



Rapport du Conseil communal au Conseil général concernant une demande de crédit relative au remplacement d'une ambulance pour le Service d'incendie et de secours

(Du 8 mai 2017)

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Le Service d'incendie et de secours entretient un parc de véhicules et engins de plus de 30 unités allant des ambulances aux camions spécifiques à toutes les interventions dont il est chargé. Le renouvellement de ce parc est indispensable à la bonne marche du service et la qualité de l'outil de travail est un des garants de l'efficacité des interventions et de la sécurité des intervenants.

Le but de ce rapport est d'apporter les informations nécessaires à votre Autorité pour qu'elle puisse se prononcer au sujet du crédit demandé.

Dans la première partie de ce rapport, nous vous décrivons l'organisation actuelle des services d'ambulances dans le canton de Neuchâtel. Dans la deuxième, nous vous donnerons les détails techniques de l'ambulance à remplacer ainsi que les exigences de base inhérentes au cahier des charges de la nouvelle ambulance à acquérir. Alors que dans la dernière partie, nous analyserons les aspects financiers.

1. Organisation dans le canton de Neuchâtel

1.1. Historique jusqu'en 2014

Jusqu'au début des années 1990, les transports au moyen d'ambulances neuchâteloises étaient assurés par les polices locales des trois villes du canton, Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle.

Les collaborateurs de ces services travaillaient de manière polyvalente. Ils étaient simultanément policiers, sapeurs-pompiers et ambulanciers durant la journée et intervenaient comme tels selon le type d'alarme.

Dès les années 1990, les spécificités professionnelles de chaque fonction ont progressivement conduit à la séparation des métiers de policier, d'une part, et de sapeur-pompier/ambulancier, d'autre part.

Cette distinction a conduit à la création de deux Services d'incendie et de secours (SIS) (à Neuchâtel pour le littoral et à La Chaux-de-Fonds pour les montagnes neuchâteloises) composés de collaborateurs polyvalents menant tant des activités d'ambulancier que de sapeurs-pompiers.

Cette polyvalence permettait aux collaborateurs des SIS, en service en caserne, d'intervenir à tout moment, tant comme ambulancier que comme sapeur-pompier. C'est au moment de chaque alarme que le choix des moyens à engager était défini. Cette procédure avait un inconvénient, car parfois de nombreux collaborateurs en service étaient engagés pour des interventions d'ambulances et qu'il n'y avait alors plus assez de monde pour assurer les standards de qualité feu et vice-versa.

La gestion de ces effectifs et surtout du report d'interventions sur d'autres partenaires (pompiers volontaires, ambulances privées, sauveteurs bénévoles, médecins SMUR) en fonction des interventions en cours et de leurs priorités (tant feu que sanitaire) étaient effectués par la centrale d'engagement polyvalente (sanitaire 144 et feu 118) du SIS de Neuchâtel.

Aucun autre canton ne fonctionnant de la même manière, ceci en faisait une spécificité neuchâteloise.

Trop éloignée des deux villes, la région du Val-de-Travers a dû, quant à elle, se doter d'un service d'ambulances afin d'assurer les activités de sauvetage sur son secteur dans des délais médicalement appropriés.

Ainsi, le canton a été divisé en trois secteurs d'engagement, disposant chacun d'une base de départ. Le choix de l'ambulance engagée dépendait de facto de la localisation de l'intervention, et ceci indépendamment de l'éventuelle présence, à proximité du sinistre, d'ambulances relevant de secteurs voisins.

En raison de restrictions politiques dans l'engagement de nouveaux effectifs, les deux SIS du littoral et des montagnes neuchâteloises ont progressivement externalisé les missions de transferts de patients (missions secondaires). Ce type d'intervention éloignait en effet trop longtemps les collaborateurs et les rendait indisponibles aux missions d'urgence (missions primaires) durant ce laps de temps. Cette situation a conduit à la création de la société privée « Ambulances Roland Sàrl » spécialisée dans l'exécution des missions secondaires et aujourd'hui basée à Malvilliers.

Illustration 1 : Positionnement géographique des services d'ambulances neuchâtelois¹



¹ Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi de santé (LS), du 16 janvier 2013, pp. 8.

1.2. Situation actuelle

En 2015, le Conseil d'Etat neuchâtelois a décidé de transférer le numéro d'urgence 144 de la Centrale d'engagement et de transmission (CET) de la Police neuchâteloise à la Centrale d'appels sanitaires urgents (CASU) 144 du Canton de Vaud. Le statut juridique de cette centrale est une fondation, la Fondation Urgences santé, également connue sous le nom de FUS-VD.

Cette décision a nécessité une réorganisation de l'ancien dispositif préhospitalier précédemment décrit.

Premièrement, les engagements ne sont plus propres à chaque région. Les ambulances des quatre services (trois publics : Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Couvet ; un privé : Val-de-Ruz) sont désormais engagées par la centrale CASU 144 du Canton de Vaud, aussi bien pour les missions primaires que secondaires, en fonction du seul critère de proximité du lieu de l'intervention, Ambulances Roland Sàrl devenant ainsi le service d'ambulances de la région Val-de-Ruz. La société assure désormais, au même titre que les deux SIS (littoral et montagnes neuchâteloises) et le Service d'ambulances du Val-de-Travers, des missions primaires et secondaires.

Deuxièmement, le coût du dispositif neuchâtelois n'est plus défini par chacune des régions. Il est calculé pour l'ensemble du territoire cantonal et mutualisé entre toutes les communes neuchâteloises en fonction du nombre d'habitants. Les quatre communes en charge d'un service d'ambulances optent pour la méthode de plafonnement des prix (*price cap*). Elles souhaitent par ce biais éviter la méthode de la couverture des déficits (*cost of service ou cost+*) dont les principaux inconvénients sont² :

- l'absence d'incitation pour les acteurs régulés à réduire leurs coûts puisqu'ils n'en tirent aucun bénéfice,
- la tentation pour les acteurs régulés à surinvestir afin de gonfler les actifs au bilan,
- la lourdeur des procédures de contrôle que le régulateur doit mettre en place.

Le coût plafond pour la mise en service d'une ambulance 24 heures sur 24 a été calculé sur la base de l'expérience des quatre services

² David Laurent [1999], « *la réglementation par price cap : le cas du transport de gaz naturel au royaume uni* », Centre de Recherche en Economie et Droit de l'Energie, Cahier N° 99.09.14, pp 2.

neuchâtelois et en comparaison avec le coût des services ambulanciers des cantons voisins. Il est composé des rubriques suivantes :

Tableau 2 : Coût d'une ambulance 24/7³

Rubrique	Montant
Traitements (12,2 EPT à 119'000.- francs)	1'451'800.-
Médecin répondant	10'000.-
Equipement et habillement	20'000.-
Cours et formation continue	24'000.-
Mobilier, matériel et machines	10'000.-
Entretien du matériel	10'000.-
Premiers répondants sanitaires	10'000.-
Frais administratifs	50'000.-
Entretien et frais de véhicules	30'000.-
Achat de matériel sanitaire	50'000.-
Téléphones et radios	10'000.-
Assurances	10'000.-
Cotisations et frais divers	4'000.-
Amortissement ambulances	42'000.-
Frais locaux	100'000.-
Médecine du travail	4'000.-
Total	1'835'800.-

Troisièmement, le nombre et l'emplacement des services d'ambulances, de même que le nombre d'ambulances qu'ils doivent garantir ne sont plus librement déterminés par les régions. Cela a nécessité la création de trois nouveaux organes de gouvernance, à savoir le Département des

³ 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

finances et de la santé (DFS), la Direction des urgences préhospitalières (DIRUP) et la Commission des urgences préhospitalières (COMUP). Le règlement sur les soins préhospitaliers et les transports de patients hiérarchise les responsabilités de ces trois organes en leur attribuant les missions complémentaires suivantes⁴ :

Au niveau politique, le DFS :

- surveille l'organisation et l'exploitation des soins préhospitaliers et des transports de patients ;
- approuve la planification stratégique des moyens préhospitaliers ;
- octroie les autorisations d'exploiter des services préhospitaliers ;
- approuve les tarifs et les modalités de facturation ;
- préavise les projets de conventions intercantionales avec les partenaires.

Au niveau stratégique, la DIRUP :

- propose une planification stratégique des moyens préhospitaliers ;
- détermine le budget et la participation globale des Communes au déficit des services préhospitaliers ;
- négocie les tarifs et les modalités de facturation par le biais de conventions ;
- confie à la COMUP l'étude de dossiers particuliers.

A l'échelon opérationnel, la COMUP :

- veille au bon fonctionnement des services qui assurent les soins préhospitaliers et les transports de patients ;
- propose des directives de fonctionnement spécifiques pour assurer une prise en charge de qualité des interventions primaires et secondaires ;
- approuve les protocoles d'actes médicaux délégués et veille à leur application uniforme dans les services d'ambulances ;
- fixe les objectifs et les exigences de la formation continue du personnel des services ;
- définit et analyse les données relatives aux interventions primaires et secondaires nécessaires à la planification des moyens préhospitaliers et de leur financement ;
- propose à la DIRUP tout aménagement de l'organisation des soins préhospitaliers et des transports de patient ;

⁴ *Règlement sur les soins préhospitaliers et les transports de patients*, du 16 février 2015, art. 7, 10 et 13.

- définit les exigences sanitaires à mettre en place par tout organisateur d'une manifestation importante et les modalités d'information, notamment à la Centrale 144.

Conformément aux compétences qui sont les siennes, le DFS attribue au dispositif neuchâtelois 12 ambulances par jour en semaine, 10 ambulances par jour en week-end ainsi que 7 ambulances de nuit sans autre distinction⁵. Il en fixe le nombre pour chacune des quatre régions que sont le Littoral, les Montagnes neuchâteloises, le Val-de-Ruz et le Val-de-Travers. Pour exemple, le SIS de Neuchâtel doit fournir 4 ambulances en journée de semaine, 3 ambulances en journée le week-end et 2 ambulances toutes les nuits de la semaine.

Tableau 3 : Nombre d'ambulances que chaque service doit garantir au profit du dispositif cantonal

	Littoral	Montagnes	Val-de-Ruz	Val-de-Travers	Total
<u>Jour</u>					
Semaine	4	3	3	2	12
Week-end	3	2	3	2	10
<u>Nuit</u>					
Semaine/week-end	2	2	2	1	7
Moyenne 24/7⁶	2.86	2.36	2.5	1.5	9.21

Ce dispositif cantonal génère des coûts annuels de l'ordre de 16 millions de francs et les factures des interventions des 4 services d'ambulances génèrent des recettes annuelles de l'ordre de 10 millions de francs. L'excédent de charge d'environ 6 millions de francs par années est réparti entre les communes en fonction du nombre d'habitants.

⁵ Rapport d'information du Conseil d'État au Grand Conseil sur l'activité de la Centrale 144 et la faisabilité d'une centrale commune aux domaines sanitaires et du feu, du 18 mai 2016, pp.9.

⁶ 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

L'obligation d'assurer en permanence un nombre déterminé d'ambulances prêtes à intervenir, ne permet plus au SIS de Neuchâtel de disposer librement de son personnel. En effet, les personnes qui sont désignées comme ambulanciers-cières, pour une journée donnée, ne peuvent plus être retirées instantanément et momentanément du dispositif sanitaire pour intervenir sur une alarme feu. Leur absence aurait dès lors pour conséquence que le prochain départ d'ambulance serait impossible à réaliser.

Cette réorganisation du dispositif préhospitalier dans le Canton de Neuchâtel contraint le SIS de Neuchâtel à séparer les professions d'ambulanciers, d'une part, et de sapeurs-pompiers, d'autre part. Il doit de facto créer une brigade sanitaire et une brigade de sapeurs-pompiers distincte l'un de l'autre.

L'externalisation du numéro d'appel 144 à la centrale CASU 144 du Canton de Vaud et la répartition des missions attribuées aux acteurs du domaine des urgences préhospitalières sont à l'origine d'une utilisation intensive des ambulances du SIS de Neuchâtel.

Auparavant, les ambulances du SIS de Neuchâtel transportaient exclusivement des urgences (missions primaires) en provenance du littoral. A présent, la nouvelle répartition des missions contraint le SIS à assumer également un grand nombre de transferts (missions secondaires) dans les cantons voisins (Genève, Vaud, Berne et Jura) à destination des hôpitaux universitaires et/ou cantonaux et qui étaient auparavant assumés par les ambulances Roland Sarl. Cette modification des règles d'engagement produit deux effets sur l'utilisation des vecteurs de transports du SIS :

- une augmentation du nombre de missions,
- une augmentation du nombre de kilomètres parcourus en raison des plus longs trajets à effectuer.

Depuis plusieurs années, le domaine des secours dans le Canton de Neuchâtel est en évolution constante. Dans le domaine des secours préhospitaliers en particulier, la tendance est à une recherche de synergies par la création d'un organe intercommunal de gouvernance des services d'ambulances. Par la qualité de son personnel et de ses équipements, la Ville de Neuchâtel est en bonne position pour jouer un rôle moteur dans ce projet.

2. Parc véhicule actuel du SIS

La brigade sanitaire du SIS dispose d'un parc de 5 ambulances opérationnelles et d'un mulet (ambulance de remplacement semi équipée).

Les 5 ambulances opérationnelles sont équipées conformément aux normes et exigences de l'interassociation du sauvetage⁷ (IAS). Elles peuvent être utilisées à tout instant.

Le mulet n'est pas utilisable en l'état. Il doit tout d'abord être équipé avec le matériel d'une des 5 ambulances qui serait hors service. Ainsi en cas de mise hors service planifiable d'une ambulance, son matériel est retiré et il est installé dans le mulet qui devient dès lors opérationnel.

Il est aujourd'hui devenu indispensable de disposer d'une ambulance opérationnelle de réserve immédiatement disponible en raison d'indisponibilité subite d'une des 4 ambulances du dispositif de base (accident ou panne) ou pour disposer d'une ambulance en prévention, hors du dispositif cantonal (Fête des vendanges, présence de personnalité nécessitant un dispositif sanitaire rapproché, instruction à risque pour sapeurs-pompiers professionnels).

Il est par ailleurs nécessaire de disposer d'un mulet pour pallier les fréquentes mises hors service planifiables, d'une voire, de deux ambulances notamment pour les raisons suivantes :

- la désinfection de la cellule médicale ;
- les services à effectuer ;
- la mise en réparation de la carrosserie.

Ce parc vieillit prématurément depuis la réorganisation des urgences préhospitalières décrites ci-après.

⁷ Organe suisse de certification des processus de qualité pour les services d'ambulances. Cette certification est imposée par la réglementation cantonale neuchâteloise.

Tableau 4 : Liste des ambulances du SIS avec les échéances de renouvellement planifiées

	Année de mise en service	Kilomètres	Echéance
Ambulance 806 (mulet)	21.04.1999	197'889	dépassée
Ambulance 803	19.02.2010	196'364	2017
Ambulance 804	05.07.2010	176'525	2018
Ambulance 805	15.12.2011	144'862	2019
Ambulance 801	08.04.2016	30'472	2020 – 2021
Ambulance 802	18.10.2016	7'348	2022

L'ambulance qui doit être remplacée (803) est un modèle qui a donné entière satisfaction depuis 7 ans et qui totalise bientôt 200'000 km au compteur. A titre indicatif, lorsque le 144 n'était pas encore externalisé, les véhicules du SIS réalisaient en moyenne 130'000 km en dix ans. Il faut savoir que les ambulances effectuent des interventions urgentes et que ce type de déplacement, implique une conduite sportive sur des moteurs à froid et use particulièrement les mécaniques.

L'ambulance à remplacer (803) sera conservée comme véhicule de remplacement (mulet), lorsque l'un ou l'autre des engins sera en entretien. Le mulet actuel (806) qui a plus de 18 ans d'âge, peut être retiré de la circulation et sera vraisemblablement mis à disposition de l'organisation caritative Village Roumains, sinon mis à la casse.

3. Description du nouveau véhicule

Un groupe de travail dirigé par l'officier technique du SIS et formé d'ambulanciers du SIS, du responsable de l'atelier mécanique du SIS et d'un officier technique d'un service d'ambulances partenaires a établi un cahier des charges pour la nouvelle ambulance à acquérir. Ce document, de plus de 25 pages en détaille les exigences ; citons par exemple :

- le respect de normes, dont notamment les norme IAS,
- les dimensions et le poids,

- les contraintes au niveau du châssis et de la cabine, du moteur, du carburant et de l'énergie,
- la direction, la transmission, la boîte à vitesses,
- les suspensions, les freins et la sécurité,
- les pneus, les accessoires,
- les dispositifs de sécurité,
- la carrosserie, le marquage et la signalisation active,
- l'intérieur du poste de conduite et de la cellule sanitaire, le chauffage, la ventilation, l'éclairage,
- la documentation, la formation, la réception technique, le délai de livraison, le paiement et le contenu de l'offre.

4. Financement du nouveau véhicule

Le montant de 260'000.- francs TTC pour l'acquisition d'une ambulance est inscrit au budget des investissements 2017 de la Direction de la sécurité.

Conformément au Règlement général d'exécution de la loi sur les finances de l'Etat et des Communes (RLFinEC), ce véhicule doit être amorti à 20 % sur une durée de 5 ans.

Une fois ce crédit ouvert par votre Autorité, il reviendra à notre Conseil de procéder à l'achat de ce véhicule.

Conformément à la Loi cantonale sur les marchés publics (LCMP), du 23 mars 1999, et sa réglementation d'application, ce marché sera adjudgé selon la procédure dite « sur invitation ». En effet, les marchés publics non soumis aux accords internationaux selon l'annexe 2 de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP), des 25 novembre 1994 et 15 mars 2001, peuvent être adjudgés selon la procédure d'invitation lorsque leur valeur, sans la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), est en dessous de 250'000.- francs, ce qui est le cas pour une ambulance.

5. Conclusion

Le Règlement des soins préhospitaliers et des transports de patients, du 16 février 2015, impose au SIS de disposer de quatre ambulances de jour la semaine, trois les week-ends et les jours fériés, et deux toutes les nuits.

Il est donc très important pour le SIS de Neuchâtel de pouvoir disposer des véhicules indispensables à l'accomplissement de ses missions. Par ce crédit et l'acquisition du véhicule sanitaire ci-dessus, le SIS disposera des moyens essentiels à la réalisation de la mission dans le cadre légal décidé par le canton.

C'est dans cet esprit que nous vous prions, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, d'adopter le projet d'arrêté lié au présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

Le président,

Le chancelier,

Fabio Bongiovanni

Rémy Voirol

Projet

Arrêté
concernant le remplacement d'une ambulance
pour le Service d'incendie et de secours

Le Conseil général de la Ville de Neuchâtel,

Sur la proposition du Conseil communal,

a r r ê t e :

Article premier.- Un crédit de 260'000.- francs, est accordé au Conseil communal pour le remplacement d'une ambulance pour le Service d'incendie et de secours de Neuchâtel.

Art. 2.- L'investissement de 260'000.- francs concerne le remplacement d'une ambulance. Ce montant fera l'objet d'un amortissement calculé à un taux de 20%. Il sera pris en charge la Section de la sécurité.

Art. 3.- Le Conseil communal est chargé de l'application du présent arrêté.