



Schéma directeur 2024 concernant l'utilisation des bâtiments (UK 2024)

Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL)

15 avril 2011

Principes régissant l'hébergement de l'administration fédérale civile à Berne et dans sa périphérie

1	Analyse	3
1.1	Portefeuille immobilier	3
1.2	Facteurs d'influence externes	3
1.3	Facteurs d'influence internes	4
2	Objectifs de la stratégie immobilière conformément à l'OILC	6
2.1	Stratégies de mise en œuvre des objectifs	6
3	Concentration des unités administratives	8
3.1	Conséquences sur les coûts d'hébergement	8
3.2	Conséquences sur la répartition géographique des postes de travail	10
3.3	Conséquences sur le rapport entre les objets de la Confédération et les objets loués	11
3.4	Conséquences sur la capacité des bâtiments	11
4	Conclusion	12

1 Analyse

1.1 Portefeuille immobilier

Le portefeuille immobilier géré par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) est très hétérogène. Il est composé avant tout de bâtiments de l'administration générale de la Confédération, soit d'immeubles administratifs situés en Suisse, mais comprend également de nombreux bâtiments situés à l'étranger ainsi que des bâtiments de la douane.

Gebäudeart	Teilportfolio								Gesamtergebnis	
	Allgemeine BV	Ausland	Zoll	Gerichte	Forschungsanstalten	Kunst und Kultur	Sport	Repräsentation Inland		Infrastruktur
Wohnen z.B. Wohnungen, Einfamilien-, Mehrfamilienhäuser	27		410	1	18	14	5	45		520
Unterricht, Bildung und Forschung z.B. Schulen, Bibliotheken, Forschungsgebäude	16		1		23	3	1			44
Industrie- und Gewerbe z.B. Lager-, Industriehallen, Gewerbebauten, Werkstätten	41		8		33	19	9	3	4	117
Land- und Forstwirtschaft z.B. Landwirtschaftliche Gebäude und Anlagen, Veterinärstationen	7		107		90	23	3	5		235
Technische Anlagen z.B. Antennen, Tankanlagen, Heizzentralen	15		105		128	5	4		105	362
Handel und Verwaltung z.B. Verwaltungsgebäude, Regierungsgebäude, Rechenzentren	240		155	5	19	5	3		28	455
Justiz und Polizei z.B. Gerichtsgebäude				5						5
Kultus z.B. Kirchen, Kapellen, Klöster						1	1			2
Kultur und Geselligkeit z.B. Museen, Schlösser, Ruinen, Denkmäler, historische Gebäude	3		2		9	34			1	49
Gastgewerbe und Fremdenverkehr z.B. Restaurationsbetriebe, Unterkunftsgebäude, Hotelbauten	14				4	5	15			38
Freizeit, Sport, Erholung z.B. Turn-, Sport-, Reithallen, Sportplätze, Bäder, Bootshäuser	4		13		4	3	41		1	66
Verkehrsanlagen z.B. Garagen, Werkhöfe, Zollanlagen	22		164		24	9	5	2	10	236
Militär- und Schutzanlagen z.B. Kasernen, Zeughäuser, Zivilschutzanlagen, Kavernen	2		5			4		1	1	13
Individuelle Zuteilung Gebäude im Ausland z.B. Botschaften, Kanzleien, Residenzen, Dienstwohnungen	1	545								545
Allgemeine Objektumgebung Mieterausbau	1		1		1	1		7		4
Studie	1						1			7
Gesamtergebnis	394	545	971	11	353	126	88	63	150	2701

Illustration 1 Tableau des sous-portefeuilles et des types de bâtiments (état au 6 juillet 2010)

Focalisation sur les postes de travail aménagés dans des immeubles administratifs

Le schéma directeur 2024 s'intéresse particulièrement aux immeubles administratifs, soit 240 objets (voir l'illustration 1, en bleu), qui constituent un segment central pour l'administration fédérale. Bien que les immeubles administratifs ne représentent en nombre que 8 % du portefeuille global, leur valeur d'acquisition s'élève à env. 1,8 milliards de francs (sans le terrain), soit près de 40 % de la valeur de l'ensemble du portefeuille de l'OFCL. Par ailleurs, la majeure partie des frais de location concerne des bâtiments administratifs. Quelque 20 500 postes de travail sont aménagés dans des immeubles administratifs situés dans l'agglomération bernoise. C'est en outre dans ce type d'immeubles que l'on observe le plus de mouvements. Par conséquent, ces bâtiments se prêtent à l'application de normes harmonisées.

Les autres ouvrages (par ex. bâtiments situés à l'étranger, bâtiments de la douane, laboratoires) sont soumis à d'autres conditions-cadres stratégiques et ne sont pas visés par le schéma directeur 2024.

1.2 Facteurs d'influence externes

En ce qui concerne les facteurs externes, il convient de différencier les facteurs économiques des facteurs urbanistiques.

Facteurs économiques

Les facteurs suivants influent sur l'utilisation économique des locaux de l'administration civile de la Confédération ainsi que sur la mise à disposition des postes de travail:

- capacité limitée dans la ville de Berne pour accueillir des postes de travail supplémentaires;
- concurrence entre les diverses administrations publiques (Confédération, canton, ville) sur le marché de l'immobilier;
- perte de temps due aux procédures de planification publiques (modification de plans d'affectation des zones, élaboration de plans de quartier);
- besoin d'une infrastructure supérieure à la moyenne (voies de circulation, raccordement au réseau des transports publics).

Facteurs urbanistiques

Les explications ci-après s'appliquent à la ville de Berne, où l'administration s'est historiquement développée autour des bâtiments du Parlement et du Palais fédéral situés au centre de la ville.

Centre-ville

La ville de Zähringen, avec ses structures historiques, n'offre plus aucune opportunité de croissance ni de marge de manœuvre en matière de locaux. Les ouvrages historiques sont dotés pour la plupart d'une structure défavorable. Par ailleurs, des aspects liés à la conservation des monuments historiques doivent souvent être pris en compte lors de la réalisation de travaux de construction.

Quartiers

Dans les quartiers proches du centre, l'offre en matière de locaux est très limitée, aussi bien en nombre qu'en surfaces; il y est presque impossible de construire de nouveaux bâtiments.

L'offre immobilière des quartiers situés plus loin du centre est également limitée. Dans des cas exceptionnels, il est toutefois possible d'y construire de nouveaux ouvrages.

Périphérie de Berne

A l'heure actuelle, la périphérie de Berne est la zone privilégiée pour couvrir les nouveaux besoins en locaux. Toutefois, il est souvent nécessaire de modifier les plans d'affectation et d'élaborer de nouveaux plans de quartier pour y bâtir des ouvrages optimaux, ce qui prend du temps. En effet, de telles modifications requièrent un engagement des autorités et l'accord des citoyens.

Distance pendulaire

En règle générale, les villes et les communes situées à distance pendulaire de Berne et dans le reste de la Suisse offrent de nombreuses possibilités d'hébergement; en termes de développement de projets, cette zone est comparable à la périphérie de Berne.

1.3 Facteurs d'influence internes

Facteurs affectant la mise à disposition de surfaces administratives et de surfaces supplémentaires

L'OFCL n'exerce aucune influence directe sur les facteurs suivants, qui sont très divers:

- impact des réformes structurelles en matière d'exécution des tâches;
- travailleurs à temps partiel;
- postes de travail destinés aux personnes handicapées;

Principes régissant l'hébergement de l'administration fédérale civile à Berne et dans sa périphérie

- besoins urgents en postes de travail supplémentaires suite à l'exécution de nouvelles tâches;
- modification des structures d'organisation dans l'administration;
- occupation de postes de travail de la Confédération par des experts et spécialistes externes;
- urgence des besoins des utilisateurs;
- mise à disposition des moyens financiers destinés à l'exécution des tâches.

Le graphique ci-dessous montre l'évolution du nombre de postes de travail de l'administration civile de la Confédération situés dans l'agglomération bernoise entre 1961 et 2009. Sur le long terme, les postes de travail de l'administration civile de la Confédération n'ont cessé d'augmenter dans l'agglomération, jusqu'à un pic atteint en 2005. Le nombre de postes de travail a ensuite baissé pour la première fois avant de se stabiliser. Depuis 2010, il grimpe à nouveau légèrement.

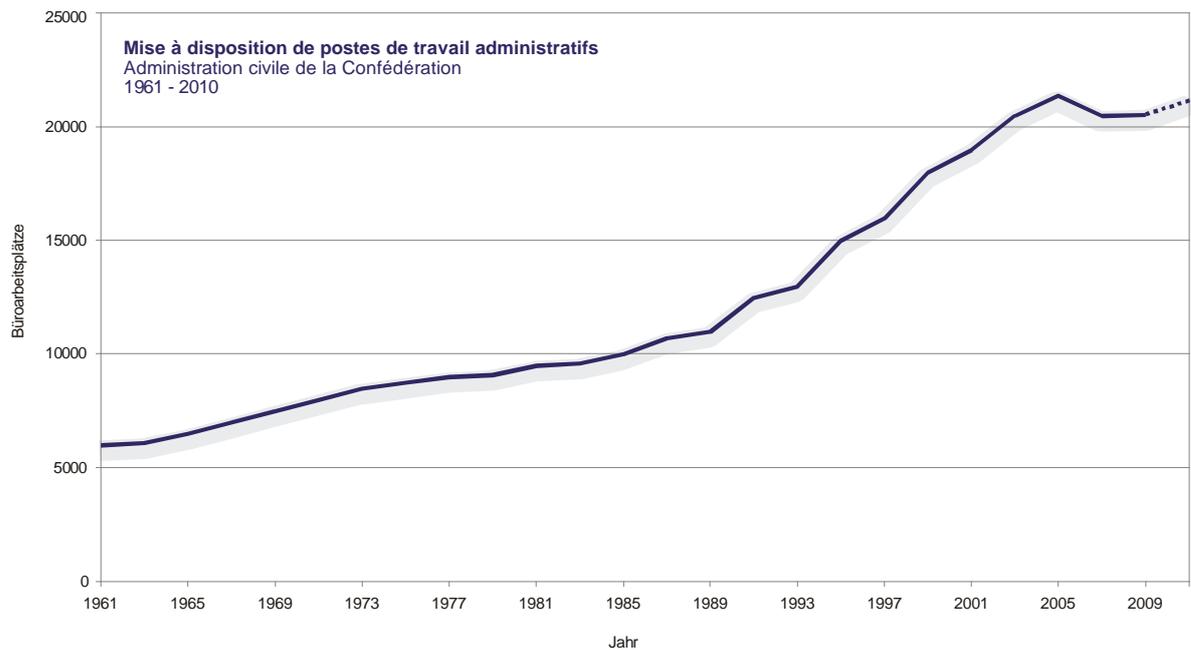


Illustration 2 Mise à disposition de postes de travail de l'administration civile de la Confédération dans l'agglomération bernoise 1961–2009

Prévoyance du personnel

Les changements sociaux entraînent une augmentation des besoins dans le domaine des équipements de restauration et des équipements sociaux.

Transports

Les transports publics jouent un rôle important dans le choix du site. La mobilité accrue des collaborateurs et la prise en compte des différentes régions linguistiques impliquent toutefois une hausse des besoins en matière de transport individuel et de places de stationnement.

Degré élevé de technicisation sur le lieu de travail et dans son environnement

Lors de la mise à disposition de nouveaux bureaux, il faut penser aux équipements nécessaires à la gestion technique et à l'exploitation du bâtiment ainsi qu'aux avancées techniques en matière d'informatique et de communication sur le lieu de travail.

2 Objectifs de la stratégie immobilière conformément à l'OILC

L'art. 2 de l'OILC¹ définit les objectifs stratégiques de la gestion immobilière de la Confédération comme suit: «Dans sa gestion de l'immobilier et de la logistique, la Confédération assure la fourniture appropriée d'immeubles et de biens de logistique en veillant à une optimisation du rapport coûts-utilité à long terme. Elle veille à améliorer la transparence et la prise de conscience des coûts, ainsi qu'à encourager un comportement économique, compte tenu en particulier des coûts du cycle de vie.»

2.1 Stratégies de mise en œuvre des objectifs

Optimisation des bâtiments existants

L'optimisation du parc immobilier implique l'amélioration constante des points suivants:

- rentabilité: coûts d'investissement ou loyers;
- gestion: efficacité de la location;
- exploitation: coûts d'exploitation;
- entretien: coûts d'entretien et phases du cycle de vie;
- énergie / durabilité: consommation d'énergie pour le chauffage et d'énergie active (norme Miner-gie®, objectifs en matière de CO₂);
- spécifications du bâtiment: rapports entre les surfaces et potentiel d'extension au sein du bâtiment;
- situation: lieu optimal;
- client: taille, situation et structure optimales pour l'unité concernée.

Cession des objets non rentables appartenant à la Confédération

Les bâtiments non rentables qui appartiennent à la Confédération et ne peuvent être optimisés sont utilisés si possible jusqu'à la fin prévue de leur cycle de vie, puis vendus. Leur valeur d'acquisition est alors amortie, et leur vente permet d'économiser les moyens financiers nécessaires à leur entretien.

Concentration des unités administratives en un seul lieu

La concentration des unités administratives en un seul lieu permet de profiter de diverses synergies; elle améliore notamment l'efficacité de la collaboration et permet une utilisation commune de la réception, des espaces de restauration et des salles de réunion.

La concentration concerne avant tout les unités travaillant dans un même domaine clé (sécurité, recherche, etc.). C'est la raison pour laquelle les unités étroitement liées sont installées dans un même bâtiment ou dans des immeubles voisins. Toutefois, de petites unités isolées sans lien particulier entre elles peuvent également être regroupées sur un site important dans le but d'exploiter des synergies. Lorsque des travaux d'extension sont réalisés dans des bâtiments administratifs importants, les organisations d'utilisateurs occupant les lieux avant le début des travaux ont la priorité en matière d'attribution des locaux.

Structures polyvalentes

Les exigences des utilisateurs changent plusieurs fois durant les 40 ans que dure en moyenne la durée d'utilisation des immeubles administratifs. La structure des locaux doit donc être conçue de façon à pouvoir être facilement adaptée aux nouveaux besoins.

¹ Ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC), RS 172.010.21

Normes

Des normes durables portant sur la capacité économique, la responsabilité environnementale et les besoins sociaux ont été définies dans le but d'optimiser le portefeuille immobilier.

3 Concentration des unités administratives

Afin d'atteindre les objectifs précités, il est prévu de regrouper des unités administratives sur les sites suivants de l'agglomération bernoise:

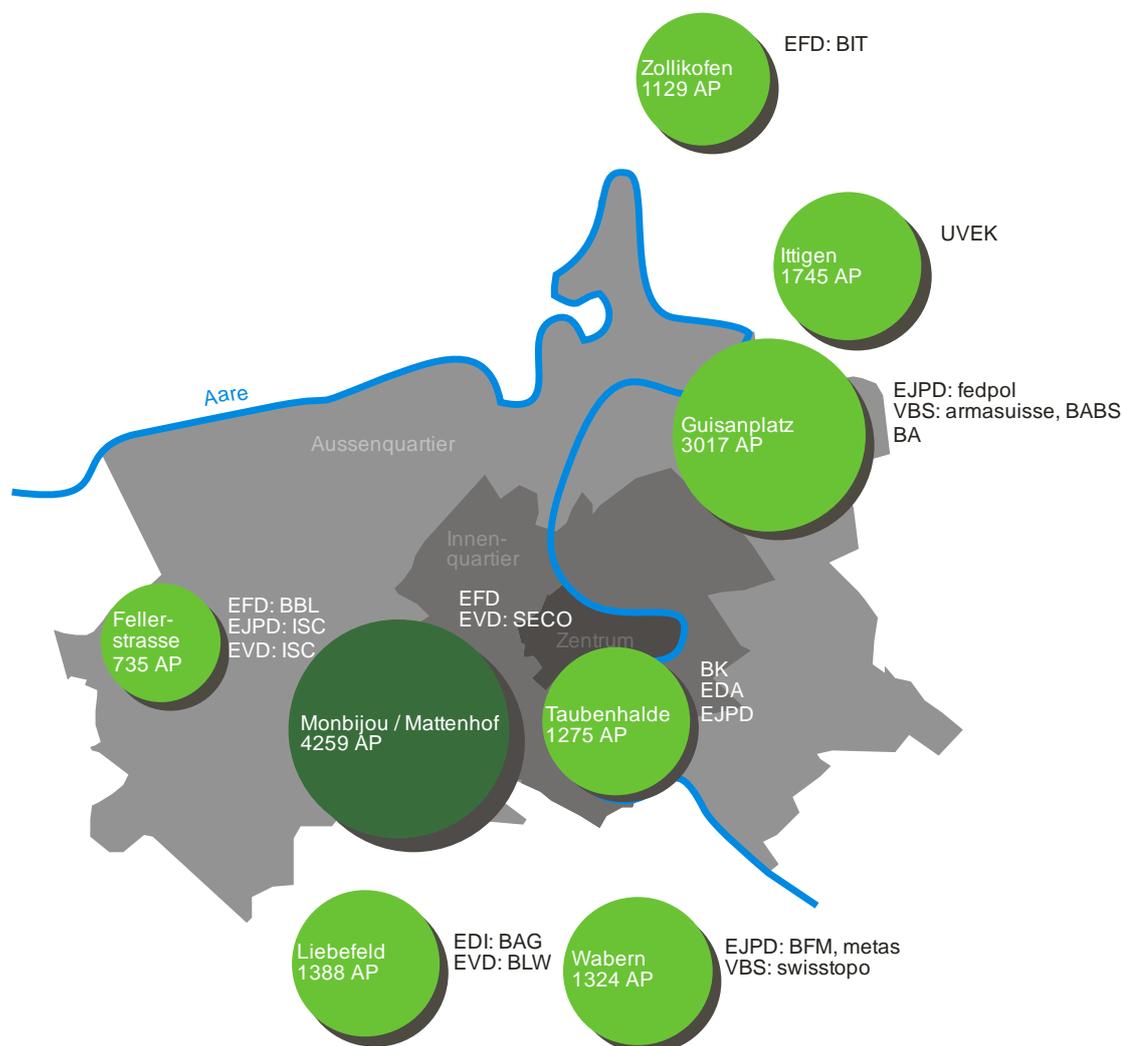


Illustration 3 Concentration des unités administratives

Les chiffres encadrés indiquent le nombre de postes de travail pouvant être aménagés sur le site. Le graphique indique les résultats des mesures de concentration prévues en accord avec les organisations concernées.

3.1 Conséquences sur les coûts d'hébergement

Les coûts d'un bien immobilier cumulés durant son cycle de vie représentent un multiple des coûts investis à l'origine. C'est pourquoi les travaux de construction sont planifiés de façon à minimiser les coûts du cycle de vie, notamment en limitant les coûts d'entretien et de maintenance ainsi que les coûts d'exploitation, en améliorant l'efficacité énergétique et en multipliant les possibilités d'utilisation.

Sans mesures appropriées, les coûts annuels de l'hébergement augmenteraient fortement au cours des prochaines décennies (courbe rouge). Le schéma directeur 2024 a pour but d'éviter une croissance massive des coûts liés à l'hébergement et à l'exploitation dans l'agglomération bernoise (courbe verte).

Principes régissant l'hébergement de l'administration fédérale civile à Berne et dans sa périphérie

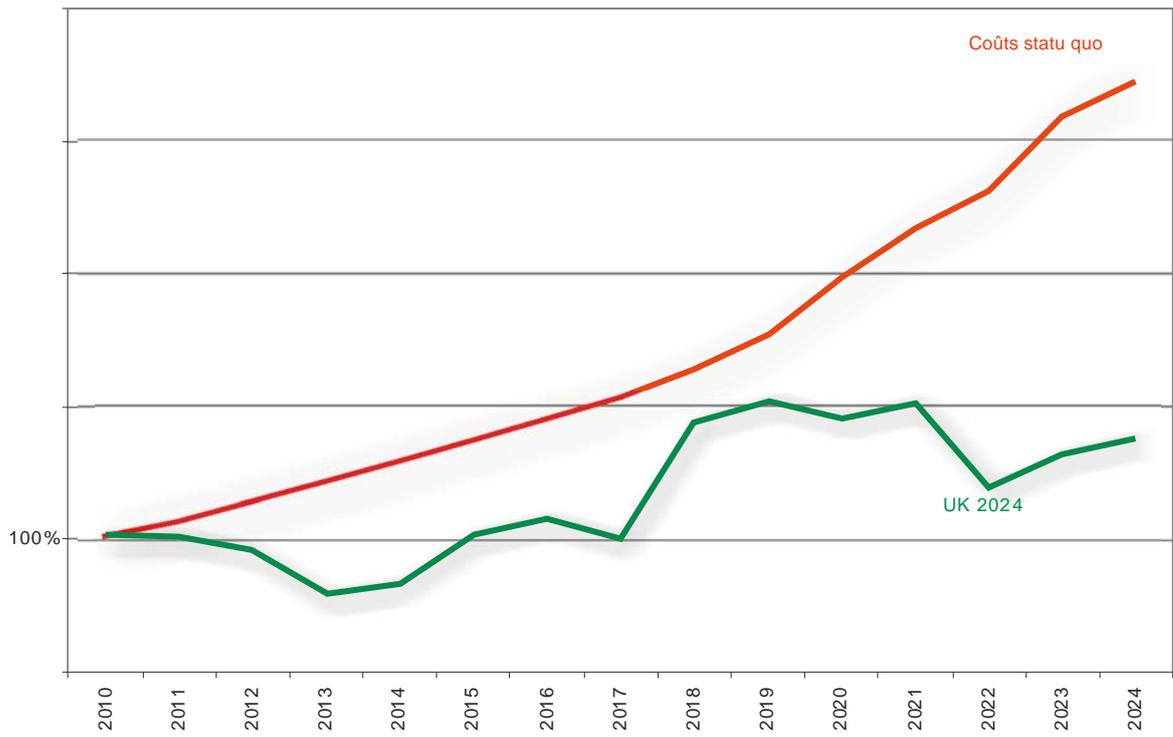


Illustration 4 Evolution des coûts 2010–2024

3.2 Conséquences sur la répartition géographique des postes de travail

En termes de répartition géographique des postes de travail, on distingue cinq différentes zones:

- le centre de la ville de Berne;
- les quartiers de la ville de Berne;
- la périphérie de la ville de Berne;
- les lieux situés à distance pendulaire de Berne;
- le reste de la Suisse.

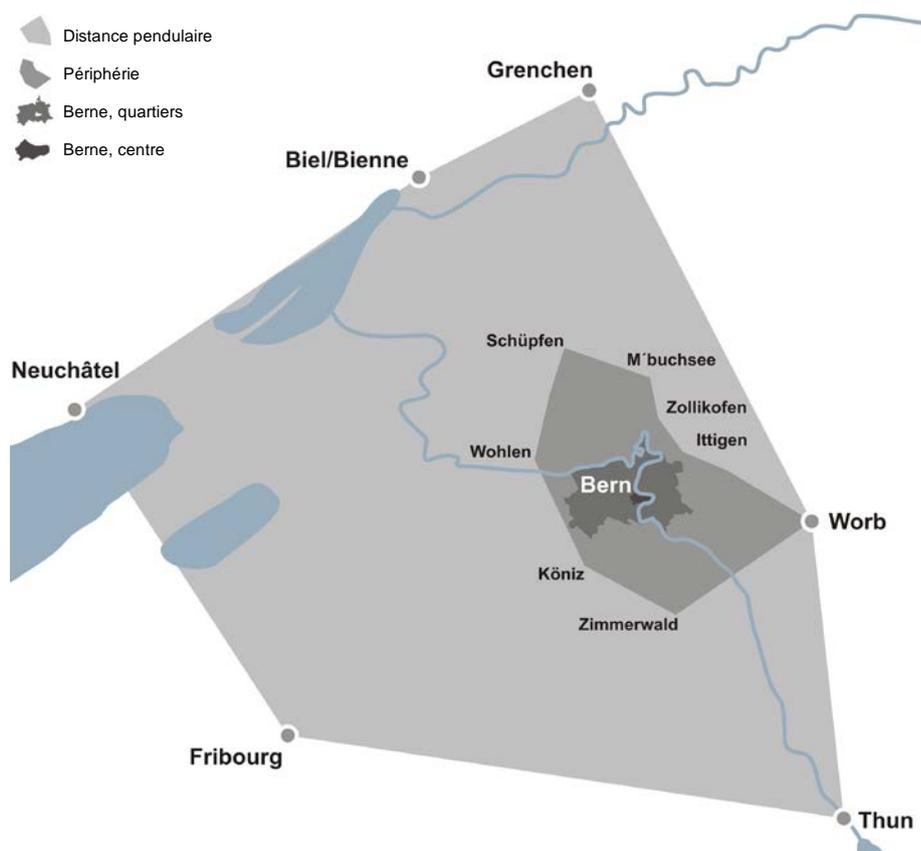


Illustration 5 Carte de Berne et du périmètre situé à distance pendulaire de Berne

A l'heure actuelle, les quelque 23 860 postes de travail que compte l'administration civile de la Confédération sont situés pour la plupart à Berne et dans sa périphérie.

Les mesures de concentration des unités administratives impliquent le transfert d'environ 1000 postes de travail des quartiers de la ville de Berne vers la périphérie.

	2010	2024
Centre de Berne	10%	11%
Quartiers de Berne	49%	44%
Périphérie de Berne	19%	23%
Distance pendulaire de Berne	5%	5%
Reste de la Suisse	17%	17%

Illustration 6 Evolution de la répartition géographique 2010–2024

3.3 Conséquences sur le rapport entre les objets de la Confédération et les objets loués

Dans les années 1990, les nouveaux besoins en locaux découlant de l'exécution de nouvelles tâches et de la restructuration de l'administration fédérale ont été presque exclusivement couverts par des objets pris en location. Une grande partie de ces objets font encore partie du portefeuille immobilier de l'OFCL.

La mise en œuvre du schéma directeur 2012 a déjà conduit à une nette amélioration du rapport entre le nombre d'objets appartenant à la Confédération et le nombre d'objets loués: à l'heure actuelle, 71 % des postes de travail sont aménagés dans des ouvrages appartenant à la Confédération, et 29 % dans des locaux pris en location.

Le rapport entre le nombre d'objets appartenant à la Confédération et le nombre d'objets loués doit encore être amélioré d'ici à 2024. Les mesures prévues par le schéma directeur 2024 visent à dépasser l'objectif de 80 % d'objets de la Confédération et de 20 % d'objets loués, même si le nombre de postes de travail augmente d'environ 1 % par année.

	2010	2024
Objets de la Confédération	71%	91%
Objets loués	29%	9%

Illustration 7 Evolution du rapport entre objets de la Confédération et objets loués 2010–2024

3.4 Conséquences sur la capacité des bâtiments

Les objets loués par le passé pour couvrir les nouveaux besoins découlant du développement de la Confédération sont principalement de petite taille et non rentables. Dans les petits bâtiments, la taille des surfaces des locaux annexes et des surfaces de réserve nécessaires est proportionnellement très élevée par rapport à la taille des surfaces administratives.

C'est la raison pour laquelle l'OFCL envisage de transférer vers de grands sites les unités administratives installées dans de petits bâtiments.

	2010	2024
Objets >200 PT	63%	74%
Objets 100–200 PT	22%	15%
Objets 50–100 PT	8%	6%
Objets <50 PT	7%	5%

Illustration 8 Evolution de la taille des bâtiments 2010–2024 (PT = postes de travail)

4 Conclusion

La mise en œuvre du schéma directeur 2024 permet d'optimiser le portefeuille immobilier, ce qui donne lieu aux améliorations suivantes:

- une croissance massive des coûts d'hébergement et d'exploitation dans l'agglomération de Berne peut être évitée;
- les bâtiments polyvalents de taille optimale permettent de réagir avec flexibilité aux nouveaux besoins ou mutations découlant de nouveaux modèles de travail;
- les organisations d'utilisateurs bénéficient des avantages liés à l'exploitation des synergies, notamment l'utilisation commune d'infrastructures telles que les salles de réunion et de conférence, la cafétéria et la réception.

Le schéma directeur 2024 est mis en œuvre dans le cadre des directives budgétaires de la Confédération. Son financement est assuré via le crédit budgétaire «Constructions civiles».