

11.031

**Message
concernant les immeubles du DFF pour 2011
(Message 2011 sur les immeubles du DFF)**

du 11 mai 2011

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message un projet d'arrêté fédéral visant à augmenter le crédit d'engagement destiné aux constructions civiles du portefeuille du Département fédéral des finances et vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

11 mai 2011

Au nom du Conseil fédéral suisse

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral vous propose d'approuver un arrêté fédéral autorisant un crédit d'ensemble de 220 millions de francs destiné à augmenter le crédit d'engagement «Constructions civiles» de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL).

Le crédit d'ensemble de 220 millions de francs se répartit comme suit:

Berne, Kochergasse 9, transformation et rénovation du Palais fédéral Est

Utilisateurs: Département fédéral de l'économie (DFE), Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), Services du Parlement
«Constructions civiles»: 70 millions de francs
(projet n° 2001.274) (ch. 2.1 du message)

Le Palais fédéral Est, situé à la Kochergasse 9 à Berne, est l'un des trois bâtiments qui forment le Palais fédéral, les deux autres bâtiments étant le Palais fédéral Ouest et le Palais du Parlement. Ce bâtiment de style néorenaissance, construit il y a plus de cent ans, possède une grande valeur historique et constitue un monument protégé.

Le Palais fédéral Est, conçu comme établissement administratif, a hébergé dès le début le DFE (ancien Département de l'industrie et de l'agriculture) et le DDPS (ancien Département militaire fédéral).

Dans le cadre de la stratégie d'entretien des bâtiments fédéraux, il s'est avéré que des mesures dans les domaines du plan d'occupation, de l'entretien et des installations techniques s'imposaient dans le Palais fédéral Est.

Le présent projet comprend surtout la rénovation et la restructuration des locaux, le remplacement des installations du bâtiment et des systèmes de sécurité ainsi que l'assainissement ponctuel de l'enveloppe du bâtiment.

Afin de pouvoir adapter l'infrastructure technique aux exigences actuelles, des locaux supplémentaires seront construits sous le bâtiment existant.

Par le biais de travaux de transformation et de rénovation écologiques et économiques au caractère novateur, la Confédération entend redonner aux chefs de département et aux secrétariats généraux du DFE et du DDPS un bâtiment représentatif et fonctionnel de grande qualité et continuer à mettre des postes de travail à la disposition des Services du Parlement.

Le Palais fédéral Est est un bâtiment protégé; par conséquent, tous les travaux de construction doivent être planifiés et réalisés en étroite collaboration avec le Service des monuments historiques de la ville de Berne. En outre, ce périmètre étant un site archéologique possible, tous les travaux du sol seront exécutés en collaboration étroite avec le Service archéologique du canton de Berne.

Les utilisateurs seront installés dans des immeubles proches du centre pendant la durée des travaux. Il est prévu que les bureaux du DFE et du DDPS soient transférés dans l'immeuble de la Schwanengasse 2, où des bureaux temporaires ont déjà été installés lors de la rénovation du Bernerhof et du bâtiment de la Inselgasse 1.

Au terme des travaux, le bâtiment abritera les bureaux des chefs de département et des secrétariats généraux du DFE et du DDPS ainsi qu'une partie des Services du Parlement, comme c'est le cas actuellement.

Compte tenu du projet de construction et du devis, un crédit d'engagement de 70 millions de francs est nécessaire.

Crédit-cadre

Utilisateurs: Administration civile de la Confédération en Suisse et représentations suisses à l'étranger
«Constructions civiles»: 150 millions de francs
(projet n° 620.2012) (ch. 2.2 du message)

Le crédit-cadre de 150 millions de francs demandé sera cédé sous forme de crédits d'engagement pour le portefeuille immobilier de l'OFCL. Font partie de ce portefeuille les immeubles destinés à l'accomplissement des tâches de l'administration fédérale civile, de l'Assemblée fédérale et des Services du Parlement, des tribunaux fédéraux, des représentations de la Confédération à l'étranger et des commissions extraparlimentaires.

Les Chambres fédérales seront informées notamment des cessions de crédit et de l'utilisation du crédit-cadre par le biais du compte d'Etat annuel et de la documentation complémentaire «Etat des crédits d'engagement de l'Office fédéral des constructions et de la logistique».

Message

1 **Présentation de l'objet**

1.1 **Contexte**

L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) applique une politique immobilière privilégiant le maintien de la valeur et de la fonction du portefeuille immobilier dont il s'occupe, d'une valeur d'acquisition de 5,9 milliards de francs, et y consacre une part importante des crédits budgétaires disponibles. Les coupes budgétaires des années précédentes ont entraîné le report de projets de grande envergure non contestés.

1.2 **Crédit d'engagement «Constructions civiles»**

Les grands projets de construction entraînent souvent de longues procédures de mise à l'enquête et d'autorisation, dont la durée ne peut pas toujours être définie de façon précise en raison des oppositions et des recours possibles. Il peut en résulter des retards de plusieurs mois, voire de plusieurs années. Pour que l'OFCL soit néanmoins en mesure de compenser ces retards en traitant d'autres projets importants et urgents, il doit procéder à des travaux préparatoires qui nécessitent à leur tour des crédits d'engagement.

Les crédits d'engagement qui font l'objet du présent message sont destinés à des projets de construction dont la préparation doit débiter dès maintenant afin que, d'une part, les bâtiments soient prêts au moment voulu et que, d'autre part, la politique immobilière approuvée par le Conseil fédéral puisse être concrétisée.

Cependant, la réalisation des projets de construction dépend non seulement des crédits d'engagement et des permis de construire, mais aussi des crédits budgétaires disponibles.

Les coûts des études préalables et des études relatives au projet qui fait l'objet du présent message, projet qui représente un investissement supérieur à 10 millions de francs, ont été financés par les crédits-cadre autorisés auparavant, conformément à l'art. 28, al. 5, de l'ordonnance du 5 décembre 2008 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC, RS 172.010.21).

2 **Crédit d'engagement «Constructions civiles»**

2.1 **Berne, Kochergasse 9, transformation et rénovation du Palais fédéral Est**

Utilisateurs: Département fédéral de l'économie (DFE),
Département fédéral de la défense, de la protection de la
population et des sports (DDPS), Services du Parlement
«Constructions civiles»: 70 millions de francs
(projet n° 2001.274)

2.1.1 Contexte

Le Palais fédéral Est, situé à la Kochergasse 9 à Berne, est l'un des trois bâtiments qui forment le Palais fédéral, les deux autres bâtiments étant le Palais fédéral Ouest et le Palais du Parlement. Le Palais fédéral Est, conçu comme établissement administratif, a hébergé au départ le DFE (ancien Département de l'industrie et de l'agriculture) et le DDPS (ancien Département militaire fédéral).

Au terme des travaux, il accueillera les bureaux des chefs de département et des secrétariats généraux du DFE et du DDPS ainsi qu'une partie des Services du Parlement, comme c'est le cas actuellement.

Dans le cadre de sa stratégie d'entretien des bâtiments fédéraux, l'OFCL a constaté que des mesures dans les domaines du plan d'occupation, de l'entretien et des installations techniques s'imposaient dans le Palais fédéral Est.

L'une des dernières surfaces constructibles dans le périmètre du Palais fédéral se situe sous le Palais fédéral Est. Cette surface sera utilisée dans le cadre de la transformation et de la rénovation du bâtiment (extension souterraine) afin d'adapter l'infrastructure technique aux exigences actuelles. Cette extension permettra de renoncer à la transformation de bureaux aux étages supérieurs en locaux d'infrastructure.

Les projets de rénovation du Palais fédéral Ouest et du Bernerhof réalisés au cours des dernières années sont des projets comparables à celui-ci.

2.1.2 Description du projet

Principes

Le Palais fédéral Est doit être rénové, transformé et agrandi. Les mesures prévues comprennent la rénovation et la restructuration des locaux, le remplacement des installations du bâtiment et des systèmes de sécurité ainsi que l'assainissement ponctuel de l'enveloppe du bâtiment. Une «extension souterraine» sous le bâtiment existant permettra de couvrir les besoins supplémentaires en locaux d'infrastructure de l'ensemble du Palais fédéral. Grâce à la norme MINERGIE-ECO®, les coûts d'exploitation de même que les émissions de CO₂ seront réduits et les aspects liés à la santé et à l'environnement pris en considération.

Utilisation et programme des locaux

Le Palais fédéral Est abritera les bureaux des chefs du DFE et du DDPS, de même qu'une partie des secrétariats généraux du DFE et du DDPS, le Bureau de l'intégration du DFE et du DFAE, une partie du groupement Défense du DDPS ainsi qu'une partie des Services du Parlement, comme c'était le cas jusqu'à présent. Les surfaces libérées par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), qui quitte le bâtiment, seront conservées en vue de futures extensions.

Le programme des locaux comprend, outre les bureaux de deux chefs de département, environ 384 postes de travail, un pool de salles de réunion et de locaux annexes destiné à l'utilisation commune, la salle de réunion de la Délégation des Commissions de gestion (DéLCdG), qui bénéficie d'un degré élevé de protection, les bureaux de la DéLCdG ainsi que divers locaux annexes, d'archivage et de stockage.

Les nouvelles surfaces souterraines accueilleront les locaux techniques et d'exploitation nécessaires ainsi que le centre de calcul des Services du Parlement.

Etendue des travaux de transformation et de rénovation du Palais fédéral Est

La structure de base du Palais fédéral Est sera conservée. Dans le cadre des travaux de transformation et de rénovation, une extension souterraine sera réalisée sous le bâtiment dans le but de couvrir les besoins supplémentaires en matière de locaux. La faisabilité d'une telle extension a été étudiée dans le cadre d'une demande préalable auprès des autorités compétentes.

La gestion et l'aménagement des locaux seront optimisés en fonction des besoins définis dans le programme des locaux dans le but d'améliorer les processus d'exploitation. Ainsi, une grande partie des salles de réunion seront regroupées. Le sous-sol et l'extension souterraine accueilleront tous les locaux de stockage et d'archivage.

Les travaux de transformation et de rénovation consistent principalement dans le remplacement ponctuel de l'enveloppe du bâtiment (toit, fenêtres), la réalisation d'accès pour les personnes handicapées, la déconstruction des matériaux contenant des substances toxiques, la rénovation complète des installations techniques du bâtiment, la mise en œuvre des mesures de protection contre l'incendie qui sont nécessaires à la sécurité des personnes et de l'exploitation ainsi qu'à la protection de l'objet («Safety»), l'application des exigences en matière de sécurité du Service fédéral de sécurité («Security»), l'installation d'une nouvelle conduite pour le chauffage à distance et la réalisation de travaux d'entretien et de remplacement à l'intérieur du bâtiment (sol, murs, plafond).

Les principes du développement durable seront appliqués dans les domaines social, économique et écologique. Le label MINERGIE-ECO® permettra notamment de réduire la charge polluante (écologie) et d'améliorer la qualité de vie (santé, bien-être).

Le Palais fédéral Est fait partie des bâtiments dignes de protection inscrits dans l'inventaire des monuments de la partie supérieure de la Vieille ville. Par conséquent, il sera tenu compte des exigences du Service des monuments historiques de la ville de Berne.

Des vestiges archéologiques importants d'un point de vue historique peuvent se trouver dans le périmètre du Palais fédéral Est. Le respect des délais pour la réalisation de l'extension souterraine dépendra de la présence ou non de tels vestiges et, le cas échéant, de l'importance accordée à ces derniers par le Service archéologique du canton de Berne.

Grâce aux travaux de transformation et de rénovation, le Palais fédéral Est répondra aux exigences actuelles et futures d'un immeuble administratif et d'un bâtiment gouvernemental du périmètre du Parlement pendant environ vingt ans.

Tous les postes de travail seront délocalisés vers divers bâtiments tiers pendant la durée des travaux.

Normes

L'extension satisfera dans une très large mesure aux normes des bâtiments administratifs de la Confédération. Afin de répondre aux exigences d'un bâtiment gouvernemental, certains locaux seront dotés d'un aménagement adapté à des fonctions de représentation.

En principe, les exigences en matière de sécurité sont élevées dans le Palais fédéral Est. C'est notamment le cas pour la salle de réunion de la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG), qui requiert un degré de protection particulièrement élevé. Les travaux techniques et de construction nécessaires pour répondre à ces exigences seront effectués.

Contraintes particulières

Le projet présente des contraintes particulières découlant notamment:

- de la réalisation de l'extension souterraine, en raison du manque de place à disposition, des contraintes architecturales imprévues et de la présence d'éventuels vestiges archéologiques;
- du maintien des activités du Palais fédéral pendant la durée des travaux d'installation des nouvelles conduites.

2.1.3 Délais

Le calendrier prévu pour les différentes phases est le suivant:

- | | |
|-------------------------------------|--------------------|
| – projet de construction avec devis | début 2011 |
| – préparation de l'exécution | été 2012 |
| – exécution | de fin 2012 à 2015 |
| – mise en service | fin 2015 |

Sont réservés les retards imprévisibles dus à des oppositions et à des recours durant les procédures d'études, de mise à l'enquête, d'autorisation et d'appel d'offres, ainsi qu'à des découvertes archéologiques durant la phase d'exécution. Sont également réservées les éventuelles réductions des crédits budgétaires.

2.1.4 Conséquences financières

Rentabilité

Le présent projet est un projet de maintenance que l'OFCL a lancé dans le cadre de son concept de maintenance des bâtiments. Les coûts de l'ouvrage comprennent des frais d'entretien et des investissements de plus-value. Le montant investi permettra à la Confédération de conserver la structure du bâtiment, de grande valeur historique, tout en adaptant l'infrastructure technique aux exigences actuelles. Les coûts d'investissement indiqués tiennent compte du fait que les coûts induits doivent être couverts au moyen des recettes découlant du modèle de location aux conditions du marché. Ainsi, la transparence des coûts et la rentabilité de l'investissement sont garanties.

Coûts d'exploitation

Les travaux de rénovation permettront de réduire de 14 % les coûts d'exploitation annuels, qui atteignent actuellement 82 francs le m² de surface de plancher (SP). Les coûts d'exploitation annuels s'élèveraient donc à 70,50 francs le m², soit 1 141 000 francs au total. Ce montant est inférieur à celui des coûts estimés pour le Palais fédéral Ouest (77 francs/m² SP) et le Bernerhof (87 francs/m² SP), qui sont des ouvrages comparables.

Coûts d'investissement

Le présent message porte sur l'octroi du crédit d'engagement total destiné aux travaux de transformation et de rénovation envisagés.

Compte tenu du projet de construction et du devis ($\pm 10\%$), les dépenses sont évaluées comme suit:

	francs
– Coûts de l'ouvrage	59 600 000
– Premier aménagement (mobilier, équipements provisoires, déménagements)	3 200 000
– Total intermédiaire	62 800 000
– Provisions en vue d'éventuelles découvertes archéologiques	1 000 000
– Imprécision des coûts, environ 10 %	6 200 000
Crédit d'engagement total	70 000 000

2.2

Crédit-cadre

Utilisateurs: Administration civile de la Confédération en Suisse et représentations suisses à l'étranger
«Constructions civiles»: 150 millions de francs
(projet n° 620.2012)

2.2.1

Cession de montants du crédit-cadre

Le montant du crédit-cadre à demander est déterminé chaque année; il tient compte de la planification pluriannuelle des investissements. Le crédit-cadre de 150 millions de francs demandé sera cédé sous forme de crédits d'engagement pour le portefeuille immobilier de l'OFCL. Font partie de ce portefeuille les immeubles destinés à l'accomplissement des tâches de l'administration fédérale civile, de l'Assemblée fédérale et des Services du Parlement, des tribunaux fédéraux, des représentations de la Confédération à l'étranger et des commissions extraparlimentaires. Les cessions de crédits prévues pour le portefeuille immobilier de l'OFCL peuvent être décrites comme suit:

- construction et transformation de bâtiments, entretien et déconstruction, mesures de sécurité, installations d'alimentation de secours, de communication et de réception par satellite, etc.;
- tous les achats et rénovations d'immeubles non planifiés et urgents;
- équipement initial de bâtiments récemment construits ou achetés et équipement de nouveaux postes de travail;
- études et examens préalables, études de faisabilité, expertises, prestations de conseillers externes, etc.;
- études portant sur les avant-projets et les projets de construction;
- réserves non indiquées et imprécisions des coûts pour les projets de construction;
- surcoûts dus au renchérissement et au change pour tous les projets de construction;
- dégâts non assurés aux immeubles;
- coûts non prévisibles dus aux conditions particulières du marché pour les projets à l'étranger.

2.2.2 Information sur la cession des crédits d'engagement

Les Chambres fédérales seront informées notamment des cessions de crédit et de l'utilisation du crédit-cadre par le biais du compte d'Etat annuel et de la documentation complémentaire «Etat des crédits d'engagement de l'Office fédéral des constructions et de la logistique».

2.2.3 Conséquences financières

Coûts d'investissement

Est demandé le crédit-cadre suivant sur la base des projets nécessaires et urgents prévus:

Crédit-cadre de 150 millions de francs

3 Récapitulation des crédits d'engagement demandés

	francs
Berne, Kochergasse 9, transformation et rénovation du Palais fédéral Est (projet n° 2001.274) (ch. 2.1 du message)	70 000 000
Crédit-cadre (projet n° 620.2012) (ch. 2.2 du message)	150 000 000
Total du nouveau crédit d'ensemble «Constructions civiles» de l'Office fédéral des constructions et de la logistique	220 000 000

4 Conséquences

4.1 Conséquences sur le personnel

Les projets envisagés n'ont pas de répercussions sur les besoins en personnel. Les mesures d'exploitation et d'organisation qui permettraient, pour des raisons d'efficacité, d'économiser du personnel sont toutefois présentées dans les projets.

4.2 Conséquences financières

Frais d'exploitation

Sont réputés frais d'exploitation les dépenses annuelles résultant de l'utilisation d'un bâtiment conforme à son affectation, par exemple les dépenses pour l'approvisionnement, l'élimination, le nettoyage et l'entretien, l'utilisation des installations techniques, l'entretien permanent (maintenance), les services de contrôle et de sécurité, les taxes et les contributions.

Les frais d'exploitation sont décrits pour chaque projet.

Investissements

Les investissements destinés aux immeubles civils figurent dans le budget 2012 et le plan financier 2013 à 2015.

Les investissements sont décrits pour chaque projet.

Autres coûts

Les coûts des composants informatiques et du raccordement aux réseaux informatiques sont budgétisés, d'une part, par l'OFCL et, d'autre part, par les fournisseurs et les utilisateurs de prestations informatiques, selon les Instructions concernant la collaboration entre l'OFCL et l'OFIT en matière de fourniture de prestations.

4.3 Conséquences sur le calendrier des travaux

On peut partir de l'idée qu'une fois les crédits votés par les Chambres fédérales, les études d'exécution, les appels d'offres et la réalisation débiteront conformément au calendrier prévu pour le projet.

Il n'est toutefois pas exclu que des oppositions ou des recours durant les procédures d'études, de mise à l'enquête, d'autorisation et d'appel d'offres retardent les échéances de réalisation. Des retards peuvent en outre survenir si les crédits budgétaires des années à venir ne suffisent pas à financer les nouveaux projets en plus des projets en cours.

4.4 Impact sur les générations futures

L'OFCL tient compte des objectifs de développement durable dans le cadre de tous les projets de construction qu'il réalise. Il construit donc des bâtiments qui permettent de répondre à des exigences économiques, sociales et écologiques élevées tout au long de leur durée de vie. L'incidence des constructions sur les générations futures sont ainsi prises en considération.

Le projet de construction présenté dans ce message sera réalisé selon la norme MINERGIE-ECO®.

5 Etat du crédit d'engagement «Constructions civiles»

Tous les projets de construction, en cours ou achevés, présentés dans les messages sur les constructions et sur les immeubles figurent dans les listes «Etat des crédits d'engagement» complétant le budget et le compte. Chaque nouveau message sur l'immobilier approuvé par le Parlement entraîne une augmentation du crédit d'engagement «Constructions civiles». Lorsque tous les projets d'un message sont achevés, le crédit d'engagement «Constructions civiles» diminue à raison du montant total prévu dans ce message.

Le présent message augmente de 220 millions de francs le crédit d'engagement «Constructions civiles» présenté dans le compte 2010. Le crédit d'engagement s'élèvera donc à 1 578 300 000 francs au 1^{er} janvier 2012 contre 1 358 300 000 francs au 1^{er} janvier 2011.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Le présent projet repose sur la compétence générale de la Confédération de prendre les mesures nécessaires à l'accomplissement de ses tâches.

Sont par ailleurs déterminants:

- les art. 21 à 27 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (RS 611.0);

- l'art. 1 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 18 juin 2004 concernant la soumission des demandes de crédits d'engagement destinés à l'acquisition de bien-fonds ou à des constructions (RS 611.051);
- l'art. 28 de l'ordonnance du 5 décembre 2008 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC, RS 172.010.21).

La compétence de l'Assemblée fédérale d'octroyer les crédits sollicités découle de l'art. 167 de la Constitution (RS 101).

6.2 Forme de l'acte à adopter

En vertu de l'art. 163, al. 2, de la Constitution et de l'art. 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (RS 171.10), l'acte doit prendre la forme d'un arrêté fédéral simple non sujet au référendum.

6.3 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution, les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil.

Le nouveau crédit d'ensemble «Constructions civiles» demandé par le présent message s'élève à 220 millions de francs; il est donc entièrement soumis au frein aux dépenses.