

# Rapport du Conseil communal au Conseil général concernant la politique communale en matière de protection de la population (Du 15 mars 2004)

Madame la Présidente,  
Mesdames, Messieurs,

## 1 Introduction

Dans sa définition pyramidale des besoins, Abraham Maslow, psychologue, (1908 - 1970) a mis, à juste titre, le besoin de sécurité en bonne place. Il s'agit dans notre société d'un service essentiel que doit assurer la communauté envers chacun de ses membres.

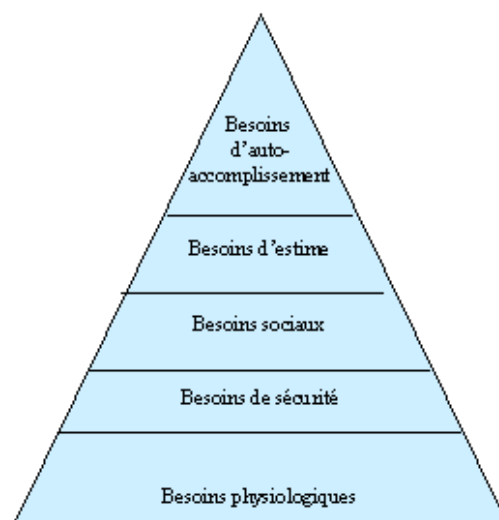


Figure 1 : Pyramide des besoins selon Maslow

Les bases légales de niveau supérieur, à savoir :

- La loi de santé du 6 février 1995 ;
- La loi sur la police du feu (LPF), du 7 février 1996 et,
- La loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile, du 20 novembre 1996,

indiquent qu'il s'agit d'une mission communale pour ce qui concerne le service des ambulances, la défense incendie et la protection civile.

Conscient que nos citoyens ont besoin de prestations toujours plus nombreuses et plus efficaces, mais soucieux de remplir ce devoir de la manière la plus économique possible, nous sommes convaincu que la solution s'appelle « la sécurité par la coopération ».

#### Coopérations internes à la Ville de Neuchâtel

Coopération par la confirmation du modèle cantonal neuchâtelois visant à la **polyvalence des professionnels du feu et de l'ambulance**. Ce modèle, bien qu'éprouvé à l'étranger, était encore unique en Suisse jusqu'à l'année passée. Parce qu'il est opérationnellement efficace et économiquement intéressant, il suscite l'intérêt de bien des cantons, dont celui de Zürich qui a décidé, en 2003, de le mettre en place prochainement.

Coopération par la poursuite des efforts de **collaboration entre les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires**. Résultat des études issues de l'audit du SIS en 2000, cette collaboration va en s'améliorant, mais elle se heurte à des difficultés pratiques que nous avons décidé de corriger au moyen de mesures organisationnelles présentées dans ce rapport.

Coopération par le **regroupement du service du feu et de la protection civile**. Ces deux services communaux, dépendants de la Direction de la police du feu, ont vu leurs tâches se modifier et font dorénavant partie intégrante du concept de protection de la population. Il s'agit pour nous de les regrouper afin d'éliminer les doublures, d'en améliorer le fonctionnement et la coordination opérationnelle.

#### Coopérations externes

Coopération par **une répartition rationnelle des missions cantonales entre les deux services professionnels**, à savoir le SIS de Neuchâtel

et le SIS des Montagnes neuchâtelaises, de manière à diminuer le nombre de disciplines à instruire et le matériel à acquérir tout en assurant, à l'échelle cantonale, un niveau de compétences suffisant.

Enfin, coopération par la création d'un instrument intercommunal de sécurité, **regroupant les sapeurs-pompiers volontaires des communes de Neuchâtel, Peseux, Auvernier et Corcelles-Cormondrèche**. Diverses communes du canton ont déjà décidé de regrouper leurs corps de sapeurs-pompiers communaux. Au moment où nous vous présentons ce rapport, le nombre de corps de sapeurs-pompiers communaux neuchâtelais est d'ores et déjà passé de 62 à 43.

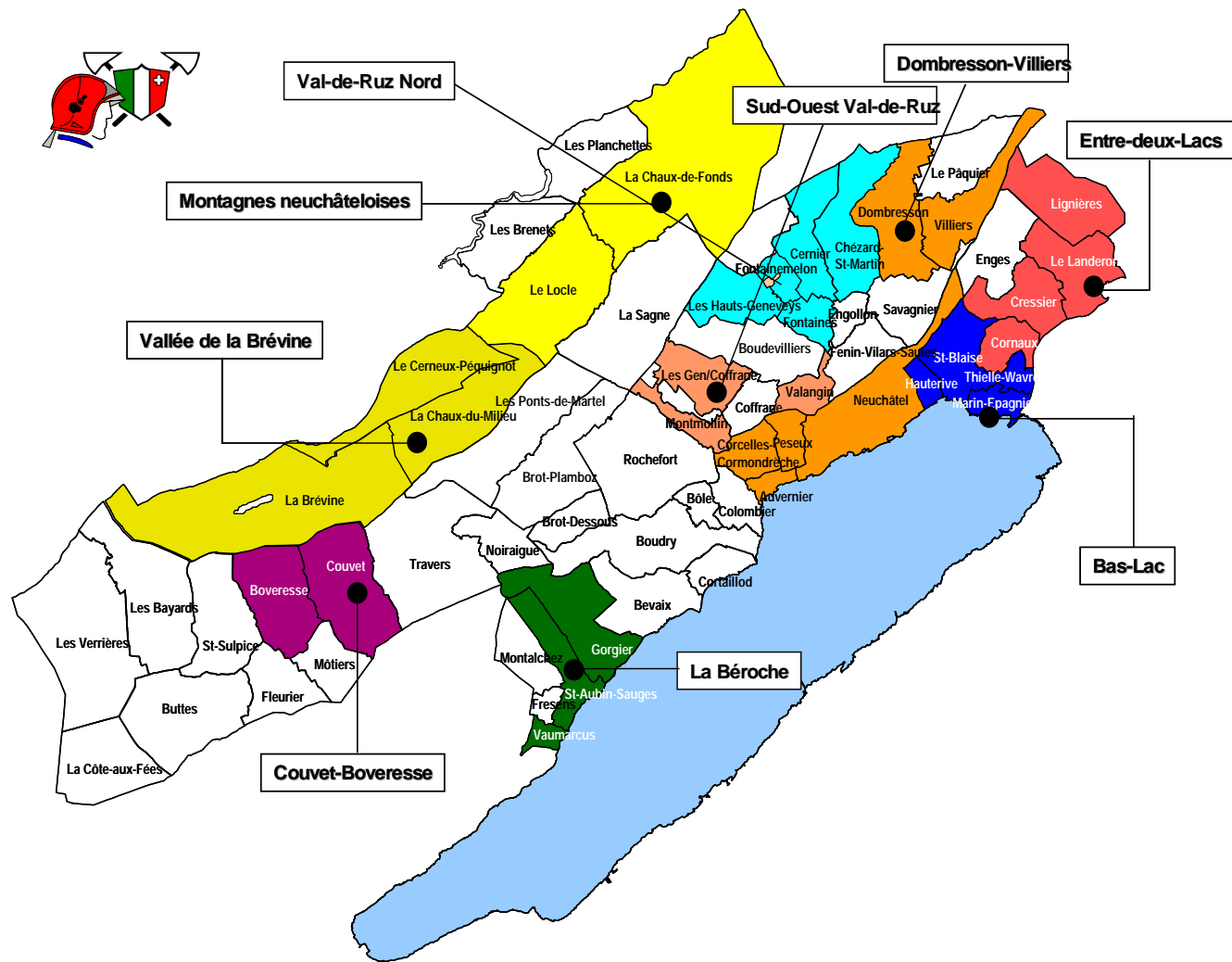


Figure 2 : Regroupement actuel des corps de sapeurs-pompiers communaux

## 2 Polyvalence des professionnels du feu et de l'ambulance

Avant 1990, le service des ambulances et la desserte des engins du service du feu étaient des tâches de la Police locale. Mais l'accroissement des exigences en terme de formation et l'augmentation du nombre d'interventions ont conduit à une telle spécialisation des métiers de policier et de sapeur-pompier/ambulancier que la séparation devenait inéluctable. C'est pourquoi le SIS fut créé.

Aujourd'hui, le SIS se trouve confronté à un dilemme comparable à celui de l'époque dans la mesure où les recommandations fédérales vont dans le sens d'un accroissement disproportionné des exigences en terme de formation pour les ambulanciers.

Le SIS est actuellement formé d'intervenants parfaitement polyvalents et capables d'accomplir leurs missions tant dans le domaine de la défense incendie que dans celui du service sanitaire. Il est même reconnu comme centre de stage pour les élèves des écoles d'ambulances de Suisse romande. La qualité et le sérieux des prises en charge des patients par nos collaborateurs sont unanimement reconnus.



Figure 3 : Polyvalence sapeurs-pompiers/ambulanciers professionnels

D'autre part, l'effectif du service est relativement modeste en comparaison intercantonale, dans la mesure où le personnel en caserne est prêt à intervenir tant pour un départ feu que pour une intervention sanitaire. Si les deux « métiers » devaient être séparés, l'effectif nécessaire pour assurer un même nombre de collaborateurs disponibles dans chacune des spécialités serait d'environ 60 % supérieur à celui que nous connaissons aujourd'hui. Ainsi, nous sommes d'avis que notre modèle est bon et que nous devons le défendre avec la plus grande vigueur.

Il va de soi que si les recommandations fédérales relatives au domaine sanitaire devenaient des exigences cantonales, nous ne serions plus en mesure de défendre ce modèle de polyvalence. Toutefois, la décision zürichoise d'adopter le modèle neuchâtelois va probablement freiner les ardeurs fédérales et nous conforte dans l'idée que notre choix est le bon.

### **3 Collaboration Sapeurs-pompiers professionnels et Sapeurs-pompiers volontaires**

Les professionnels du SIS demeurent le fer de lance du nouvel instrument de sécurité régionale proposé. Ils assurent les premiers départs tant dans le domaine des ambulances (district de Neuchâtel, Boudry, Val-de-Ruz) que dans celui de la défense incendie.

Au surplus, conformément à la législation cantonale :

- ils renforcent les sapeurs-pompiers volontaires communaux pour les interventions sur le secteur du centre de secours de Neuchâtel (Auvernier, Peseux, Corcelles-Cormondrèche, Saint-Blaise, Hauterive, Marin, Thielle-Wavre et Enges) ;
- ils assurent le renfort en personnel spécialisé et en moyens lourds (par ex. transport d'eau, bras articulé, appareils respiratoires) sur le littoral et dans le Val-de-Travers ;
- ils remplissent, en coordination avec les professionnels du SIS des Montagnes neuchâteloises, quelques missions de types cantonales dans tout le canton (par ex. chimique, radioprotection, sauvetage lac, pionniers lourds).



*figure 4 : Collaboration entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires*

Une saine gestion des moyens implique de compléter les effectifs professionnels par des apports ponctuels de sapeurs-pompiers volontaires. D'ailleurs, l'audit du SIS, en 2000, avait clairement démontré que l'effectif préconisé du SIS en professionnels était suffisant pour autant qu'une étroite collaboration soit mise en place entre les professionnels et les volontaires.

Les mesures prises par notre Conseil à l'issue de l'audit, ont permis d'améliorer notablement le niveau d'instruction des sapeurs-pompiers volontaires, mais pas leur parfaite intégration opérationnelle au sein du SIS.

Dès lors, malgré ces progrès, un problème de collaboration sur le terrain, lors d'interventions réelles, est encore à régler. En effet, les quatre sections professionnelles sont appelées à devoir intervenir en collaboration avec toutes les sections volontaires. Le manque d'automatisme et de cohésion entre les intervenants induisent parfois des malentendus que nous devons éliminer.

Nous souhaitons donc profiter de la nouvelle organisation pour rattacher une section volontaire à chaque section professionnelle de manière à créer un binôme permanent tant pour l'instruction que pour l'intervention.

## 4 Regroupement feu et PCi

Suite à l'acceptation par le peuple, en été 2003, de la nouvelle loi fédérale sur la protection de la population, les Autorités cantonales ont mis en chantier une réforme de l'organisation de la protection civile. Le projet de loi d'exécution sera soumis prochainement au Grand Conseil. Le nouveau concept vise, entre autre, à une meilleure collaboration entre la protection civile et les sapeurs-pompiers.

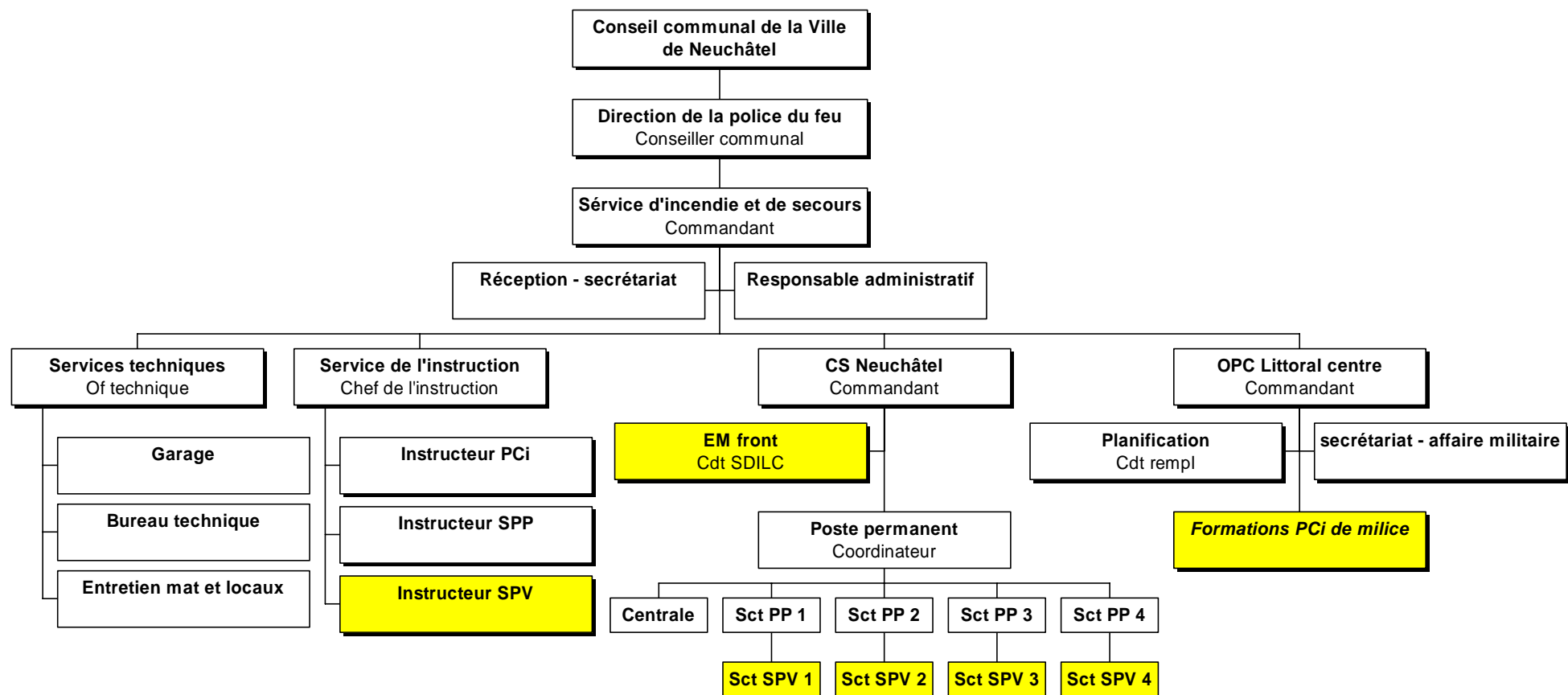


*Figure 5 : Collaboration sapeurs-pompiers et protection civile*

Le regroupement de la lutte contre le feu et de la protection civile, décidé par notre Conseil, tient naturellement compte des contraintes financières qui sont les nôtres puisqu'il met à profit les synergies possibles entre le SIS et la protection civile afin de rationaliser au maximum les besoins en personnel professionnel.

Ce nouveau service servira de structure faîtière à tout le projet relatif à la politique de protection de la population régionale décrit dans ce rapport :





Grisé = miliciens

Figure 5 : Organigramme 2004 du SIS Neuchâtel

Il sera conduit par le commandant du SIS et se composera de deux entités principales « fournisseurs de sécurité », à savoir :

Le centre de secours (CS) regroupant tous les sapeurs-pompiers/ambulanciers professionnels ainsi que les sapeurs-pompiers volontaires.

L'organisation de protection civile (OPC) regroupant tous les astreints à la protection civile.

Ce regroupement permet de sortir de ces deux organisations les deux processus de support ci-dessous afin de les mettre en commun sous forme de services logistiques :

- Le service de l'instruction qui regroupera les instructeurs du poste permanent (feu et sanitaires), l'instructeur des volontaires du SIS (milicien), ainsi que l'instructeur de la PCi afin de fournir des prestations aux deux entités principales
- Le service technique qui réglera tous les problèmes de gestion de véhicules, matériel, équipements, locaux, abris (étude, acquisition, distribution, entretien, élimination) ainsi que la gestion du bureau technique et ses planifications d'intervention

Cette mise en commun des ressources, alliée à une redéfinition des priorités de la PCi, a permis de diminuer d'un poste professionnel à plein temps les ressources du nouveau service.

Nous vous présentons à la figure 5, pour information, l'organisation décidée par notre Conseil pour le nouveau service de sécurité civile régionale, dénommé SIS Neuchâtel et comprenant les sapeurs-pompiers/ambulanciers professionnels, les sapeurs-pompiers volontaires et la protection civile.

Cette nouvelle organisation est conforme aux législations fédérale et cantonale et répond parfaitement aux exigences imposées, tout en assurant une meilleure collaboration par la création d'un seul instrument de sécurité au niveau régional.

## **5 Collaboration entre professionnels**

Certaines missions particulièrement pointues et donc souvent peu fréquentes (par ex. chimiques, radioprotection, transport d'eau à haut débit, sauvetage en milieu aquatique, pionniers lourds, conduite d'événements majeurs, évacuations sanitaires) sont actuellement

assurées par les deux services professionnels du canton, à savoir le SIS de Neuchâtel et le SIS des Montagnes neuchâteloises, qui fournissent ensemble les moyens adéquats.

Le fait est que ces missions peuvent être encore divisées en deux sous-catégories, à savoir :

- celles pour lesquelles les moyens en personnel d'un SIS sont insuffisants et qui nécessitent une alarme simultanée et l'engagement commun des deux SIS. Pour celles-ci, le matériel et les engins spécifiques doivent être partagés dans les deux services ;
- celles pour lesquelles les moyens en personnel d'un SIS sont suffisants et qui devront alors être attribuées à l'un ou l'autre des SIS de manière à diminuer le nombre de disciplines à instruire et de diminuer aussi le matériel à acquérir tout en assurant à l'échelle cantonale un niveau de compétence suffisant.

Les études actuellement en cours entre tous les organes concernés devraient aboutir à des propositions concrètes d'ici un à deux ans. Le problème principal restant de trouver un financement équitable entre tous les bénéficiaires de ces prestations cantonales.

## **6 Collaboration intercommunale**

Pour des raisons historiques et légales, chaque commune est responsable de la défense incendie sur son territoire. Ainsi chaque commune dispose d'un corps de sapeurs-pompiers volontaires plus ou moins apte à assurer la défense incendie.

Les temps de déplacements en diminution, les difficultés de financement des moyens adéquats, les besoins en instruction et les exigences de l'établissement d'assurance et de prévention (ECAP) ont contraint les communes à se regrouper et ont nécessité la centralisation de compétences dans les centres de secours régionaux pour sauvegarder autant que possible le principe de milice dont le coût de fonctionnement, faut-il le rappeler, est sensiblement plus favorable.

Toutefois, les temps changent et les missions deviennent de plus en plus complexes. L'isolation des bâtiments, l'arrivée sur nos routes de véhicules dont les équipements rendent les interventions plus

dangereuses (par ex. airbags, fumées toxiques, carburants alternatifs), le transport par la route et le rail de produits de plus en plus dangereux et les moyens mis à disposition des intervenants rendent de plus en plus difficiles les actions des combattants du feu et nécessitent de plus en plus d'heures d'instruction.

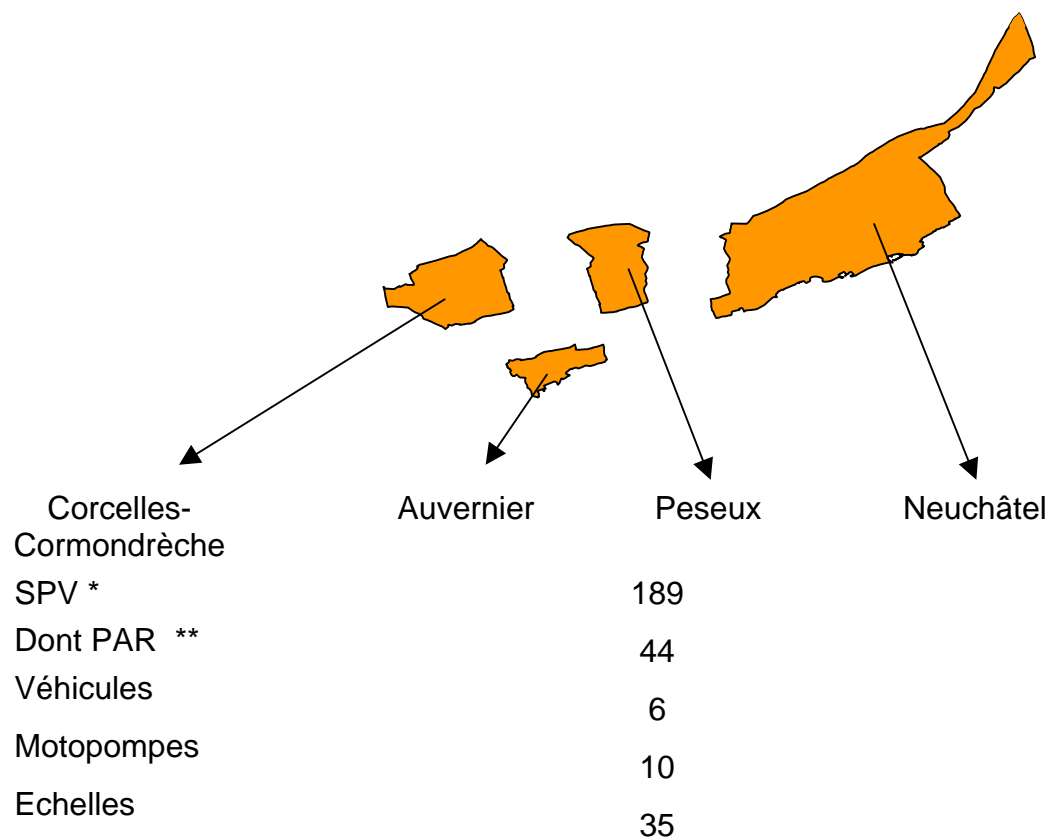
La difficulté de recruter des sapeurs-pompiers volontaires en bonne santé, disponibles jour et nuit pour l'intervention et prêts à s'entraîner jusqu'à 50 soirées par années devient de plus en plus problématique. Non seulement ces derniers occupent des emplois d'où il devient difficile de s'absenter, mais la mobilité des jeunes les conduit fréquemment à habiter dans une commune et à travailler dans une autre.

Nous nous trouvons ainsi à un tournant stratégique si l'on veut éviter une professionnalisation sauvage des services du feu et une augmentation des moyens lourds d'interventions dans tout le canton alors que nous disposons déjà sur le Littoral et dans les Montagnes neuchâteloises de deux centres professionnels polyvalents et aptes à intervenir, en première urgence ou en renfort, sur tout le territoire cantonal.

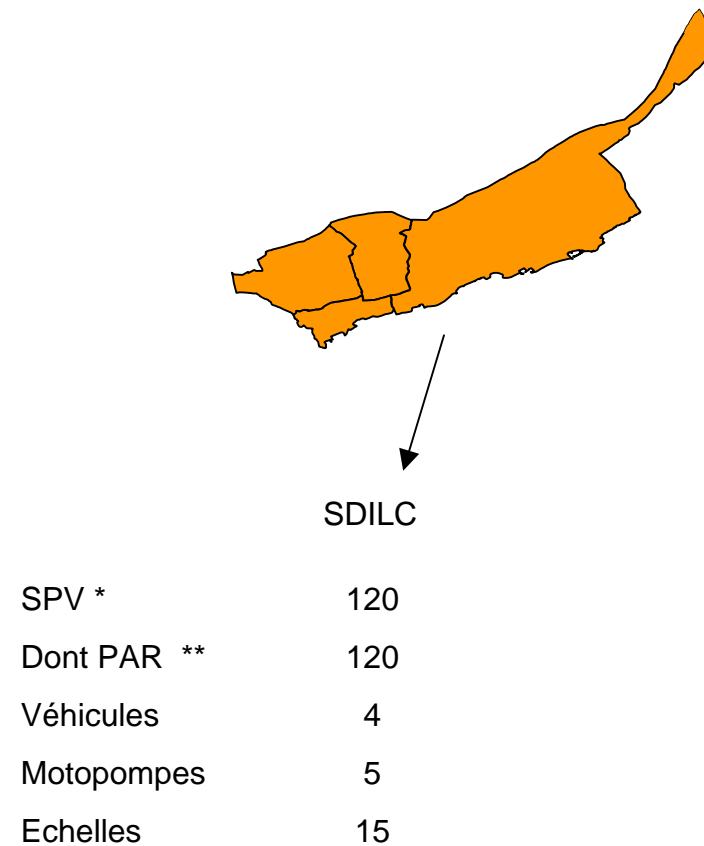
Notre commune doit jouer sa carte de centre d'agglomération. Pour cela elle doit se doter des bases légales permettant une intelligente collaboration avec les communes voisines rattachées à notre centre de secours ainsi que d'un financement équitable de ses prestations au profit des autres communes.

Cette analyse de la situation est partagée par la plupart de nos communes partenaires. Pour preuve, les communes de Hauterive, Saint-Blaise, Marin et Thielle-Wavre ont, depuis 2004, regroupé leurs sapeurs-pompiers volontaires en un seul corps sous la conduite d'un syndicat intercommunal.

Nous avons eu l'occasion d'échanger nos points de vue avec les communes de Peseux, Auvernier et Corcelles-Cormondèche et il nous est apparu évident qu'une collaboration plus étroite était souhaitable. Cette collaboration permettra d'abaisser le nombre de sapeurs-pompiers volontaires nécessaires pour chacun des partenaires (passant de 200 à 120 pour l'ensemble des quatre communes) et ainsi d'améliorer l'instruction de ces derniers par une augmentation du nombre d'intervention et une collaboration accrue avec les professionnels.



\* *sapeurs-pompiers volontaires*  
 \*\* *porteur d'appareils respiratoire*



Compte tenu des différences de taille entre les partenaires et de l'existence d'un service au sein de notre administration, nous avons renoncé au Syndicat intercommunal qui aurait retiré trop de compétences à nos partenaires. Nous avons donc opté pour la seconde variante qui est la convention administrative.

Ce type de collaboration permettra, dans un premier temps, de créer un corps de sapeurs-pompiers volontaires unique pour nos quatre communes tout en conservant les compétences de décision stratégiques et financières au niveau des Autorités politiques traditionnelles. Cette convention garantira une meilleure collaboration entre les forces professionnelles et celles de milice, permettant de répondre de manière ciblée en terme de moyens et d'effectifs aux diverses sollicitations imposées.

En effet, la disponibilité en permanence d'une section de sapeurs-pompiers volontaires en renfort, pour l'ensemble des quatre communes, suffit pour répondre à l'immense majorité des sinistres. Les cas exceptionnels feront l'objet d'une alarme de nos éléments de piquet ou d'un renfort d'un autre centre de secours ainsi que du SIS des Montagnes neuchâteloises auquel nous garantissons la réciprocité.

Pour cela, un règlement identique à l'ensemble du corps doit être adopté par les quatre Autorités législatives concernées. Imposé par la loi cantonale sur la police du feu, ce règlement doit contenir un certain nombre de points que nous passerons en revue dans le chapitre suivant.

La surveillance de ce corps sera confiée à une commission intercommunale formée d'un représentant par commune, du commandant du SIS et du commandant des sapeurs-pompiers volontaires. Les compétences de cette commission seront avant tout consultatives.

## **7 Règlement sur le S.I.S**

### **7.1 Généralités**

La mise en place de la politique proposée a été engagée par notre Conseil dans le cadre de ses compétences au travers de mesures organisationnelles restructurant l'administration.

En revanche, les bases relatives aux droits et devoirs des sapeurs-pompiers volontaires sont de la compétence de votre Conseil et l'acceptation du nouveau règlement sur le SIS, rendu nécessaire pour

correspondre à la nouvelle organisation, doit dès lors faire l'objet d'une décision de votre part.

Afin de permettre une égalité de traitement entre tous les sapeurs-pompiers volontaires, le règlement fixant l'organisation doit être le même pour les quatre communes. De nombreuses séances entre les intéressés ont permis d'en fixer les lignes directrices qui ne peuvent s'intégrer comme un simple toilettage du règlement actuel, mais ont conduit à la rédaction d'un nouveau document.

Il est de notre devoir de vous informer préalablement que ce nouveau règlement ne pourrait dès lors pas faire l'objet de remise en question fondamentale sans repousser le projet à la prochaine législature.

## **7.2 Principales modifications**

Nous avons décidé de dénommer ce nouveau corps intercommunal « service de défense incendie du littoral centre » (ci-après SDILC), afin de ne pas induire de malentendu avec le service d'incendie et de secours (SIS), formé de professionnels et dont les bases de financement sont différentes.

De plus, les conditions relatives au personnel professionnel du SIS étant réglées dans le statut du personnel communal, nous renonçons délibérément à les mentionner dans ce règlement.

La principale modification induite par le regroupement proposé concerne la présentation du budget et des comptes. En effet, les frais relatifs à ce nouveau corps de sapeurs-pompiers volontaires seront portés en diminution des comptes du SIS feu et apparaîtront dans un nouveau groupe comptable intitulé *Part communal au SDILC*.

## **7.3 Commentaires chapitre par chapitre**

### **7.3.1 Dispositions générales**

La liste des missions du SDILC n'est pas reprise exhaustivement car elle découle exactement des lois et arrêtés cantonaux.

La commission communale de la police du feu conserve son rôle de consultation pour les autorités communales.

Du fait du regroupement, elle perd toutefois ce rôle dans le domaine de la nomination des officiers. En effet, les commissaires ne pourront plus

connaître personnellement les futurs cadres de milice. Par contre, le commandant du SDILC devra consulter la commission intercommunale afin d'assurer une représentation correcte des quatre partenaires dans les fonctions d'encadrement du corps.

### **7.3.2 Organisation du corps**

On ne parle plus d'organisation sous forme de bataillon. En effet, l'interopérabilité entre les professionnels et les volontaires sera plus aisée en modularisant le corps des volontaires, nous permettant de l'engager par sections indépendantes plutôt que par compagnies.

La limitation supérieure de l'effectif est donnée afin de contraindre le commandement à la coopération avec les organisations voisines. En effet, le nombre de 120 personnes permet sans aucun problème de répondre à 99% des interventions du SDILC dans son secteur, le dernier pourcent (interventions majeures) doit faire l'objet d'accords de collaboration avec les centres de secours voisins ainsi qu'avec le SIS des Montagnes neuchâteloises. Le cas de catastrophe reste naturellement réservé dans le cadre des planifications ORCAN qui règlent les collaborations intercantionales.

La subordination du SDILC au SIS de Neuchâtel garantit la haute surveillance par les autorités communales.

#### Recrutement, incorporation et dispense

La pratique actuelle nous permet de modifier quelque peu l'âge limite de l'obligation de servir. En effet, depuis quelques années, les corps de sapeurs-pompiers ne recrutent plus que sur la base du volontariat et les personnes désireuses de quitter le corps ne sont pas contraintes à continuer.

Cependant, vu les coûts de l'instruction et la difficulté d'acquérir l'expérience nécessaire, il est souhaitable de pouvoir conserver les volontaires jusqu'à 46 ans en lieu et place de 42 ans actuellement.

#### Charges de service

Les devoirs et obligations du personnel ont fait l'objet d'un toilettage, tout en conservant les principes décrits dans l'ancien règlement.



## Soldes

De manière à assurer une égalité de traitement entre les sapeurs-pompiers volontaires des communes adhérentes au SDILC, nous souhaitons que les montants des soldes et autres indemnités relèvent des Conseils communaux plutôt que des législatifs.

### **7.3.3 Incendies**

Repris de la loi cantonale sur la police du feu et adapté au goût du jour en ce qui concerne les moyens d'alarme, ce chapitre ne nécessite pas de commentaires particuliers.

### **7.3.4 Sanctions disciplinaires et pénales**

Depuis le renoncement à la contrainte au service, les cas disciplinaires sont pratiquement inexistantes. Nous proposons donc d'attribuer le pouvoir disciplinaire au commandant du SDILC.

La référence aux lois cantonales assurera finalement la garantie d'une procédure conforme.

### **7.3.5 Dispositions diverses et finales**

Sans commentaire.

## **8 Prévisions financières**

D'une part, le regroupement du service d'incendie et de secours et de l'office de la protection civile en un service va nous permettre de diminuer l'effectif professionnel d'un poste. Les conséquences financières de cette baisse de l'effectif ne prendront toutefois effet qu'en 2005.

D'autre part, le regroupement proposé pour les corps de sapeurs-pompiers volontaires des quatre communes de Neuchâtel, Peseux, Auvèrrier et Corcelles-Cormondrèche permettra des économies dès 2004. En effet, le budget 2004 du SDILC prévoit un excédent de charge d'environ 400'000.- francs, alors que le total des excédents de charge des quatre communes avoisine 490'000.- francs selon les budgets 2004.

Les gains engendrés ne sont pas proportionnels à la taille des communes car ils dépendent de la clé de répartition retenue et de l'effort actuellement consenti pour la défense incendie.

Les montants prévus sont les suivants :

Commune	Coûts/habitants 2004		Economie (en francs)
	indépendante	regroupée	
Neuchâtel	6,34	5,38	30'000.-
Peseux	15,00	14,47	3'000.-
Auvernier	56,16	45,78	15'000.-
Corcelles-Cormondrèche	30,36	19,33	40'000.-

Pour la Ville de Neuchâtel, le gain est d'environ 30'000 francs sur un budget des sapeurs-pompiers volontaires de 200'000 francs, soit 15 %.

Le budget retenu pour 2004 permettra aux quatre communes d'offrir des soldes identiques à celles accordées par la Ville. Cette augmentation aurait représenté pour nos partenaires une charge d'environ 40 % du coût actuel total des soldes (100'000 francs), soit environ 40'000 francs.

## 9 Conclusion

Nous espérons vous avoir apporté une information globale de notre vision stratégique dans ce domaine complexe. Il nous semblait en effet indispensable de faire ce tour d'horizon pour solliciter de votre part l'acceptation du règlement annexé.

Après en avoir été informé, l'association du personnel professionnel du SIS soutient ce projet et préavise favorablement.

L'acceptation du présent rapport nous confortera dans notre stratégie et nous permettra de mettre en place un instrument de sécurité moderne et pérenne.

La Commission de la police du feu s'est réunie le 3 février 2004 et s'est prononcée favorablement à l'unanimité des membres présents.

Les Conseils généraux des communes d'Auvernier et de Peseux se prononceront le 22 avril 2004.

Le Conseil général de Corcelles-Cormondrèche se prononcera le 26 avril 2004.

Nous vous prions dès lors, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, de prendre acte du présent rapport et d'adopter le projet de règlement ci-après.

Neuchâtel, le 11 février 2004

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

Le président,

Le chancelier,

Antoine Grandjean

Rémy Voirol