

Les rendez-vous du développement durable au SIPAL

Conférence-débat du 30 août 2007

Réponse du Conseil d'Etat à la motion Poncet sur les standards Applications par le SIPAL

Introduction

M. Perrette, architecte cantonal, apporte les salutations du chef du SIPAL, M. Ph. Pont et de M. R. Perrin, chef de la division immobilier, tous deux empêchés. Il se réjouit d'accueillir parmi les présents des représentants d'autres services constructeurs. Il rappelle le contexte de la motion déposée voici 10 ans par M. Poncet, architecte de son état.

Cette motion s'est révélée finalement une excellente plate-forme pour faire le point sur une situation qui a passablement évolué. Il remercie M. Verdon, son adjoint, qui a été le rédacteur du rapport. Ce rapport a fait l'objet d'un préavis favorable unanime de la commission du Grand Conseil et sera très vraisemblablement adopté formellement à la session d'octobre.

Intervention de M. Verdon

M. Verdon rappelle qu'une motion votée par le Grand Conseil est une demande d'étude ou d'orientation politique à laquelle le Conseil d'Etat est obligé de répondre. Le délai est ici particulièrement long, mais il y a eu tout un processus et une évolution politique qui explique ce retard.

Les années 90 ont été celles de la crise des finances publiques, et de l'apparition de programmes de restriction et d'économies. La motion s'inscrit dans ce contexte, l'auteur étant persuadé que l'Etat pouvait faire plus simple, meilleur marché, optimiser les projets au lieu de "faire dans l'ostentation".

Après une première opération de recherche d'économies, opération intitulée Orchidée et lancée d'abord au CHUV puis au reste de l'administration, ce fut l'opération de la Table ronde en 2000 dont une des recommandations appelait à "construire des bâtiments moins luxueux". D'autres démarches concernaient la structure et les processus de l'administration, en visant une simplification notamment par des budgets globaux et des mandats de prestation ("démarche DEM, modernisation de l'Etat").

L'arrivée en 1998 du Vert Philippe Biéler à la tête du DINF et d'Eric Perrette, nouvel architecte cantonal, et l'adoption en 2000 de la motion Zwahlen par le Grand Conseil, demandant un Agenda 21 cantonal, furent décisifs pour lancer l'approche Développement durable au niveau des bâtiments de l'Etat. Après diverses péripéties, le SIPAL, à l'époque Service des bâtiments, a obtenu un crédit annuel pour intégrer le Développement durable dans son activité. Dans ce contexte un Groupe DD a été créé au SB auquel a été associé dès 2001 M. René Longet, président *d'equiterre, partenaire pour le développement durable*.

Au sein du Service, M. Verdon a coordonné un petit groupe sur les standards. Celui-ci a procédé dans un premier temps à un inventaire de révision des standards existant au niveau des maîtres d'ouvrage publics en Suisse, puis a cherché à analyser les démarches d'optimisation, lorsque celles-ci existaient. A cette fin, une enquête a été entreprise auprès de tous les services constructeurs des collectivités publiques en Suisse.

Cette enquête a montré que rares étaient les collectivités qui avaient enclenché une démarche analytique. De plus ces démarches se sont révélées très diverses. La Ville de Zurich a édicté un corpus très détaillé visant toutes les situations, le Valais a défini des coûts unitaires par exemple d'une salle de classe, d'une cellule, etc. Quant à la Confédération, elle a publié un rapport en 1995 recommandant des réductions de coûts par type de construction, ainsi pour les bâtiments administratifs la cible était de - 14%.

Un groupe intercollectivités de benchmarking a été créé en 2004 pour servir de plate-forme d'échanges de données sur divers types de bâtiments. Actuellement, 10 cantons et grandes villes participent à cette structure, dont le canton de Vaud. Un élargissement romand est en préparation.

Par la suite, le groupe standards du SIPAL a travaillé la table des matières du rapport, prévoyant une réponse point par point aux questions du Grand Conseil. Un des éléments de réflexion a été de définir le ratio à engager annuellement, par rapport à la valeur du bâtiment, pour en assurer par un bon entretien les fonctionnalités, et la valeur retenue conventionnellement est de 2.23% de la valeur ECA de l'immeuble. Le canton de Vaud est aujourd'hui bien en-dessous de cette valeur, et de ce fait on risque des coûts de rattrapage de maintenance importants pour l'avenir. Parfois il faut investir pour économiser...

Dans un autre sens, il faut reconnaître que l'on n'a cessé d'ajouter des normes les unes aux autres, complexifiant d'autant les tâches. Le Grand Conseil lui-même a été l'initiateur de nouveaux critères, que l'on pense par exemple à la motion Baumann demandant des variantes bois.

Une idée souvent entendue est que l'Etat aurait des habitudes plus dispendieuses que le privé. Il faut cependant observer que l'Etat gère un parc immobilier très spécifique, dont la diversité est nettement plus grande que dans le secteur privé. Par ailleurs, des dispositions strictes ont été prises, ainsi les *Directives du Conseil d'Etat en matière d'organisation et d'aménagement des locaux affectés à l'administration* (ORGATERR), datant d'octobre 1996 et révisées en décembre 2006, ont confirmé les surfaces admises par type d'activité en 1996. Le standard est équivalent au secteur privé et il s'agit maintenant d'appliquer cette directive.

Enfin, après un certain nombre d'années de sensibilisation et de développement d'outils, un Fil rouge a été défini qui aide à poser les bonnes questions au bon moment. La démarche Développement durable rejoint ainsi celle sur les standards.

L'approche à la source est la plus prometteuse pour des économies, à la fois dans la définition des programmes et dans les façons d'y répondre, et cela vaut tant financièrement que pour les aspects énergétiques ou de concept environnemental. Il faut aussi relever que le DD a toujours inclus la préoccupation économique. Le Groupe énergie, qui fonctionne depuis 2000, a permis d'attester grâce au logiciel TENER les économies effectuées sur les 212 bâtiments suivis à ce jour et représentant 20% du parc géré par le SIPAL. Les économies correspondent à 20% sur l'eau, 5% sur le chauffage et 2% sur l'électricité, ceci pour un montant d'économies annuelles de CHF 570'000.-.

Une analyse financée par le crédit annuel Développement durable a permis de mettre en évidence un gain d'un million de CHF par une meilleure gestion des déchets de chantier. En termes de consommables, 100'000.- ont été économisés par un meilleur recours au papier recyclé et 200'000.- au niveau des conciergeries (augmentation des surfaces gérées par concierge). La CADEV a également réalisé des économies substantielles.

Intervention de M. Perrette

M. Perrette précise qu'il avait participé à l'étude fédérale mentionnée plus haut et que le plus important est de définir le parcours d'un projet. L'approche au niveau du programme a notamment été illustrée par le projet de Bursins, où il a été possible de bien redéfinir les besoins avec les usagers; ils ont accepté de réviser leurs standards et cela n'a pas réduit la qualité, au contraire. Ainsi par routine, des locaux de stockage et de garage étaient prévus chauffés. Il s'agit aussi d'insister sur l'apport des concours à l'optimisation des projets, pour Bursins 70 projets (70 idées) ont été retenus! Dans des quartiers aussi, on constate que la densification va souvent de pair avec une meilleure convivialité, une meilleure qualité.

Intervention de M. Golay

Egalement dans le cadre de la démarche de modernisation de l'Etat, un Groupe énergie a été constitué au sein du Service; il a commencé son activité par l'analyse des consommations. TENER documente aujourd'hui six ans de consommation. Par exemple, au BAP, les réductions sur les locaux administratifs sont absorbées par des nouveaux besoins: cantines, centres de recrutement, qui font remonter la consommation.

Suite de l'intervention de M. Perrette

M. Perrette rappelle les outils disponibles pour chaque stade d'un projet, outils dont certains sont rendus obligatoires, mais dont la liste n'est pas limitative. Reste à en généraliser l'usage, au sein du SIPAL mais aussi parmi les mandataires. Un grand progrès a été la mise au point de la recommandation SIA 112/I qui est aujourd'hui une référence de base, et que le SIPAL a retenu pour son parc immobilier. Elle est source de légitimité et constitue un langage commun pour les

professionnels de la construction. La démarche Fil rouge intégrée au processus de gestion de projets offre un cadre adéquat.

M. Perrette relate ensuite la discussion au sein de la commission du Grand Conseil sur le rapport, qu'il a présenté en compagnie des chefs du DINF, M Marthaler, et du SIPAL, M. Pont. L'auteur de la motion, qui avait un temps quitté le Grand Conseil, s'est manifesté de manière très élogieuse sur le travail accompli, en quittançant la démarche et l'attitude actuelle du SIPAL et en l'encourageant à la poursuivre, y compris par des rénovations douces, comme celle de l'ordre judiciaire à Yverdon, l'ancien bâtiment de Chimie ou le CEPV à Vevey.

D'autres remarques ont porté sur le volet social (pris en compte mais assez peu mesurable, fondé sur des notions de qualité de vie mais aussi de respect des conditions de travail, ou les emplois), sur l'amélioration continue des standards, sur l'importance des concours, ou encore le rappel des délais d'amortissement légaux. M. Pont a souligné la politique de l'Etat en matière mobilière, incitant à recycler le mobilier existant avant d'acheter du neuf. Enfin l'assurance d'un bon suivi des projets a été donnée aux députés. Certains ont fait observer que la réduction des postes à l'Etat pouvait avoir des effets pervers. Le benchmarking entre collectivités a été relevé positivement, encore faut-il que ces dernières se donnent la peine de documenter ce qu'ils ont et ce qu'ils font. Enfin, l'importance d'agir à la source et de bien définir les besoins a été réaffirmée. Le fait que les outils DD soient disponibles en ligne a été bien perçu.

Discussion

- Comment cela se passe-t-il dans d'autres pays avec les standards, par exemple en Angleterre, ou en Allemagne?

- *Le CRB a fait des comparaisons notamment avec la Norvège qui a le même état d'esprit que nous. Mais on n'y parle guère architecture, sujet important s'il en est qui ne doit pas être sacrifié à la normalisation.*

- Peut-on remplacer les standards par des outils, permettant de passer en quelque sorte du prêt-à-porter au sur mesure? Quant au rapport, il escamote le débat sur l'idée d'abaisser les standards pour parler d'optimisation; par ailleurs s'il est toujours possible de faire des économies, quid du coût global?

- *Une économie financière ne signifie pas automatiquement une perte de qualité. Les comparaisons surface utile et surface de plancher par le biais du benchmarking montrent qu'il reste encore de la marge. Pour le calcul des coûts, SNARC préconise la vue à long terme. Il ne faut pas se leurrer sur les référentiels différents, entre le monde politique, qui raisonne en termes d'objectifs et de valeurs, l'administration, qui défend son autonomie, ses pratiques et son sens de la pérennité, et les professionnels nourris de leur expertise et de leur pratique. Beaucoup de procès d'intention se font parce que chaque catégorie se méfie des interférences de l'autre. A tous il faut dire que le mieux n'est pas forcément dans le plus, ni dans la routine des habitudes (des architectes, des usagers). Bref on peut en effet réduire des standards tout en augmentant la qualité. Enfin tout cela évolue continuellement. Le DD évite qu'on réduise les standards de confort et les coûts au prix d'un laxisme énergétique, d'où l'importance du mot optimiser et non „abaisser“.*

- Minergie, même si c'est loin d'être généralisé, n'est-ce pas un oreiller de paresse, car on peut faire mieux?

- *Tout d'abord c'est un plancher, pas un plafond! Et par minergie-éco, minergie P on a déjà augmenté les exigences ou le niveau de standard, si on veut.*

- Qu'en est-il des standards de surfaces, de nettoyage?

- *Ce sont des éléments importants où une réflexion doit aussi avoir lieu. Le lien avec l'exploitation est particulièrement précieux.*

- N'y a-t-il pas le risque qu'un standard soit un document à visée exhaustive, mais alors irréaliste et inutilisable car trop lourd, ou trop elliptique et donc pas assez contraignant?

- *C'est pourquoi la réflexion sur les standards doit être insérée dans le Fil rouge, elle n'en est qu'un élément. Néanmoins elle fixe des valeurs limites à atteindre, donc la norme politiquement validée à un moment donné.*

- Qu'en est-il du ratio propriété-location au niveau de l'Etat et comment applique-t-on les standards préconisés au niveau de locaux loués?

- *ORGATERR s'y applique également mais évidemment on a moins de marge avec un bâti déjà existant qu'avec un bâti que l'on conçoit soi-même. Par ailleurs, il y a une volonté politique d'augmenter la part de propriété et de réduire les locations. Quand on s'apprête à acheter, on est évidemment plus critique que quand on loue pour un temps déterminé.*

- Que représentent les cantons associés à l'entreprise du benchmarking?

- Un tiers des cantons, mais ils représentent, en plus des villes participantes, 45% du marché de la construction publique en Suisse.

Perspectives

Une fois de plus le Développement durable se révèle dans son exigence de créativité, demandant imagination et capacité de sortir des routines et du prêt-à-penser. Le plus est souvent l'ennemi du mieux! Sans par ailleurs accréditer l'idée qu'on peut indéfiniment faire plus avec moins, il nous stimule et nous aide à innover. Dans la révision continue des standards, tout est dans le bon choix des critères et là aussi le Développement durable nous donne de bonnes pistes.