

**Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur
les perspectives en matière de protection de la population et
de sécurité publique pour les années 2012 à 2014**

(Du 14 mars 2012)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Il n'y pas de sécurité sans confiance. Et pour que la sécurité inspire confiance, elle se doit d'être crédible, transparente et efficiente. A cet égard, notre canton a déjà franchi une étape importante avec la mise en place de la police unique. Un projet qui, comme le démontre le présent rapport, doit désormais être consolidé sur le plan structurel et financier. Notre canton s'apprête à faire un nouveau pas important avec la refonte de la défense contre les incendies et des secours proposée par le rapport 12.004. Cette refonte s'inscrit dans un réagencement d'ensemble de la protection de la population avec, en ligne de mire, une analyse des dangers et des risques, une réforme de la protection civile, la mise en place d'une centrale d'urgence pour les numéros 117 et 118, et une réorganisation de nos organes de conduite en cas d'événements. Tous ces projets permettront de réaliser des gains d'efficience qui se traduiront en une amélioration de la qualité des prestations pour la population et en économies structurelles, à l'avantage des communes et de l'Etat. Le Conseil d'Etat tient à relever que le contenu du présent rapport a été bien accueilli par les communes, à l'occasion d'une séance d'information avec le chef du Département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF) qui a eu lieu à Colombier, le 14 décembre 2011.

1 INTRODUCTION

Il n'existe pas de définition univoque de la sécurité. Elle constitue l'une des tâches régaliennes de l'Etat de droit moderne qui dispose du monopole de la force publique, policière et militaire. Elle peut être fondée sur des risques et des menaces, identifiés ou prévisibles, sur la base d'observations, de faits, de statistiques. L'appréciation des risques et des menaces n'est néanmoins pas une science exacte. Elle est influencée par la sensibilité de leur auteur et par la situation géopolitique, politique, économique, sociale, sanitaire ou environnementale du moment.

La sécurité recouvre non seulement le champ traditionnel de la sécurité dite "dure", à savoir la diplomatie, la guerre et l'ordre public. Elle concerne encore toutes les autres

tâches publiques qui permettent de protéger la vie et de préserver la santé de la population, d'assurer le fonctionnement ordinaire de notre société moderne et de sauvegarder l'environnement. Ce sont ces dimensions que recouvre la protection de la population, par exemple, par la mise en place de dispositifs permettant de faire face à des pandémies; à travers la prévention et la gestion de situations inattendues, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles ou techniques de grande ampleur, d'une sécheresse, comme celle du printemps 2011, ou d'une canicule, comme celle de 2003.

1.1 Crédibilité, transparence, efficience: les trois piliers de la sécurité

Mais la sécurité débute par la confiance qu'elle inspire. A cet effet, elle doit satisfaire trois conditions. Tout d'abord, elle doit être crédible: cela signifie que les structures en place, les personnels qui les habitent, les matériels et les infrastructures disponibles doivent être adaptés aux risques, à des menaces ou à une ou plusieurs situations données. Cela signifie également que ces organisations ne doivent en aucun cas rester figées: leur capacité à s'adapter à l'évolution de la situation est aussi une condition essentielle de leur crédibilité.

Ensuite, la sécurité se doit d'être transparente: le fonctionnement et le financement des organisations de sécurité doivent faire l'objet d'un contrôle politique et démocratique rigoureux. Sur la base de dispositions légales et réglementaires, l'autorité politique fixe les objectifs et alloue les ressources permettant de les atteindre. Enfin, la sécurité doit être efficiente: les organes de sécurité doivent être capables de viser des objectifs d'efficacité et de qualité au coût le plus bas possible, pour la victime, l'assuré et le contribuable.

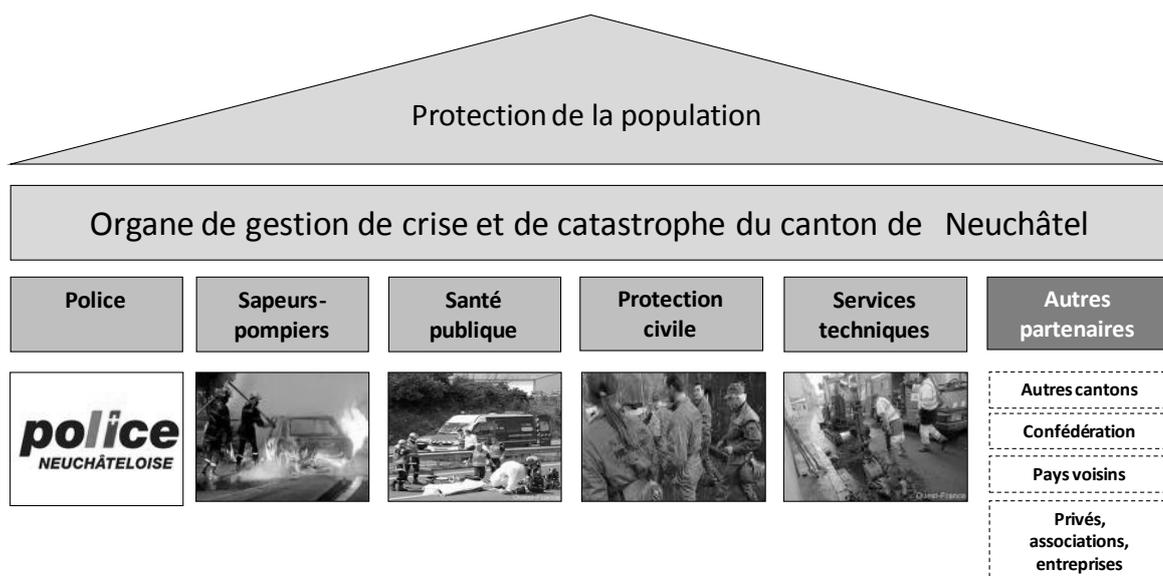
A cet égard, il faut d'emblée relever que la crédibilité, la transparence et l'efficience ne se mesurent pas à l'aune du nombre de structures, de l'importance des effectifs ou de leur répartition sur un territoire donné.

C'est la raison pour laquelle il est essentiel de revisiter régulièrement nos organisations et les moyens mis à leur disposition sur la base de l'appréciation des risques, de l'évolution des technologies et des techniques d'intervention, ceci d'autant plus que la formation des personnels, les acquisitions des matériels et les infrastructures sont toujours plus coûteux. La mise en place d'un tel processus est toutefois une tâche complexe. Mais comme nous le verrons à travers le présent rapport, grâce aux travaux en cours, notre canton est sur la bonne voie pour relever les défis sécuritaires du 21^e siècle.

1.2 Sécurité: une définition

Ainsi, à l'échelle de notre canton, la sécurité peut-elle être définie comme l'ensemble des mesures prises par l'Etat et les communes pour prévenir et maîtriser les menaces contre le respect des institutions démocratiques, le maintien de l'ordre public et le respect des lois, les biens et les personnes, la population et ses bases d'existence. Elle repose sur deux piliers: la sécurité publique, principalement assumée par les forces de police, et la protection de la population, qui implique les sapeurs-pompiers, les services sanitaires, la protection civile, les services techniques et également la police (cf. figure 1).

Figure 1: Les partenaires de la protection de la population dans notre canton



1.3 Adapter notre sécurité aux défis du 21^e siècle

Ces dernières années, la sécurité de notre canton a été revue à trois reprises. En automne 2004, votre Autorité a adopté une réforme de la protection de la population et de la protection civile consécutive à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi fédérale. Elle a accepté de poursuivre la régionalisation de la protection civile en réduisant le nombre d'organisations de 23 à 6, de renforcer la coordination avec les centres de secours, d'améliorer l'instruction, de réduire l'effectif et de clarifier les tâches de l'Etat et des communes.

Deux ans plus tard, le Grand Conseil est entré en matière avec la création d'une police unique et, le 20 février 2007, il adopte par 80 voix contre 25 la loi sur la police neuchâteloise (LPol). Cette décision permet de transférer progressivement les unités de polices communales dans une seule police cantonale tout en renonçant à cantonaliser la sécurité publique, de supprimer l'éparpillement des policiers, par une réduction du nombre de structures et une nouvelle répartition des compétences entre les collectivités publiques du canton, ceci tout en visant une diminution des coûts à charge de l'Etat et des communes de 10%.

Enfin, le 27 janvier 2009, votre Autorité a franchi une étape supplémentaire en acceptant que la police passe d'une organisation territoriale fondée sur les districts à une organisation cantonale par groupes de prestations, à savoir les prestations judiciaires, d'interventions d'urgence, de sécurité de proximité, de sécurité routière et de sécurité publique. Elle valide ce faisant la suppression d'un commandement distinct pour la gendarmerie et une nouvelle articulation de la police en cinq unités (police judiciaire, police-secours, police de proximité, police de circulation et police mobile).

Ces réformes ont amené le DJSF à envisager une révision de l'organisation de la défense contre les incendies et des secours. Le projet, lancé en 2008, est mis en consultation en été 2011 et une nouvelle loi a été transmise à votre Autorité en décembre 2011. Les débats devraient avoir lieu durant le premier semestre 2012.

En parallèle, le DJSF et le Département de la santé et des affaires sociales (DSAS) ont initié une réflexion sur les numéros d'appels 117, 118, 144, la médecine de garde et les urgences pédiatriques. Suivant le préavis des deux départements, le Conseil d'Etat a accepté de réorganiser les soins pré-hospitaliers et de transférer les urgences 144, la médecine de garde et les urgences pédiatriques à la Fondation urgences santé, basée à

Lausanne. Le Grand Conseil sera saisi à cet effet d'un rapport durant le premier semestre 2012. Ce transfert ouvre la voie à une refonte de la gestion de l'alarme et de l'engagement des numéros d'appels 117 (police) et 118 (feu). Là encore, votre Autorité sera saisie d'un rapport en 2012.

Enfin, les Chambres fédérales ont accepté, en juin 2011, une révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, ce qui amènera le Conseil d'Etat à vous soumettre une révision de notre loi d'application cantonale dans le courant 2012 également. Nous y reviendrons plus bas de manière détaillée.

1.4 La réforme de l'Etat en ligne de mire

Toutes ces réformes s'inscrivent dans la ligne du programme de la présente législature et de la feuille de route du Conseil d'Etat. Les principes qui les sous-tendent sont fixés dans le rapport 10.002 sur le redressement des finances et la réforme de l'Etat, adopté par votre Autorité en février 2010. En effet, elles participent de la volonté partagée du Conseil d'Etat et du Grand Conseil, de viser l'efficacité et de réduire les coûts des prestations publiques, d'une part, en renforçant les synergies entre les acteurs cantonaux et communaux de la sécurité, d'autre part, en créant des conditions propices à un renforcement des collaborations avec les autres cantons et les partenaires fédéraux.

Le présent rapport sera divisé en deux parties: la première permettra de faire un bilan sur le projet de police neuchâteloise et de présenter à votre Autorité les bases à même d'assurer sa consolidation dans la durée; la seconde sera consacrée aux réformes en cours dans le domaine de la protection de la population.

2 CONSOLIDER DURABLEMENT NOTRE SÉCURITÉ PUBLIQUE

Le projet de police unique, formalisé par la loi sur la police neuchâteloise (LPol) est entré en vigueur le 20 septembre 2007. En décembre 2008, la loi a fait l'objet d'amendements qui ont notamment conduit à la mise en place d'une conduite générale par un seul commandant et à la création de pôles de compétences cantonaux: police judiciaire (PJ), police-secours (PS), police de proximité (PX), police de la circulation (PC) police mobile (PM).

A titre de rappel, un des objectifs majeurs de l'introduction d'une police unique, outre une efficacité accrue des prestations de sécurité, visait à réaliser des économies structurelles se traduisant par une diminution des coûts de la sécurité publique, tant pour les communes que pour le canton, de 10% au minimum d'ici à 2012. Comme nous le verrons, cet objectif est d'ores et déjà largement atteint pour les communes.

2.1 Contrats de prestations

A fin 2011, 39 communes ont conclu un contrat de prestations avec l'Etat, ce qui totalise près de 50 équivalents plein temps (EPT) facturés aux communes pour un total de 7,7 millions de francs (cf. tableau 1 et figure 2). S'y ajoutent trois contrats liés à la gestion de radars fixes communaux (Fontainemelon, Valangin, Villiers) et une convention particulière passée avec la ville de Neuchâtel.

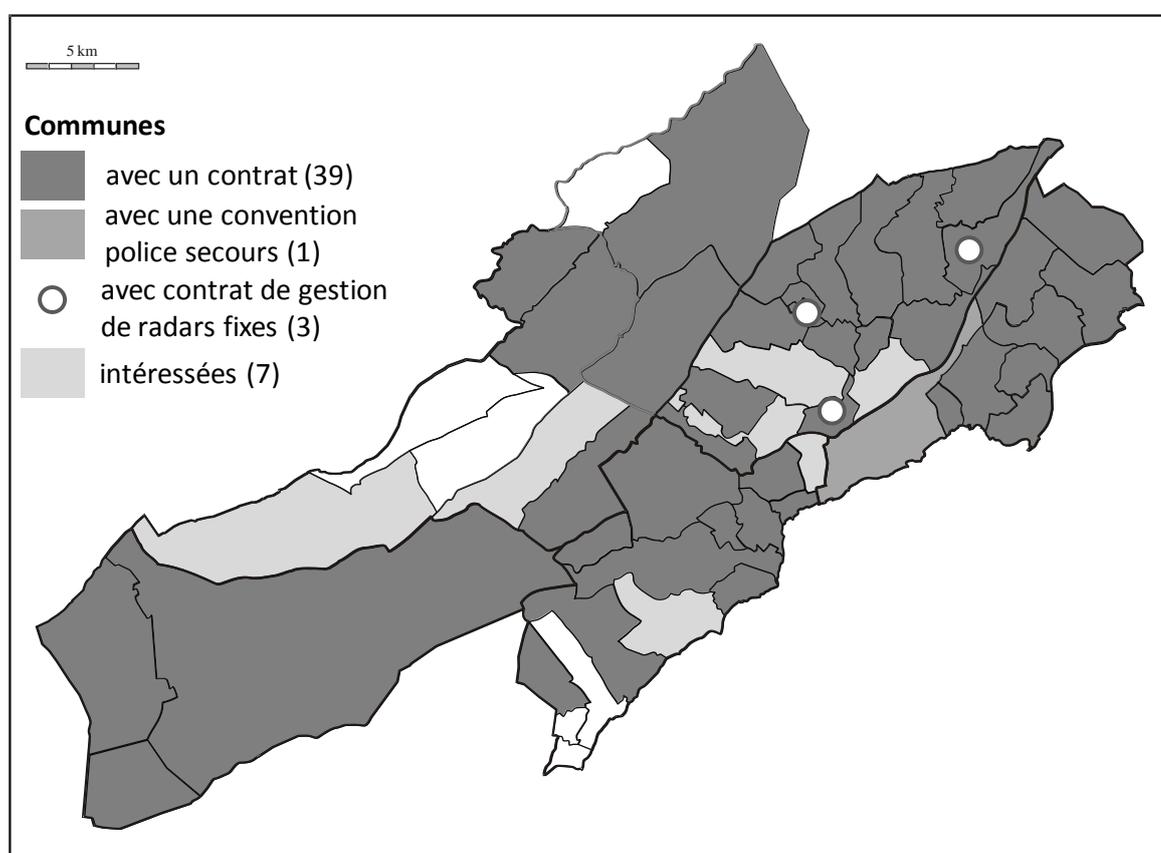
Tableau 1: Etat des contrats de prestations en cours à fin 2011 (Source: Rapport de gestion 2011 du DJSF)

Communes	Début du contrat	EPT	TOTAL en francs au 31.12.2011
Neuchâtel	1 ^{er} mai 2008	5,000	772'500.00
Saint-Blaise	1 ^{er} juillet 2007	0,222	34'299.00
Hauterive	1 ^{er} janvier 2008	0,014	1'884.00
La Tène	1 ^{er} janvier 2009	0,762	117'729.00
Cornaux			
Cressier	1 ^{er} janvier 2007	0,330	50'985.00
Peseux			
Enges	1 ^{er} juillet 2011	0,006	463.50
Le Landeron	1 ^{er} janvier 2009	0,533	82'348.50
Lignières	1 ^{er} juillet 2010	0,019	2'935.50
Boudry	1 ^{er} juillet 2009	0,849	136'346.25
Bevaix			
Rochefort	1 ^{er} juillet 2011	0,023	1'776.75
Brot-Dessous	1 ^{er} juillet 2007	0,010	1'545.00
Cortailod	1 ^{er} janvier 2009	0,767	118'501.50
Colombier	1 ^{er} janvier 2008	0,773	119'428.50
Bôle	1 ^{er} novembre 2007	0,119	18'385.50
Auvernier	1 ^{er} juillet 2008	0,375	57'937.50
Corcelles-Cormondrèche	1 ^{er} juillet 2009	0,454	70'143.00
Saint-Aubin-Sauges			
Gorgier	1 ^{er} janvier 2008	0,140	21'630.00
Fresens			
Montalchez	1 ^{er} janvier 2009	0,003	463.50
Vaumarcus			
Val-de-Travers	1 ^{er} janvier 2010	0,869	134'260.50
La Brévine			
Les Verrières	1 ^{er} juillet 2010	0,032	4'944.00
La Côte-aux-Fées	1 ^{er} juillet 2011	0,010	772.50
Le Locle	1 ^{er} juillet 2009	5,454	860'643.00
Les Brenets	1 ^{er} janvier 2008	0,240	37'080.00
Le Cerneux-Péquignot			
La Chaux-du-Milieu			
Les Ponts-de-Martel			
Brot-Plamboz	1 ^{er} juillet 2010	0,017	2'626.50
Cernier	1 ^{er} janvier 2009	0,273	42'178.50
Chézard-Saint-Martin	1 ^{er} janvier 2008	0,050	7'725.00
Savagnier	1 ^{er} juillet 2009	0,014	2'163.00
Fenin-Vilars-Saules			
Fontaines	1 ^{er} juillet 2008	0,068	10'506.00
Engollon	1 ^{er} juillet 2008	0,017	2'626.50
Fontainemelon	1 ^{er} novembre 2007	0,196	18'871.30
Les Hauts-Geneveys	1 ^{er} janvier 2009	0,032	4'944.00
Boudevilliers			
Valangin	1 ^{er} juin 2007	Radars fixes au 30.06.2011 ¹	10'547.85

¹ La commune de Valangin participe aux frais de gestion du radar en versant 4% du produit des amendes perçues à la police neuchâteloise.

Communes	Début du contrat	EPT	TOTAL en francs au 31.12.2011
Dombresson	1 ^{er} juillet 2009	0,031	5'175.75
Le Pâquier	1 ^{er} juillet 2010	0,006	927.00
Villiers	1 ^{er} janvier 2009	0,003 Radars fixes	463.50 7'007.90
Coffrane			
Les Geneveys s/Coffrane	1 ^{er} janvier 2008	0,122	8'311.25
Montmolin	1 ^{er} juillet 2011	0,013	1'004.25
La Chaux-de-Fonds	1 ^{er} janvier 2007	32,000	4'944'000.00
Les Planchettes			
La Sagne	1 ^{er} juillet 2009	0,019	2'961.25
Totaux		49,865	7'719'041'550

Figure 2: Contrats de prestations avec la police neuchâteloise: situation au 1^{er} janvier 2012
(Source: Rapport de gestion 2011 du DJSF)



2.2 Effectifs

L'objectif d'économie du projet de police unique représente une cible de 411 agents de police et assistants de sécurité publique, alors que canton et communes en comptaient plus de 450 en 2006, soit une diminution de l'effectif de policiers de 10%.

Cet objectif sert de base pour une planification des effectifs approuvée par le Conseil d'Etat en 2007 et qui, depuis, permet de lisser pour chaque année l'effet de l'engagement de l'ensemble des policiers nouvellement formés, ainsi que celui du calendrier des transferts de communes à l'Etat.

L'effectif policier varie constamment en cours d'année. En 2011, il s'est élevé en moyenne à 376,1 EPT, avec un pic à 380,1 en janvier pour un effectif de 381 inscrit au budget. L'objectif final après transfert total des policiers étant de 411 policiers, l'évolution de la répartition de l'effectif policier global s'inscrit dans le cadre de la planification, comme l'illustre le tableau 2.

Tableau 2: Evolution de la répartition de l'effectif policier global, en équivalents plein temps, entre 2006 et 2011 (Source: Rapport de gestion 2011 du DJSF)

	Effectif 2006	Evolution 2006-2011	Effectif au 01.01.2011
Policiers cantonaux	294.7		381
Policiers communaux	157		~ 30
Transferts à la PN		78.5	
Départs de la PN		-90.0	
Engagements à la PN		98.1	
Total	451.7		~ 411

2.2.1 Coûts

Comme nous l'avons évoqué plus haut, un des objectifs visés par la création d'une police unique était une diminution des coûts de la sécurité publique par l'élimination des doublons et la mise en place d'une gestion plus efficiente des prestations de sécurité. Une comparaison détaillée et certifiée par le cabinet d'audit PricewaterhouseCoopers SA² des coûts de la sécurité publique sur la base des comptes respectifs des communes et du canton entre 2005 et 2009 a été établie. Les résultats de cette étude permettent d'affirmer que l'objectif de diminution des coûts est largement atteint en 2009, comme l'illustre le tableau 4, alors même que les économies attendues pour les villes du Locle et de Neuchâtel n'étaient que partiellement effectives.

Tableau 3: Evolution des coûts de la sécurité publique entre 2005, 2009 et 2010

	2005 millions de francs IPC=100	2009			2010		
		millions de francs IPC=103.7	Evolution 2005-2009 indexée		millions de francs IPC=104.5	Evolution 2005-2010 indexée	
			millions de francs	%		millions de francs	%
Communes	3.07	0.802	-2.38	-77.6%	0.961	-2.25	-70.1%
Le Locle	1.82	1.33	-0.553	-30.5 %	0.914	-0.983	-51.8 %
La CdF	8.72	6.57	-2.48	-28.4 %	6.06	-3.05	-33.5 %
Neuchâtel	10.4	6.96	-3.83	-36.8 %	7.09	-3.78	-34.8 %
Total communes	24.01	15.662	-9.2	-37.0%	15.025	-10.06	-40.0%
Canton	36.04	38.96	+1.59	+4.4 %	43.02	+5.36	+14.2 %
Total canton et communes	60.01	54.62	-7.66	-12.8 %	54.62	-4.72	-7.52 %

² Rapport de certification résultant de l'examen de l'analyse des coûts e la sécurité publique du canton de Neuchâtel, PricewaterhouseCoopers SA, Neuchâtel, 12 janvier 2011.

En effet, au total, les coûts de la sécurité publique pour l'ensemble des communes neuchâteloises sont, en 2009, de 37% et, en 2010, de 40% inférieurs à ceux de 2005. Par rapport à 2005 toujours, les communes réalisent une économie annuelle et structurelle de plus de 9,2 millions de francs en 2009 et de plus de 10 millions de francs en 2010. On constate en revanche que les charges de l'Etat se sont aggravées de 1,6 million de francs entre 2005 et 2009 et de 5,4 millions de francs entre 2005 et 2010. Les communes ont donc été les grandes bénéficiaires du projet de police unique.

Une part de cet écart entre l'Etat et les communes provient du coût annuel d'un gendarme qui est basé aujourd'hui encore sur le montant de 154.500 francs calculé en 2007 sur la base des chiffres de 2005. C'est à ce tarif que sont facturées les prestations aux communes, encore aujourd'hui.

Cette somme avait été estimée sur la base de projets pilotes qui avaient été conduits avec quelques communes. A l'époque, une analyse méthodique des charges réelles salariales et des coûts transversaux (informatique, formation, amortissement du matériel, loyers, etc.), avait permis de fixer une base de référence à 154.500 francs. Mais force est de constater que ce montant n'est plus adapté à la réalité d'aujourd'hui et qu'il ne couvre pas l'intégralité des coûts générés par un policier formé. Il faut donc le revoir sur la base des chiffres actuels et des expériences effectuées depuis 2005, pour consolider le projet de police unique dans la durée.

2.3 Actualisation du coût du policier et correction des contrats de prestations

Actuellement, le prix facturé aux communes est fixé sur la base du nombre d'heures de prestations commandées, auquel s'ajoutent les tâches de gestion administrative consécutives aux activités déployées sur le terrain, à hauteur de 20%. Il correspond à un EPT défini à 1800 heures par an pour un policier; il englobe par ailleurs l'ensemble des charges transversales: mobilier, équipement, place de travail, véhicules, etc. (valeur 2005).

Or, le coût du policier est influencé par deux éléments importants qui n'ont pas été pris en compte dans le calcul initial: l'évolution des salaires et le nombre d'heures effectivement travaillées par un policier durant une année.

L'essentiel du coût du policier est composé de charges salariales. Depuis 2007, l'indice des salaires est passé de 104.75% en 2007 à 108.9% en 2011. Pour être plus proche de la réalité, le coût annuel du policier devrait ainsi passer de 154.500 à 160.621 francs.

Par ailleurs, l'expérience a démontré que la prise en compte d'un volume annuel de travail de 1800 heures pour un policier ne correspondait de loin pas à la réalité du terrain. Ce volume inclut 12 jours de formation continue, ainsi que des taux moyens d'absentéisme de 4% et d'improductivité standard de 12%. Ces valeurs de références sont basées sur les normes utilisées dans le cadre du projet GESPA. Il faut retrancher ces différents éléments ce qui ramène le volume annuel réel à quelque 1450 heures par policier, comme l'illustre le tableau 4.

Tableau 4: Détermination du volume d'heures annuel d'un policier

		En heures/an
Volume annuel d'heures		1'800,0
Formation continue	12 jours	-98,4
Absentéisme selon standards GESPA	4%	-72,0
Improductivité, selon standards GESPA	12%	-216,0
Volume annuel d'heures réelles		1'413,6
Arrondi		1'450

Cet ajustement influence la taille des effectifs facturés aux communes sur la base des contrats de prestations. En effet, en 2010, la police a facturé 49,8 EPT aux communes pour l'ensemble des tâches qu'elles ont commandé; avec le nouveau volume horaire annuel, l'effectif facturé sera porté à 61,8 EPT, soit une augmentation de quelque 24%.

Conformément à l'article 43, alinéa 2, de la loi sur la police (LPol), il incombe au Conseil d'Etat de fixer le coût moyen annuel d'un policier, après consultation du Conseil cantonal de sécurité publique, sur la base des comptes de la police neuchâteloise. Le Conseil d'Etat entend dès lors saisir l'opportunité de cette adaptation pour ancrer ce coût dans le règlement d'exécution de la loi sur la police neuchâteloise, du 13 mai 2009³.

2.4 Volume des prestations effectuées

Un autre élément touchant cette fois-ci à la définition des contrats de prestations doit également être revu à la lumière des expériences menées sur le terrain: l'adaptation du volume d'heures facturées selon la nature des prestations réalisées.

A titre de rappel, dans le cadre de la mise en œuvre de la police unique, le contrat de prestations a introduit la notion de partenariat entre le canton et les communes qui fixe, dans le cadre d'une convention, les prestations que les communes entendent commander à la police cantonale. Il est par conséquent issu d'une volonté partagée entre les communes et le canton.

Initialement, l'élaboration des contrats de prestations a été conduite sur la base d'un catalogue exhaustif des tâches à accomplir en matière de sécurité publique. Il s'est agi de distinguer, d'une part, les tâches dont la réalisation pratique appartient à la police neuchâteloise, d'autre part, celles qui peuvent être exécutées par du personnel communal.

Le rapport 06.026⁴ définissait le contrat comme une *"description des principales prestations souhaitées par la commune en matière de police de proximité et de police de circulation, prestations qui sont clairement énumérées. [...] La commune disposera de toute la latitude de déterminer l'étendue de ces prestations en fonction de la politique arrêtée sur le plan local"*.

Sur le plan pratique, ce catalogue est établi en tenant compte des activités à réaliser et à rémunérer en fonction du volume des prestations commandées annuellement par les communes. Le montant de la rétribution est calculé sur la base du volume d'activités souhaité par la commune et traduit en EPT. Cette somme doit couvrir à la fois les frais de personnel et les autres frais (charges transversales, formation, matériel, etc.), objectif qui n'est pas atteint: en effet, ce montant ne tient pas compte des ressources effectivement mobilisées pour l'exécution de la prestation commandée.

En fait, un policier n'intervient que très rarement seul pour effectuer une prestation commandée. Or, le contrat prévoit une heure de prestation commandée, comme s'il n'y avait qu'un seul agent engagé alors qu'ils sont en réalité deux sur le terrain. Il en résulte, là encore, une différence entre les charges effectives et les charges facturées qui grève actuellement les budgets et les comptes de l'Etat, à l'avantage des communes.

Le Conseil d'Etat entend corriger le catalogue en distinguant les prestations qui sont effectuées, en principe, par un agent, de celles effectuées, par une patrouille de deux

³ RSN 561.10

⁴ Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur la police neuchâteloise (LPol), du 26 juin 2006

agents. Ainsi, une heure de prestation commandée sera en réalité facturée une ou deux heures réelles selon le nombre d'agents fixé préalablement dans le catalogue de prestations. Si, pour des raisons d'organisation interne, la police neuchâteloise devait engager une patrouille de deux agents pour une prestation effectuée en règle générale par un seul agent, le deuxième agent ne serait pas facturé.

Par exemple, les prestations "contrôle des véhicules en stationnement" ou "surveillance aux abords d'écoles" sont effectuées en principe par un seul agent. Ces dernières continueront d'être facturées comme aujourd'hui, soit une heure de prestation (1 heure-homme + traitement administratif)⁵. Par contre, les prestations "contrôle fermeture établissements publics" ou "contrôle véhicules en mouvement (AO, dénonciations LCR autres que radar)" sont effectuées par deux agents: elles seront dorénavant facturées à hauteur de deux heures (1 heure de prestation = 2 heures-homme + traitement administratif).

Précisons encore que, contrairement aux contrats basés sur le catalogue des prestations, ceux qui sont conclus sur la définition d'une ressource forfaitaire restent inchangés.

2.5 Impact financier sur l'Etat et les communes

Certes, l'actualisation du coût du policier formé, le nombre d'heures travaillées annuellement, ainsi que la comptabilisation du deuxième agent pour les prestations effectuées en patrouille auront pour conséquence une augmentation des frais facturés aux communes. Sur le plan structurel toutefois, les nouveaux tarifs correspondront mieux aux prestations réellement effectuées par la police neuchâteloise en faveur des communes. Il en résultera aussi une meilleure application du principe "qui commande paie, qui paie commande" qui devrait aboutir à une plus juste répartition des coûts de la sécurité et des économies réalisées dans le cadre du projet de police unique entre l'Etat et les communes. Les nouvelles modalités proposées permettront donc bel et bien de donner une assise financière plus stable et plus réaliste aux contrats de prestations, partant de consolider durablement le projet de police unique. Ces adaptations permettront aussi d'atteindre un des objectifs clairement visés par la LPol, à savoir une réduction des coûts de 10% tant pour les communes que le canton, objectif qui n'est à ce jour pas atteint: en 2010, les communes ont en moyenne réduit leurs coûts d'au moins 30% alors que l'Etat les a augmentés d'environ 11%.

Tableau 5: Impact financier des nouvelles modalités de facturation du coût du policier sur la planification financière de la police neuchâteloise (base: contrats de prestations 2011)

(en francs)	PF2012	PF2013	PF2014	PF2015
Facturation selon paramètres actuels	7'785'512	7'785'512	7'785'512	7'785'512
Facturation selon nouveaux paramètres	11'113'985	11'113'985	11'113'985	11'113'985
Améliorations potentielles pour l'Etat	3'328'473	3'328'473	3'328'473	3'328'473

Sur la base des contrats de prestations 2011, l'Etat encaisserait ainsi 3,3 millions de francs de recettes supplémentaires pour les prestations réalisées au profit des communes, toutes choses étant égales par ailleurs. C'est ce qu'illustre le tableau 5.

⁵ Pour mémoire un surplus de 20% correspondant à l'évaluation du travail administratif à réaliser une fois les interventions sur le terrain terminées est ajouté au pied du contrat de prestations.

Néanmoins, la mise en œuvre de ces nouveaux paramètres exige une résiliation préalable de l'ensemble des contrats de prestations en vigueur, résiliation suivie de la renégociation de ces derniers. Dans le cadre de ce processus, il n'est pas exclu que certaines communes révisent à la baisse le volume des prestations de sécurité publique qu'elles commandent.

La répartition du produit des amendes n'a pas été prise en compte dans les bilans financiers présentés plus haut. Tant que le processus de fusion des corps de police avec la police neuchâteloise n'est pas achevé et au regard du déséquilibre financier existant entre l'Etat et les communes au niveau de la sécurité publique, il paraît prématuré de revoir le taux actuel de 50%-50%. En effet, compte tenu des charges supplémentaires actuellement assumées par l'Etat, il serait fort probable qu'une révision de la répartition du produit des amendes serait défavorable aux communes. Une fois que tous les éléments d'appréciation seront à disposition, le Conseil d'Etat sera en mesure de répondre de manière circonstanciée et documentée au postulat 07.121 de la commission "police" du 20 février 2007, relatif à la répartition du produit des amendes. Les communes ont été informées de cette situation le 14 décembre 2011 de vive voix par le chef du DJSF, sans que cela ne suscite de réactions négatives de leur part.

2.6 Procédure

Le DJSF a lancé la procédure de résiliation des contrats en décembre 2011, de manière à pouvoir les renégocier durant l'année 2012. Les communes ont été informées de cette démarche lors d'une séance qui s'est tenue à Colombier, le 14 décembre 2011.

Le Conseil d'Etat a souhaité introduire ces nouveaux tarifs à partir de 2012. Mais compte tenu du temps exigé par les négociations avec les communes et, comme nous le verrons plus bas, par la mise en œuvre des projets lancés en parallèle dans le secteur de la protection de la population, le financement des 3,3 millions de francs induit par ces adaptations sera assuré par un prélèvement équivalent au Fonds de réforme des structures communes (FRSC). Cette opération unique est prévue, à titre transitoire, dans le budget 2012 adopté par le Grand Conseil en décembre dernier.

3 LA PROTECTION DE LA POPULATION EN MUTATION

3.1 Analyse des dangers et des risques

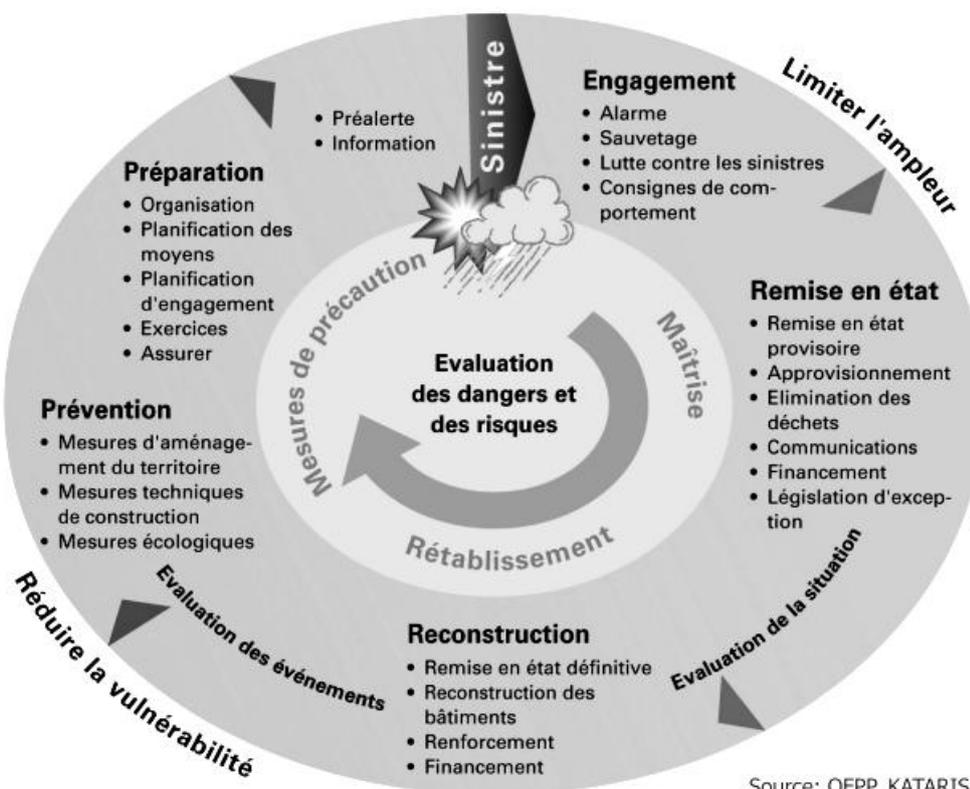
La loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, du 4 octobre 2002, (LPPCi) stipule à son article 8, alinéa 1: *"La Confédération est chargée, en collaboration avec les Cantons, de la recherche et du développement dans le domaine de la protection de la population, en particulier de la recherche et du développement touchant à l'analyse des dangers, à la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence"*.

En 2003, la Confédération a développé un modèle de gestion intégrale des risques illustré par la figure 3. Sur cette base, elle établit en 2008 à l'attention des cantons l'*Aide-mémoire KATAPLAN – Analyse des dangers et mesures de précaution*⁶. Ce document fournit une méthode standardisée à l'échelle du pays. Basée sur les expériences réalisées dans les cantons de Fribourg, de Vaud et d'Argovie, elle est appliquée depuis

⁶ http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/fr/home/themen/gebraehrdungen-risiken/kant_gebraehrdungsanalyse.parsysrelated1.15135.downloadList.15582.DownloadFile.tmp/leitfadenkataplangefahrungsanalysef.pdf

lors avec succès: le Valais, Genève, d'autres cantons et la Principauté du Liechtenstein l'ont également adoptée.

Figure 3: Le modèle de gestion intégrale des risques (Source: Office fédéral de la protection de la population, <http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch>)



Source: OFPP, KATARISK 2003

Une étude du Center for Security Studies de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (CSS-ETHZ)⁷, publiée en mars 2011, montre que 20 cantons ont mené une telle analyse, que deux autres en ont planifiée une et que les quatre derniers n'ont encore rien entrepris. C'est le cas de Neuchâtel et du Jura, où des études partielles et spécifiques ont certes déjà été menées mais où il manque une démarche d'ensemble à même d'offrir une base d'appréciation globale des risques pour notre canton. C'est cette lacune que le Conseil d'Etat a voulu combler.

Comme le propose l'aide-mémoire KATAPLAN, l'analyse des dangers sert de base à la planification des mesures en fonction des risques, dans le cadre de la protection de la population. Il s'agit en particulier de viser les buts suivants:

1. tenir compte de l'éventail des dangers dans sa totalité et de l'importance relative de ces dangers;
2. engager le mieux possible des moyens qui sont limités, afin de:
 - harmoniser les préparatifs de la gestion des événements avec les mesures de prévention (cf. figure 1);
 - mettre à profit les synergies inhérentes au système coordonné de protection de la population;

⁷ Bara Corinne: *Analyse des risques et des dangers et protection de la population: Une étude sur les travaux en cours dans les cantons.*- Zurich: Center for Security Studies, ETH, 2011.- 39 p. (www.crn.ethz.ch)

- garantir aux mesures prises un bon rapport coût-efficacité;
3. assurer la protection de la population en fonction des risques dans les différentes régions.

Selon l'article 7, lettre a), de la loi cantonale d'application de la législation fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, du 28 septembre 2004, l'organe de conduite cantonal (ORCAN) est chargé d'évaluer les risques et les menaces.

Toutefois, compte tenu de l'importance du projet, du nombre d'unités de l'Etat qu'il concerne et des expériences réalisées dans les autres cantons, le Conseil d'Etat a décidé de mettre en place une organisation de projet interdépartementale pilotée par une délégation composée des chef-fe-s du DJSF, DSAS et du Département de la gestion du territoire (DGT). Cette organisation bénéficie d'un appui scientifique, en la personne de l'expert qui a accompagné la mise en œuvre de KATAPLAN dans les cantons de Fribourg et du Valais. A cet effet, un montant de 60.000 francs a été prévu au budget 2012 du Service de la sécurité civile et militaire (SSCM). Le Conseil d'Etat a par ailleurs autorisé le DJSF à collaborer avec la République et Canton du Jura qui n'a pas encore effectué sa propre analyse des dangers.

Un rapport détaillé sera remis au terme du projet, d'ici à fin 2012, selon les expériences réalisées dans d'autres cantons. Le Conseil d'Etat entend en informer le Grand Conseil à la fin 2012.

Lors d'une première séance, la délégation du Conseil d'Etat a retenu les 17 dangers qui seront étudiés de manière prioritaire (cf. tableau 6). Elle a ensuite formellement lancé le projet le 29 septembre 2011, à l'occasion d'une séance réunissant l'ensemble des partenaires internes et externes à l'Etat, appelés à participer à l'analyse.

Tableau 6: Liste des dangers retenus dans le cadre de l'étude

Dangers naturels	Dangers techniques	Dangers de société
1) Crues, inondations	1) Elévation de la radioactivité	1) Pandémies, épidémies
2) Ouragans	2) Accident chimique	2) Grandes manifestations
3) Vagues de froid	3) Transport de marchandises dangereuses par route	3) Crises d'approvisionnement
4) Glissements de terrain	4) Transport de marchandises dangereuses par rail	
5) Epizooties	5) Pannes de réseaux électriques	
	6) Rupture du système d'information	
	7) Grands incendies	
	8) Accidents ferroviaires	
	9) Accidents routiers	

3.2 Conduite et gestion d'événements et de situations d'urgence

Depuis 2010, l'organe de conduite cantonal, l'état-major ORCAN, a fait l'objet de deux processus de réorganisation. Premièrement, un organe de veille a été constitué, en août 2010, sous la forme d'un état-major restreint (EMR) composé du chef du SSCM et de son adjoint, du commandant de la police neuchâteloise et de son chef d'état-major, du médecin cantonal, du chef du Service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN) et du chef du SIS de la ville de Neuchâtel.

Cet EMR se réunit en principe une fois par mois. Outre sa mission de veille, il peut apporter son concours aux services de l'Etat dans la gestion d'événements majeurs ou particuliers. C'est ce qu'il a fait en mai 2011, en soutenant le DGT dans le cadre des mesures prises lors de la sécheresse ou, en appui au Service des migrations, pour organiser l'hébergement de requérants d'asile dans un abri de protection civile à La Chaux-de-Fonds. Plus récemment, en décembre 2011, l'EMR s'est également inquiété de l'apparition de la maladie de Newcastle, dans le but, cas échéant, d'appuyer le Service vétérinaire cantonal.

En outre, l'EMR a déjà élaboré un certain nombre de concepts qui ont été récemment présentés au Conseil d'Etat: schéma d'alarme à la population (POLYALERT); concept du poste de commandement et de gestion de crise; concept de communication en temps de crise; plan canicule.

Ces planifications doivent s'inscrire dans des démarches interdépartementales. Ainsi, le concept de communication associe-t-il étroitement les secrétariats généraux qui pourraient être appelés à appuyer l'organe de conduite cantonal par la mise à disposition de personnels. Elles doivent également impliquer les partenaires cantonaux, communaux, militaires et techniques. Tous ont été réunis à l'occasion d'un séminaire organisé par l'EMR sur les processus de conduite, au début du mois de septembre 2011.

Sur le plan politique, ces efforts seront renforcés par la mise en place d'un conseil cantonal de la protection de la population qui sera constitué de représentants des communes de plus de 10.000 habitants, de l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP) et de responsables d'entreprises présentant un risque important pour le canton. Cet organe - tout comme les missions dévolues à l'EMR - est ancré dans une modification 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, qui est soumise à votre Autorité dans le rapport 12.004 sur la prévention contre les incendies et les éléments naturels, le service de défense et de secours.

Véritable plate-forme d'échanges au plus haut niveau, ce conseil consultatif sera sollicité sur des questions importantes, de portée politique et stratégique sur la protection de la population. Il aura la possibilité d'émettre des recommandations et de constituer des groupes de travail sur des questions spécifiques.

En parallèle, le Conseil d'Etat souhaite que tous les membres des exécutifs cantonal et communaux soient formés à la gestion d'événements. En effet, la protection de la population est une tâche toujours plus complexe qui implique de nombreux partenaires aux missions les plus variées. Il n'appartient pas aux autorités politiques de régler les questions opérationnelles qui incombent aux spécialistes. En revanche, les autorités politiques sont souvent appelées à prendre des décisions lourdes de conséquences, à conduire en état-major, à déléguer certaines compétences et à diriger l'information et la communication. Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat propose que les membres des exécutifs soient formés à la conduite en cas de situations urgentes, dans une autre modification de la LA-LPPCi proposée par le rapport 12.004.

3.3 Organisation et conduite en matière d'alarme et d'engagement

Le 13 juin 2008, le DJSF et le DSAS ont lancé un projet visant à créer dans le canton une seule centrale d'alarme et d'engagement et à réorganiser en conséquence la desserte des numéros d'appel 112, 117, 118, 144, de la médecine de garde et des urgences pédiatriques. La sous-commission de gestion et des finances du DJSF a manifesté son soutien à ces réflexions dans son rapport sur les comptes et la gestion 2008.

Cette restructuration s'inscrit notamment dans la suite de la mise en place de la police neuchâteloise et de la réorganisation envisagée de la défense contre l'incendie et des secours, décrite dans le rapport 12.004 soumis à votre Autorité. Elle doit permettre d'améliorer la conduite d'ensemble des moyens engagés dans le cadre plus large de la protection de la population, dans le sens du concept fédéral mis en place avec les rapports sur la politique de sécurité 2000 et 2010. Elle ouvre encore des perspectives nouvelles de rationalisations à l'intérieur du canton, entre les villes et l'Etat, en particulier, et de collaboration plus étroite avec les cantons voisins, en particulier la République et Canton du Jura.

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 offertes aux patients, aux assurés et aux citoyens, par un professionnalisme accru et des synergies nouvelles entre les partenaires de la protection de la population.

Le projet tient également compte des tendances qui se dégagent dans les Etats voisins avec l'instauration du 112 comme numéro d'appel d'urgence unique pour tous les pays européens, et en Suisse. Le 25 février 2008, le Conseil fédéral s'est en effet déclaré favorable au regroupement des numéros d'appel derrière le 112 en lieu et place des 117, 118 et 144, ceci en réponse à une motion du conseiller national Filippo Leutenegger.

Par ailleurs, s'agissant des appels d'urgence sanitaire sur le 144 et indépendamment de sa localisation, une centrale desservie par un personnel formé selon les normes de l'Interassociation de sauvetage (IAS) permet également de répondre aux soucis que plusieurs membres de votre Conseil ont manifestés à maintes reprises à propos du respect du secret médical et sur la qualité des prestations offertes aux patients et aux assurés⁸.

Les visites réalisées par une délégation du DJSF et du DSAS auprès de la Fondation urgences santé (FUS), à Lausanne, et auprès de la centrale fribourgeoise ont confirmé la pertinence d'une gestion professionnelle du numéro 144. Elles ont également démontré qu'il était nécessaire de revoir le traitement des appels concernant la médecine de garde et de les distinguer des appels d'urgence 144. En effet, dans notre canton, tous les appels concernant la garde aboutissent actuellement sur le 144 desservi par la Centrale d'engagement et de transmission (CET) de la police neuchâteloise qui n'a pas de personnel suffisamment formé pour les trier.

A cet égard, la FUS présente une solution originale puisqu'elle traite dans deux centrales distinctes mais contiguës les urgences 144 et la médecine de garde. Par ailleurs, les procédures de traitement des appels font l'objet d'un suivi permanent du Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV); elles sont mises à jour régulièrement. Les visites de la délégation du DJSF et du DSAS ont également mis en évidence qu'une centrale 144 professionnelle, répondant aux normes de l'IAS, devait couvrir un bassin de population important pour que les coûts restent acceptables. Ainsi, à titre d'exemple, la centrale zurichoise assure-t-elle les urgences pour les cantons de Zurich, de Schaffhouse et de Schwytz, qui totalisent en 2010 près de 1,6 million d'habitants. Par ailleurs, les expériences réalisées dans les cantons de Zurich et de Vaud ont démontré qu'un traitement professionnel des appels 144 permettait de diminuer les envois d'ambulances de quelque 30% et de réduire leur nombre d'autant.

Le Conseil d'Etat a chargé le DJSF et le DSAS de lancer un appel d'offre pour sortir le numéro 144, la médecine de garde et pour trouver une solution pour la hotline pédiatrique. Par ailleurs, le DSAS a lancé en parallèle une réorganisation des soins pré-

⁸ Interpellation 03.158 Jean-Frédéric de Montmollin, du 4 novembre 2003: *144: Numéro d'urgence sanitaire ou d'appel à la police?* Interpellation 05.138 Jean-Frédéric de Montmollin, du 28 juin 2005: *Tergiversations de l'Etat au sujet du 144*; Interpellation 07.199 Serge Vuilleumier, du 4 décembre 2007: *Le 144 aux urgences*

hospitaliers. Les trois offres reçues dans le cadre de la procédure, de la FUS, du canton de Fribourg et de la ville de Neuchâtel ont été évaluées. Sur cette base, le Conseil d'Etat a décidé d'externaliser les numéros d'appel des soins pré-hospitaliers à la FUS, seule structure capable d'offrir rapidement les trois prestations: urgences vitales par le 144, évaluation professionnelle standardisée des demandes de patients pour les services de garde ainsi que hotline pédiatrique. En principe, durant le second semestre 2012 encore, la CET de la police neuchâteloise ne desservira plus le numéro d'appel 144.

Au début de cette année, le DJSF a initié les travaux qui permettront de revoir l'organisation des numéros 117 et 118, consistant, pour la première option, à créer une centrale unique 117 et 118 permettant d'y traiter simultanément l'alarme et l'engagement; pour la seconde, à externaliser la gestion des alarmes et des engagements du 118 dans une centrale d'appel externe au canton. En tous les cas, la réorganisation sera envisagée de manière à favoriser les collaborations et les rapprochements avec d'autres cantons, en particulier la République et Canton du Jura. Le projet implique notamment la police neuchâteloise, le Service de la sécurité civile et militaire (SSCM), l'Etablissement cantonal d'assurances et de prévention (ECAP) et les Services d'incendie et de secours (SIS). Il en résultera un rapport qui sera soumis au Grand Conseil durant le troisième trimestre de 2012, pour solliciter un crédit d'investissement destiné à procéder, en 2013, à des adaptations des systèmes de communication et de gestion à l'engagement. La nouvelle centrale devrait être complètement opérationnelle au 1^{er} janvier 2014.

Tableau 7: Estimation des coûts de l'alarme et de l'engagement selon les numéros d'appel en 2009 (Source: Etude Teamconsult sur la centrale d'alarme et d'engagement)

	117		118		144, médecine de garde		Total (en francs)
	Part	Coût (en francs)	Part	Coût (en francs)	Part	Coût (en francs)	
Police neuchâteloise (CET)	66%	1.122.000	8%	136.000	26%	442.000	1.700.000
SIS Neuchâtel			50%	450.000	50%	450.000	900.000
SIS La Chaux-de-Fonds			50%	225.000	50%	225.000	450.000
Ambulances Val-de-Travers					100%	50.000	50.000
Total communes			48%	675.000	62%	725.000	1.400.000
Transmissions (amortissements)							400.000
Total avec amortissements							3.500.000
Total sans amortissements	36%	1.122.000	26%	811.000	38%	1.167.000	3.100.000

Une étude préalable réalisée par TC-Teamconsult sur mandat du DJSF a été menée à partir des comptes 2009 et sur la base du nombre d'appels. Cette analyse a permis d'estimer les coûts de l'alarme et de l'engagement à quelque 3,5 millions de francs, avec amortissements, et à 3,1 millions de francs sans amortissements (cf. tableau 7). Ce dernier montant est pris en charge à hauteur de 55% par l'Etat, via le budget de la police neuchâteloise, et de 45% par les SIS et le service d'ambulances de Val-de-Travers.

Le numéro 117 représente les deux tiers (66%) des frais d'alarme et d'engagement imputables actuellement à l'Etat sur le budget de la police, le 144 et la médecine de garde environ 26% et le 118, 8%. Pour les SIS, les coûts semblent également répartis

entre le 118 et le 144, alors qu'ils sont exclusivement dédiés aux appels sanitaires dans le Val-de-Travers (cf. tableau 7).

Les coûts relatifs au numéro 117 incluent aussi bien l'alarme que l'engagement. Pour les numéros 118 et 144, ainsi que la médecine de garde, l'alarme est prise en charge par l'Etat alors que l'engagement incombe aux SIS et au service d'ambulances de Val-de-Travers. Pour le 118, l'alarme représente près de 17% du coût total sans amortissements contre quelque 83% pour l'engagement. Près de 38% des charges du 144 concernent l'alarme, contre quelque 62% pour l'engagement.

Dans son rapport 12.004, le Conseil d'Etat a proposé de transférer à l'Etat l'ensemble des compétences en matière d'alarme et d'engagement, ceci à travers une modification de l'article 14 et l'adjonction des articles 14a et 14b dans la LA-LPPCi. En toute logique, l'ensemble des coûts liés au 144 et à la médecine de garde, ainsi qu'au 118 seront intégralement repris par l'Etat, dans le budget du DSAS, pour les soins pré-hospitaliers, et dans celui du DJSF, pour le 118.

Grâce à cette réforme qui améliorera l'efficacité du dispositif d'alarme et d'engagement, les communes verront leurs charges diminuer de quelque 675.000 francs pour le 118 et de 725.000 francs pour les soins pré-hospitaliers. L'intégration complète du 117 et du 118 à la CET de la police neuchâteloise ou l'externalisation du 118 devraient permettre de réaliser des gains de synergies importants dans l'organisation et la transmission des alarmes et des engagements. Elles ouvrent également des perspectives de collaboration intercantonale nouvelles. Par ailleurs, comme le Conseil d'Etat l'a relevé dans le rapport 12.004, l'ECAP sera appelé à participer au financement du 118 sur la base d'un contrat de prestations.

En ce qui concerne les soins pré-hospitaliers, l'amélioration de la prise en charge des patients permettra en outre de mieux gérer l'engagement des ambulances et de réduire, à terme, leur nombre d'un tiers. C'est ce que démontrent en tout cas les expériences réalisées dans les cantons qui, comme Vaud et Zurich, disposent d'une centrale 144 répondant aux normes de l'Interassociation suisse de sauvetage. Selon l'analyse menée par TC-Teamconsult, le coût des ambulances à charge des communes est actuellement évalué à environ 6 millions de francs et pourrait dès lors être diminué de quelque 2 millions de francs grâce au nouveau dispositif de soins pré-hospitaliers.

3.4 Défense contre l'incendie et secours

Le Conseil d'Etat ne reviendra pas sur le détail de la réorganisation des services de défense contre l'incendie et de secours. En effet, ce projet est décrit dans le rapport 12.004 qui a été transmis à votre Autorité en décembre 2011.

Pour rappel, la réorganisation de la défense contre l'incendie et des secours prévoit une réduction du nombre des structures de conduite politique et opérationnelle, d'une vingtaine environ à quatre régions. Les communes regroupées en régions de défense et de secours conserveront leurs prérogatives mais les moyens seront organisés de manière plus efficace. L'ECAP sera appelé à reprendre les missions actuellement dévolues au SSCM en matière d'inspection et d'instruction. Ce dernier sera recentré sur la protection de la population dans son ensemble.

Nous rappellerons ici que ce projet permettra de réaliser des économies estimées de 1 à 1,5 million de francs pour les communes et à 300.000 francs pour l'Etat, avec la volonté d'optimiser les ressources professionnelles ou volontaires.

3.5 Protection civile

Comme nous l'avons vu, la révision de la loi fédérale sur la protection de la population et la protection civile (LPPCi) a été adoptée par les Chambres fédérales le 17 juin 2011. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Elle exige une adaptation de notre loi d'application; elle offre la possibilité de faire un premier bilan de la réorganisation de 2004 et d'en corriger si nécessaire certains aspects.

Il s'agira d'examiner si l'actuelle organisation en six OPC, occupant 16 équivalents plein temps (EPT), est toujours optimale, à la lueur de la future organisation de la défense contre les incendies et les secours. L'éclatement actuel en six OPC ne favorise pas la standardisation des matériels et leur gestion. Une logistique plus concentrée dans le canton serait d'autant plus intéressante qu'une plate-forme intercantonale du matériel, gérée par le canton de Zurich, a été mise en place durant l'été 2011. De même, les contrôles techniques des abris pourraient être réalisés de manière centralisée plutôt qu'éclatée entre les régions du canton. Les commandants des OPC seraient ainsi déchargés de ces tâches et pourraient se concentrer davantage sur l'instruction et la préparation à l'engagement.

Dans ce contexte, il faudra apprécier si les effectifs de la protection civile sont toujours adaptés aux missions sur la base des expériences réalisées depuis 2004. Il s'agira aussi d'évaluer si le modèle actuel d'obligation de servir mis en œuvre par notre canton reste valable, ceci sur la base des nouvelles dispositions fédérales.

Le modèle financier actuel de la protection civile ne donne pas entièrement satisfaction. Le fonctionnement du fonds de la protection civile est mal perçu et mal compris. Ainsi, les 14 francs par habitant alimentant le fonds sont-ils souvent considérés comme un droit à les dépenser, ceci alors même que le fonds est conçu comme un outil de solidarité interrégionale permettant de lisser les disparités entre les OPC. De même, l'Etat n'exerce qu'un contrôle très théorique sur les dépenses des OPC payées par le fonds, car ses moyens d'action sont très limités. Par conséquent, les budgets ne sont pas maîtrisés à satisfaction.

Par ailleurs, il s'agira de régler l'avenir des fonds communaux alimentés par les contributions de remplacement versées par les propriétaires qui ne réalisent pas un abri; actuellement ces fonds totalisent 16 millions de francs. Selon la nouvelle LPPCi, le canton peut laisser tout ou partie de ces montants aux communes. Mais il faut savoir qu'à partir du 1^{er} janvier 2012, les montants payés au titre des contributions de remplacement sont encaissés de toute manière par l'Etat, pour alimenter un nouveau fonds.

Enfin, le Conseil d'Etat est d'avis que des économies peuvent être encore réalisées dans le domaine de la protection civile, à hauteur de 800.000 à 1 million de francs, à l'avantage des communes, soit un objectif d'environ 10 francs par habitant au lieu de 14 aujourd'hui.

Pour examiner toutes ces questions, le DJSF a lancé, en novembre 2011, un projet en collaboration avec les présidents des OPC au niveau politique et avec les commandants des organisations pour les questions opérationnelles et techniques. Un rapport devrait être soumis au Grand Conseil en automne 2012.

Toutefois, votre Autorité sera prochainement saisie d'une révision technique limitée en raison de l'entrée en vigueur de la loi fédérale. Il s'agira d'adapter notre législation d'application aux nouvelles obligations en matière de constructions d'abris et de perception des contributions de remplacement qui passera des communes à l'Etat.

3.6 Indicateurs sur la protection de la population

Actuellement, nous ne disposons pas d'indicateurs suffisamment fiables et solides sur le plan méthodologique pour évaluer les structures et les moyens humains, matériels, techniques et financiers mis à disposition de la protection de la population, ceci aux niveaux national et cantonal. Or, de tels outils sont incontournables si l'on souhaite piloter de manière cohérente, fiable et crédible le secteur de la sécurité civile.

Les réformes envisagées plus haut devront inclure l'élaboration et la mise en place d'indicateurs afin de collecter les informations permettant de vérifier, au double plan quantitatif et qualitatif l'état de préparation à l'engagement des moyens disponibles et leur adéquation par rapport aux buts poursuivis et aux moyens financiers.

Ces instruments devraient dans la mesure du possible permettre des comparaisons avec d'autres cantons et fournir des informations utiles aux autorités politiques, à la population et aux organes de conduite. Cette démarche s'inscrit elle aussi dans la ligne du rapport 10.002 sur le redressement des finances et la réforme de l'Etat.

3.7 Réorganisation du Service de la sécurité civile et militaire (SSCM)

Toutes ces réformes ne seront pas sans conséquences sur l'organisation future du SSCM. Ainsi, dans le cadre de la réorganisation de la défense contre les incendies et des secours, les missions d'inspection et d'instruction seront-elles transférées à l'ECAP. Le service sera recentré sur la conduite d'ensemble de la protection de la population, notamment le suivi de l'analyse des dangers, la préparation de l'organe de conduite et de son état-major restreint, la formation des membres de ces organisations et des exécutifs cantonal et communaux.

L'organisation du service dépendra aussi pour beaucoup de l'avenir de la protection civile. Il s'agira au minimum d'y intégrer les nouvelles missions que confie la Confédération aux cantons en matière de construction et de contrôle des abris, ainsi que la perception de la contribution de remplacement. Mais le SSCM peut aussi mieux valoriser les compétences qui sont déjà les siennes en matière de logistique à l'échelle du canton. Ses tâches, nous l'avons vu, pourraient être encore élargies, en particulier pour la protection civile.

En matière de gestion et d'administration, le SSCM devra être en mesure d'appliquer les principes de la gouvernance des partenariats dans ses relations futures avec l'ECAP ou ses autres partenaires de la protection de la population.

Actuellement, au sein du SSCM, la protection de la population est éparpillée sur plusieurs collaborateurs-trices, éclaté-e-s entre Couvet et Colombier. Le SSCM sera dès lors amené à réorganiser ses structures pour conduire les réformes annoncées dans le présent rapport et répondre aux défis que le Conseil d'Etat entend relever. En effet, l'organisation actuelle n'est pas propice à la conduite qu'il s'agit de mettre en place au niveau cantonal et à un renforcement des collaborations intercantionales.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat a chargé le DJSF d'intégrer ces objectifs dans les travaux de réorganisation du service actuellement en cours.

4 MISE EN ŒUVRE ET CONSÉQUENCES

4.1 Conséquences pour le personnel

Les projets énumérés dans le présent rapport déboucheront sur des réorganisations à la police neuchâteloise (CET) et au SSCM. Sans tenir compte des conséquences de la réorganisation de la défense contre les incendies décrites dans le rapport 12.004, les effectifs de ces deux unités ne devraient pas être modifiés par les restructurations en cours.

4.2 Conséquences financières pour les communes

Tableau 8 Vue d'ensemble des conséquences financières des réformes en matière de sécurité publique et de protection de la population, pour les communes (en millions de francs)

	2012	2013	2014	2015
Consolidation durable du projet de police neuchâteloise	+3,3	+3,3	+3,3	+3,3
Soins pré-hospitaliers (sans réductions ambulances) ^{*)}	~ -0,2	-0,7	-0,7	-0,7
Centrale neuchâteloise unique (117-118)		-0,7	-0,7	-0,7
Défense contre l'incendie et secours		-1 - 1,5	-1 - 1,5	-1 - 1,5
Objectifs pour la protection civile		-0,8 -1,0	-0,8 -1,0	-0,8 -1,0
Prise en charge temporaire par le Fonds de réforme des structures des communes	-3,3			
Bilan total ^{*)}	~ -0,2	-0.6 à +0,1	-0.6 à +0,1	-0.6 à +0,1

^{*)} Sans la diminution, à terme, liée à la baisse du nombre d'ambulances de Fr. 2'000'000

La consolidation du projet de police neuchâteloise permettra à l'Etat de réduire le déficit structurel lié au tarif du policier facturé aux communes dans le cadre des contrats de prestations.

Toutefois, sur le tableau 8, on constate que les réformes engagées dans la protection de la population devraient largement compenser l'augmentation des coûts de la police à charge des communes, ceci sans tenir compte des économies de 2 mio de francs générées par la réduction du nombre d'ambulances consécutive à la réorganisation des soins pré-hospitaliers et du 144. Au final, pour les communes, le bilan devrait être équilibré si ce n'est bénéficiaire et ce, dès 2012, grâce au prélèvement sur le Fonds de réforme des structures des communes. Ces éléments d'appréciation ont été eux aussi présentés aux communes le 14 décembre 2011 par le chef du DJSF.

4.3 Conséquences financières pour l'Etat

Les projets décrits dans le présent rapport ont aussi des conséquences favorables pour l'Etat. La consolidation du projet de police neuchâteloise générera des recettes

supplémentaires de 3,3 millions de francs, auxquelles s'ajoutent des économies de quelque 300.000 francs consécutives à la refonte de la défense contre les incendies et des secours.

Le transfert des soins préhospitaliers sera compensé dans le budget du DSAS, sans que cela ne génère de charges supplémentaires. Enfin, pour le 118, les charges de fonctionnement devraient fortement diminuer quelle que soit l'option retenue. Nous rappelons néanmoins qu'un investissement de départ devrait être consenti pour assurer la mise en place du nouveau dispositif.

4.4 Compatibilité avec la réforme de l'Etat

Le présent rapport décrit la mise en œuvre de mesures d'économies annoncées dans le cadre du rapport 11.036 consacré au redressement des finances. Il intègre les principes de la gouvernance des partenariats et vise à optimiser la gestion des prestations en matière de sécurité, dans le sens décrit dans le rapport 10.002 sur le redressement des finances et la réforme de l'Etat.

4.5 Agenda politique et mise en œuvre

Tableau 9: Feuille de route des principaux projets en matière de sécurité publique et de protection de la population

Délais	Projets	Activités	Compétences
Fin 2012	Analyse des dangers	Validation du rapport final	Conseil d'Etat
Premier trimestre 2012	Défense contre les incendies et les secours	Adoption de la loi proposée par le	Grand Conseil (Rapport 12.004)
	Conduite et gestion de situations d'urgence	Adoption de la révision partielle de la LA-LPPCi	
	Réorganisation des numéros d'appel 117, 118 et des soins pré-hospitaliers	Adoption de la révision partielle de la LA-LPPCi	
	Protection civile	Révision technique de la LA-LPPCi (constructions et contributions de remplacement)	Grand Conseil
Troisième trimestre 2012	Centrale neuchâteloise d'urgence 117-118	Demande de crédit d'investissement	Grand Conseil
	Protection civile	Révision de la LA-LPPCi et réorganisation de la PCi	Grand Conseil
	Analyse des dangers et des risques	Rapport mis à disposition du Conseil d'Etat	Conseil d'Etat, DJSF
Fin 2012	Contrats de prestation police – communes	Négociations achevées avec toutes les communes	DJSF
	Réorganisation du SSCM	Réorganisation terminée et opérationnelle	DJSF
2013	Défense contre les incendies et les secours	Nouvelle organisation opérationnelle	ECAP, DJSF
	Adaptations du coût du policier	Entrée en vigueur	DJSF
2014	Protection civile	Nouvelle organisation opérationnelle	Conseil d'Etat, DJSF
	Centrale neuchâteloise d'urgence 117-118	Mise en place achevée, centrale opérationnelle	Conseil d'Etat, DJSF

La feuille de route du tableau 9 fournit un aperçu d'ensemble de la planification des projets évoqués dans le présent rapport, à l'exception des soins pré-hospitaliers (144, médecine de garde et hotline pédiatrique) qui incombent au DSAS.

Le Grand Conseil sera saisi à quatre reprises par le Conseil d'Etat durant l'année 2012, avec le rapport 12.004 relatif à la réforme de la défense contre les incendies et des secours, une révision technique de la LA-LPPCi, puis une demande de crédit d'investissement concernant la centrale d'urgence et, enfin, la réforme de la protection civile.

Si tout se passe comme prévu, 2012 et 2013 seront des années de transition pendant lesquelles les réformes évoquées seront mises en place. En 2014, l'ensemble du nouveau dispositif en matière de sécurité publique et de protection de la population devrait être opérationnel.

5 CONCLUSION

Adapter notre sécurité aux exigences du 21^e siècle, repenser nos structures pour une sécurité publique et une protection de la population crédibles, transparentes et efficaces: tels sont les grands défis que le Conseil d'Etat entend relever d'ici à la fin de la législature.

Fort d'un bilan très positif pour l'ensemble des collectivités publiques, la réforme de la police neuchâteloise doit être durablement consolidée sur le plan structurel par des adaptations des tarifs facturés aux communes. En parallèle, notre dispositif d'alarme et d'engagement, nos organisations de défense contre les incendies et de secours, notre protection civile et nos outils de conduite exigent d'être modernisés et adaptés pour faire face à l'éventail des risques et des dangers auxquels notre canton est exposé, tout en visant des gains d'efficacité, des réductions des coûts et en exploitant les possibilités de collaboration intercantonale.

C'est dans cet esprit que le Conseil d'Etat vous prie de prendre acte du présent rapport d'information.

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

Neuchâtel, le 14 mars 2012

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
G. ORY

La chancelière,
S. DESPLAND

RESUME	1
1. INTRODUCTION	1
1.1 Crédibilité, transparence, efficience: les trois piliers de la sécurité	2
1.2 Sécurité: une définition.....	2
1.3 Adapter notre sécurité aux défis du 21 ^e siècle.....	3
1.4 La réforme de l'Etat en ligne de mire.....	4
2. CONSOLIDER DURABLEMENT NOTRE SÉCURITÉ PUBLIQUE	4
2.1 Contrats de prestations	4
2.2 Effectifs.....	6
2.3 Actualisation du coût du policier et correction des contrats de prestations	8
2.4 Volume des prestations effectuées	9
2.5 Impact financier sur l'Etat et les communes	10
2.6 Procédure	11
3. LA PROTECTION DE LA POPULATION EN MUTATION	11
3.1 Analyse des dangers et des risques.....	11
3.2 Conduite et gestion d'événements et de situations d'urgence	13
3.3 Organisation et conduite en matière d'alarme et d'engagement	14
3.4 Défense contre l'incendie et secours.....	17
3.5 Protection civile.....	18
3.6 Indicateurs sur la protection de la population	19
3.7 Réorganisation du Service de la sécurité civile et militaire (SSCM).....	19
4. MISE EN ŒUVRE ET CONSÉQUENCES	20
4.1 Conséquences pour le personnel.....	20
4.2 Conséquences financières pour les communes	20
4.3 Conséquences financières pour l'Etat	20
4.4 Compatibilité avec la réforme de l'Etat	21
4.5 Agenda politique et mise en œuvre.....	21
5. CONCLUSION	21