

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
en réponse
**au postulat 21.177 « Quel est le coût de la sécurité dans
notre canton ? »**

(Du 31 janvier 2024)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Le postulat 21.177 intitulé « Quel est le coût de la sécurité dans notre canton ? » demande au Conseil d'État qu'une analyse globale et consolidée soit menée afin de déterminer, au terme des réformes qui ont touché l'organisation des corps de police, quel montant total est dépensé en matière sécuritaire.

L'étude menée fait ressortir une grande stabilité dans l'évolution des coûts de sécurité. Cette stabilité est d'autant plus remarquable que les exigences en matière de sécurité ont augmenté de manière significative et que l'entrée en vigueur du Code de procédure pénale a fortement chargé les corps de police. Considérées globalement, les communes n'ont pas subi de pertes financières suite aux changements introduits par la loi sur la police (LPol) en 2015. Elles ont, au contraire, bénéficié du processus de police unique initié en 2006.

Dans ce contexte de stabilité des coûts de sécurité, les communes ont vu leur participation à ces charges diminuer de 40% (60% État) en 2005 à 21% (79% État) en 2022. Une étude BAK Basel de 2015 estimait cette part à 1/3 (2/3 État) en moyenne nationale.

1. INTRODUCTION

En date du 31 août 2021, votre Autorité acceptait par 72 voix contre 19 le postulat du groupe libéral-radical 21.177 dont nous rappelons la teneur ci-après :

21.177

27 août 2021

Postulat du groupe libéral-radical

Quel est le coût de la sécurité dans notre canton ?

Le Grand Conseil demande au Conseil d'État qu'une analyse globale et consolidée soit menée afin de déterminer, au terme des réformes qui ont touché l'organisation des corps de police, quel montant total est dépensé en matière sécuritaire.

Développement (obligatoire) :

En 2015, l'analyse BAK Basel (rapport 15.055) démontrait une répartition des coûts État-communes proche de la moyenne nationale (2/3 vs 1/3), situant toutefois le niveau du « coût par cas » en dessus de cette même moyenne nationale, notamment à cause d'une « densité policière » (nombre d'EPT par habitant) plus élevée que les autres cantons. Entre-temps, une bascule d'un point d'impôt a été réalisée afin de compenser des surcoûts constatés pour le canton, tout comme la révision de la répartition du produit des amendes. La réorganisation a

également nécessité la redéfinition des tâches communales et des effectifs nécessaires à leur accomplissement, tout comme l'évolution des recettes engendrées par l'activité policière ainsi que leur clé de répartition. Ces éléments, cumulés entre eux, ont-ils engendré une augmentation des dépenses publiques en matière sécuritaire ? À quel niveau se situe, en 2021, le coût global de la « police » depuis la mise en place des réorganisations successives aux niveaux cantonal et communal ? À l'image de l'analyse détaillée des prestations en matière sanitaire, une quantification et analyse précise nous semble s'imposer pour les coûts de la sécurité.

Auteur : Damien Humbert-Droz

2. HISTORIQUE

Dès le début des années 2000, il est devenu évident que la collaboration entre les corps de police communaux et la police cantonale devait être aménagée. Une étude réalisée en 2003 a révélé des difficultés de coordination et une mauvaise définition des rôles, ce qui a conduit à une gestion peu efficiente des forces de police.

Dans le but d'améliorer la situation et de réduire les doublons, une loi sur la police neuchâteloise a été adoptée en 2007. Cette loi prévoyait la création d'une police unique chargée de toutes les tâches sécuritaires de police dans le canton et la possibilité, pour les communes, de conclure des contrats de prestations avec le Canton. Les communes restaient libres, pour le surplus, d'engager des assistant-e-s de sécurité publique pour les tâches ne nécessitant pas une formation de policier-ière.

Mis en pratique, ce système s'est toutefois révélé difficile à maintenir dans la durée puisqu'entraînant des déséquilibres profonds entre les moyens engagés par le Canton au profit des communes et les contributions payées par ces dernières. À la lumière de ce constat, le Canton a conduit une révision législative importante en 2015 avec pour objectifs de conserver les aspects positifs de la loi précédente, de mettre en place une gouvernance partagée avec les communes, de garantir un financement équitable de la sécurité et de redéfinir les compétences cantonales et communales en matière de sécurité publique.

Pour atteindre un financement plus équitable, la LPol de 2015 a prévu le transfert d'un point d'impôt et du produit de l'exploitation des radars à l'État. Par ailleurs, la répartition du revenu des amendes émises par les communes, après transfert des radars à l'État, a été modifiée en faveur de ces dernières (75% communes / 25% État – correspondant au travail de recouvrement et aux pertes résultant des amendes non-payées –, 50/50 auparavant). Pendant une période transitoire précédant le transfert du point d'impôt, une contribution communale par habitant-e a été mise en place pour financer la sécurité publique en 2015 et 2016 (68 francs par habitant-e pour La Chaux-de-Fonds, le Locle et Neuchâtel (environ 90'000 habitant-e-s) et de 23 francs pour les autres communes (environ 85'000 habitant-e-s)) correspondant environ à 7,8 millions. Depuis 2017, la bascule du point d'impôt est effective (7,2 millions).

3. MÉTHODE DE CALCUL

Pour déterminer l'évolution des coûts de la sécurité dans le canton de Neuchâtel, les valeurs des comptes des communes neuchâteloises ont été recherchées ainsi que celles de la police neuchâteloise sur une période allant de 2010 à 2022. Les chiffres ont été obtenus directement à partir de la classification fonctionnelle 11 des comptabilités des communes, sans analyse détaillée de leur contenu, partant du principe que chaque commune est restée conséquente au fil du temps s'agissant de la manière de comptabiliser ses coûts de sécurité. Les fusions intervenues durant la période considérée ont rendu l'interprétation complexe mais des valeurs consolidées ont pu être calculées.

À noter que le point d'impôt et la contribution communale temporaire ont été considérés comme une charge pour les communes. Ces montants ont donc été additionnés aux charges sécuritaires directes (salaires notamment) des communes.

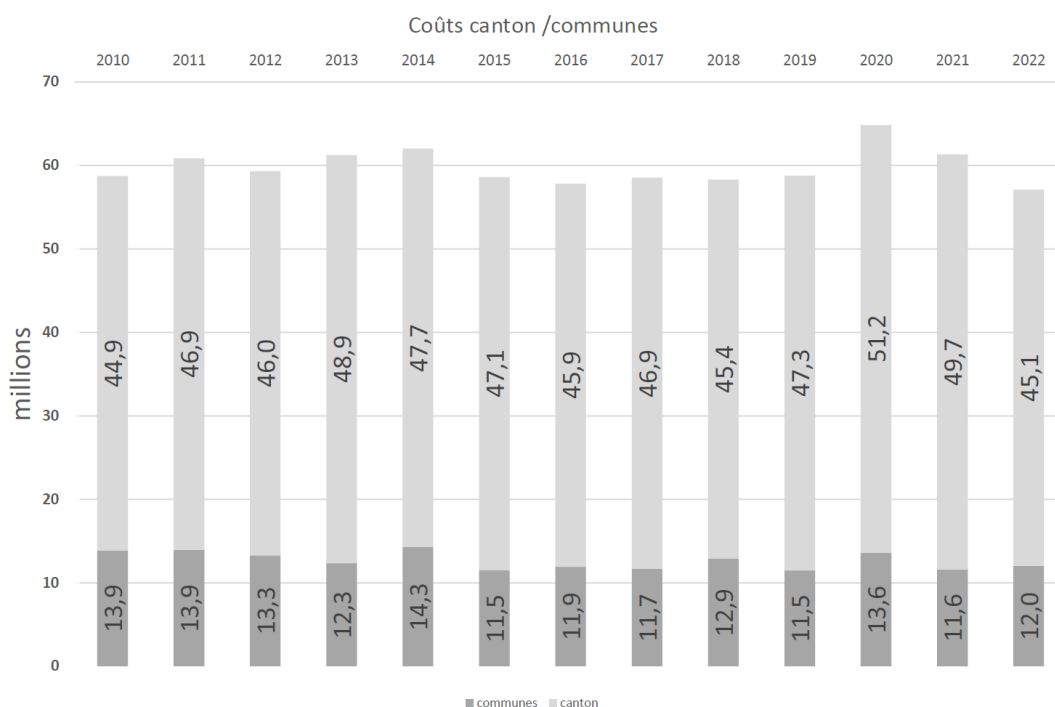
S'agissant du bilan financier de la PONE, un certain nombre de correctifs ont été introduits pour permettre les comparaisons dans le temps, en particulier :

- le retrait du rattrapage du plan PPP de 2010 qui fait référence à une correction unique des chiffres antérieurs liés aux retraites du personnel de la PONE ;
- l'abstraction du coût des prestations internes (SRHE, SIEN, etc..) qui n'apparaissent que depuis 2019 ;
- le maintien des revenus des amendes cantonales dans les comptes de la PONE même si depuis 2020, ces revenus sont enregistrés dans les comptes d'un autre service de l'État ;
- le point d'impôt et la contribution temporaire des communes ont été considérés comme une recette pour le Canton. Ces montants ont donc été soustraits des charges sécuritaires directes de la PONE .

3.1. RÉSULTATS

3.1.1. Coûts nets de la sécurité¹

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Canton	44,9	46,9	46,0	48,9	47,7	47,1	45,9	46,9	45,4	47,3	51,2	49,7	45,1
C ^{nes}	13,9	13,9	13,3	12,3	14,3	11,5	11,9	11,7	12,9	11,5	13,6	11,6	12,0
TOTAL	58,8	60,8	59,3	61,2	62,0	58,6	57,8	58,6	58,3	58,8	64,8	61,3	57,1



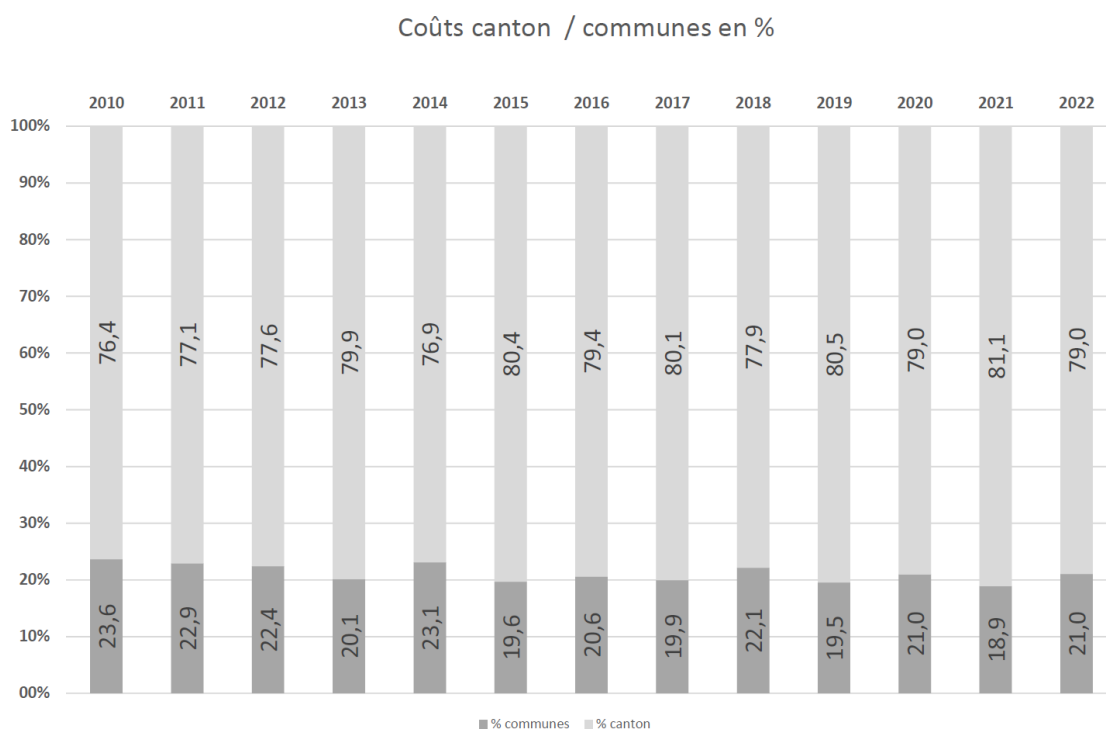
Entre 2010 et 2022, la charge nette de la sécurité dans le canton est passée de 58,8 à 57,1 millions. Dans une analyse similaire réalisée par le Département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF) en 2010 et certifiée par PricewaterhouseCoopers (PWC), les coûts nets de la sécurité étaient estimés à 60,1 millions en 2005.

¹ Rappel des moments clés : 2015 : répartition des amendes d'ordre décernées par les communes (75% communes / 25% État), 100% de la gestion et des revenus des radars au canton, introduction de la taxe par habitant (68.-/3 villes et 23.-/communes en 2015-2016). 2017 : introduction du point d'impôt.

Ainsi, entre 2005 et 2022, les coûts nets de la sécurité sont passés de 60,1 à 57,1 millions, soit une baisse d'environ 5%. Le bilan apparaît encore plus favorable lorsqu'il est mis en perspective avec l'évolution de l'environnement sécuritaire marquée par une augmentation massive de la cybercriminalité, une numérisation croissante des enquêtes, un nouveau code de procédure pénale plus gourmand en ressources et une accentuation des exigences liées au maintien de l'ordre, sans parler du domaine de l'asile et des exigences en matière de développement informatique et de formation.

En 2015, l'analyse BAK Basel présentait un niveau du « coût » par cas neuchâtelois en dessus de la moyenne nationale, notamment à cause d'une « densité policière » plus élevée que les autres cantons. À la connaissance du Conseil d'État, il n'existe pas de nouvelle étude comparative basée sur les mêmes critères d'évaluation. Depuis lors toutefois, alors que Neuchâtel présente un bilan financier sécuritaire en diminution, plusieurs cantons – Berne (+ 360 EPT), Valais (+ 40), Fribourg (+ 90) et Tessin (+123) – ont annoncé des hausses importantes de leurs effectifs policiers. Neuchâtel verrait ainsi certainement sa place s'améliorer dans les comparaisons intercantionales si une nouvelle étude était menée aujourd'hui.

3.1.2. Ratio Canton / communes



L'analyse menée conclut que la part des coûts nets de sécurité à la charge des communes était de 24% en 2010 et de 21% en 2022. L'analyse du DJSF de 2010, faisait même apparaître un taux de 40% pour les communes en 2005 et de 29% en 2009. Vu la stabilité des coûts nets sécuritaires dans le canton, ces chiffres démontrent que les réformes successives introduites depuis 2005 ont été globalement favorables aux communes malgré le transfert du produit des radars et d'un point d'impôt au canton. Par ailleurs, le pourcentage d'environ 20% à la charge des communes est plus faible que la moyenne nationale. En effet, selon une analyse réalisée par BAK Basel en 2015 (rapport 15.055), la répartition des coûts entre l'État et les communes était d'environ 2/3 pour l'État et 1/3 pour les communes.

À noter encore que si, par le passé, les charges structurelles et de centre des communes, dont la sécurité publique, faisaient l'objet d'une péréquation horizontale entre les communes à hauteur de 16 millions en moyenne par an sur la période 2001-2018 – 18,6 millions en 2001, 17,2 millions en 2010, 14,6 millions en 2015 et 13,9 millions en 2018 - cette part a été réduite à près de 4 millions suite à la réforme validée en 2019 au travers des rapports 18.043 (Conseil d'État et commission du

Grand Conseil). Les modifications introduites visaient à tenir compte de l'évolution de la répartition des compétences et des tâches ainsi que des financements intervenus entre l'État et les communes depuis une dizaine d'années dans plusieurs politiques publiques, dont la sécurité en particulier. Cette diminution des transferts financiers entre les communes a été compensée à hauteur de 13 millions par an par une dotation de l'État en faveur des communes.

Sans que cela soit pris en compte dans les chiffres détaillés dans le présent rapport, il paraît en effet important de rappeler le contenu de cette réforme, directement liée au transfert de compétences en matière de sécurité publique, qui est venue alléger substantiellement les budgets des communes pris globalement.

4. CONCLUSION

Sans les réformes réalisées depuis une quinzaine d'années, les coûts liés à la sécurité auraient connu une évolution nettement moins favorable que celle observée aujourd'hui. Se dotant d'une taille critique plus adéquate, la police neuchâteloise a pu absorber les nouveaux défis sécuritaires en garantissant un bon niveau de prestation, réaliser des économies d'échelle, se spécialiser et assurer une meilleure répartition de ses ressources. Réorganisant ses effectifs en interne, elle n'a encore jamais atteint le chiffre de 410 policiers initialement prévu en 2006 dans le projet de police unique.

Le maintien du coût de la sécurité durant la dernière décennie est remarquable dans un contexte où les exigences ont considérablement progressé. Cela témoigne de la pertinence des réformes entreprises.

Considérées dans leur ensemble, les communes n'ont pas subi de pertes financières à la suite du processus de réforme. Quelques petites communes ont vu leurs coûts sécuritaires s'accroître dans la mesure où elles ne consacraient pas ou très peu de moyens à ce secteur, leurs citoyens et citoyennes profitant indirectement des prestations sécuritaires de la PONE sur tout le territoire ou de celles offertes par les villes plus localement. A contrario, les grandes communes ont vu, à juste titre, leur situation s'améliorer au travers de la mutualisation des charges sécuritaires de l'ensemble du canton. Ce résultat démontre que les réformes ont été implémentées de manière à préserver l'équilibre financier des communes. Le processus de police unique a généré des avantages financiers tout en maintenant un niveau de sécurité publique adéquat, constituant ainsi une réussite dans la gestion des ressources publiques et des services de sécurité du canton.

Au vu des éléments d'analyse développés ci-devant, le Conseil d'État propose au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport et de classer le postulat 21.177.

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

Neuchâtel, le 31 janvier 2024

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND