

Rapport

Date de la séance du CE: 27 novembre 2019
Direction: Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
N° d'affaire: BVE.2018.1245
Classification: Non classifié

Münchenbuchsee, Buechlimatt, Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN) Centre de compétence en matière d'examens et d'expertises pour poids lourds Crédit d'engagement pour le choix du site et la rente de droit de superficie

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales.....	3
3	Description de l'affaire	3
3.1	Rappel.....	3
3.1.1	Développements depuis le renvoi de l'affaire.....	3
3.1.2	OCRN.....	3
3.2	Preuve du besoin.....	4
3.3	Evaluation du site	4
3.3.1	Site de Buechlimatt, Münchenbuchsee	5
3.3.2	Site de Messerli, Berne.....	5
3.4	Etude de faisabilité et choix du site.....	6
3.5	Contrat de droit de superficie	6
3.6	Calendrier	7
3.7	Réaffectation des sites actuels	8
3.8	Alternatives et conséquences en cas de refus.....	8
4	Répercussions financières	8
4.1	Récapitulatif des coûts.....	8
4.2	Tranches de paiement et comptabilisation du crédit	9
5	Informations sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value.....	9
6	Proposition.....	9



1 Synthèse

Les sections de l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN) sises au Schermenweg à Berne et à la Milchstrasse à Ostermundigen, qui comptent environ 260 collaborateurs et collaboratrices, doivent être regroupées sur un nouveau site afin de créer des synergies d'exploitation. En outre, le site de Berne nécessite de grands travaux de rénovation, raison pour laquelle un nouvel emplacement s'impose du point de vue de la construction.

Le choix du site pour le regroupement du siège, du service central pour les admissions et la clientèle de l'OCRN ainsi que du Centre d'expertises et d'examens (CEE) de Berne est à nouveau soumis à la décision du Grand Conseil au moyen de la proposition ci-jointe. En mars 2019, l'affaire a été renvoyée au Conseil-exécutif, assortie de la charge consistant à clarifier le financement de l'investissement. Les travaux sur le financement du prochain pic d'investissement ont suffisamment progressé pour qu'une nouvelle proposition puisse être soumise au Grand Conseil. L'urgence résultant de la situation des bâtiments sis au Schermenweg ne permet pas d'attendre davantage.

Le site de Münchenbuchsee est très bien adapté en raison de sa surface et de son emplacement. Il présente l'indice d'utilisation requis, est conforme à l'affectation de la zone, se trouve dans l'agglomération de Berne à un endroit facile d'accès et bénéficie d'une bonne desserte (trafic individuel motorisé et transports publics), comme le montrent des études détaillées. Les risques liés au terrain ont été clarifiés et les mesures nécessaires définies. Le canton construira le nouveau bâtiment en droit de superficie. L'estimation sommaire des coûts pour ce bâtiment s'élève à environ 1 400 000 francs sans les éventuels coûts des risques ni les frais de mise au concours.

Le Grand Conseil doit en outre se prononcer sur le contrat de droit de superficie négocié avec les propriétaires des terrains, soit la commune bourgeoise de Münchenbuchsee et la commune municipale de Münchenbuchsee et, par là même, sur le montant de la rente annuelle de droit de superficie. Le contrat de droit de superficie a été conclu le 20 décembre 2017 pour une durée de 80 ans sous réserve de l'approbation des organes compétents en matière de dépenses. Il prévoit une rente annuelle de droit de superficie de 219 618 francs. Si le canton n'obtient pas ultérieurement de permis de construire définitif, ou si ce dernier est assorti de charges excessives, il peut résilier le contrat de droit de superficie sans contrepartie.

Le 25 avril 2018, la commune bourgeoise de Münchenbuchsee a approuvé à l'unanimité le contrat de droit de superficie. Le corps électoral de la commune de Münchenbuchsee a lui aussi approuvé le contrat le 23 septembre 2018.

Parallèlement au présent arrêté, une demande de crédit distincte, d'un montant de 1,5 million de francs, pour l'organisation d'un concours d'architecture portant sur la construction du nouveau bâtiment est soumise au Grand Conseil.

Compte tenu des normes de présentation des comptes (MCH2/IPSAS) et de la recommandation du contrôle des finances, le terrain sera comptabilisé comme investissement dans le bilan et les intérêts pour le terrain comme charge dans le compte de résultats.

2 Bases légales

- Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210), articles 747 ss
- Loi cantonale du 27 mars 2006 sur la circulation routière (LCCR ; RSB 761.11), article 1
- Ordonnance cantonale du 20 octobre 2004 sur la circulation routière (OCCR ; RSB 761.111), articles 3 ss
- Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01), article 33
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la police et des affaires militaires (Ordonnance d'organisation POM, OO POM ; RSB 152.221.141), articles 1 et 8
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (Ordonnance d'organisation TTE, OO TTE ; RSB 152.221.191), article 14
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss

3 Description de l'affaire

3.1 Rappel

3.1.1 Développements depuis le renvoi de l'affaire

Le 6 mars 2019, le Grand Conseil a décidé de renvoyer les affaires de crédit relatives au nouveau site de l'OCRN au Conseil-exécutif, en les assortissant d'une charge. Avant que les crédits puissent être décidés, le financement de l'investissement doit être clarifié compte tenu des insuffisances financières dans le plan d'investissement. Le projet d'investissement concret n'a cependant pas été examiné sur le plan matériel.

Le Conseil-exécutif n'a pas attendu le renvoi de l'affaire pour préparer une planification prévisionnelle des investissements nets ordinaires et présenter au Grand Conseil le projet de loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques pour discussion à la session d'automne. Après le refus du Grand Conseil de créer un fonds de couverture des pics d'investissement à la session d'automne, une délégation du Conseil-exécutif et les présidences de la Commission des finances et de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire se sont rencontrées afin d'explorer par le dialogue des pistes de solution politique permettant de financer la hausse du besoin d'investissement. Les participant-e-s ont convenu que dans un premier temps, l'élaboration des plans liés aux nombreux projets d'investissement devait se poursuivre sans changement.

Dans ce contexte et compte tenu de l'urgence résultant de la situation des bâtiments sis au Schermenweg, la demande de crédit doit être soumise à nouveau pour approbation lors de la prochaine session de printemps.

3.1.2 OCRN

L'Office de la circulation routière et de la navigation du canton de Berne (OCRN) est un service public bilingue du canton de Berne. Conformément à son mandat légal, il est chargé d'assurer un trafic sûr et respectueux de l'environnement sur les routes et les voies d'eau. Le siège principal et le service central de l'OCRN pour les admissions et la clientèle sont hébergés au Schermenweg 5 dans le quartier du Wankdorf à Berne. Le Centre d'expertises et d'exams (CEE) se trouve au Schermenweg 9 à Berne. Il comprend également les trois ins-

tallations de contrôle exploitées par l'OCRN dans le centre de compétence pour poids lourds sis à la Milchstrasse 10 à Ostermundigen.

La répartition sur deux sites du CEE de la région de Berne est due principalement à un manque de place et à des problèmes statiques au Schermenweg 9 à Berne.

Du point de vue opérationnel, cette séparation entraîne souvent des malentendus au sein de la clientèle, une hausse importante de la charge de travail relative à la gestion et à l'affectation du personnel ainsi qu'un manque de flexibilité dans l'engagement des experts et expertes en circulation.

Les bâtiments administratifs appartenant au canton sis au Schermenweg 9 et 11, la halle d'expertise ainsi que le garage souterrain, qui relie les bâtiments, datent des années 1960. Bien que les locaux aient été régulièrement entretenus, de nombreux éléments n'ont pas été remplacés depuis la construction et sont vétustes. Le garage notamment est en mauvais état et présente des défauts statiques. En 2016, il a dû être doté d'un système d'aspenseurs pour satisfaire aux prescriptions sur la protection contre les incendies. Grâce à cette mesure, l'assurance immobilière a autorisé la prolongation de la durée d'utilisation du bâtiment jusqu'à fin 2025. La réfection complète qui s'impose ne peut pas être réalisée sans interruption de l'activité et nécessiterait par conséquent l'aménagement d'un site de remplacement provisoire.

Le bâtiment sis au Schermenweg 5 est une location. Construit dans les années 1970, il est parfaitement entretenu et modernisé.

Afin d'exploiter les synergies, les sections de l'OCRN établies dans l'agglomération de Berne doivent être réunies de manière permanente sur un nouveau site. Le regroupement des services spécialisés du canton et du Centre d'expertises et d'examen pour tous les véhicules est la solution la plus efficace tant pour le personnel que pour la clientèle.

3.2 Preuve du besoin

Au cours des quarante dernières années, le parc automobile bernois a plus que doublé, passant de 380 000 à 800 000 véhicules. Ces dix dernières années, il a enregistré une hausse moyenne annuelle de 1,3 pour cent et il n'y a pas lieu de s'attendre à une diminution. Les prévisions au niveau national montrent une augmentation continue du trafic, en raison principalement de la croissance économique et démographique. L'agglomération bernoise devrait elle aussi continuer à se développer économiquement et à s'étendre. L'OCRN table pour ces prochaines années sur un tassement de la croissance annuelle moyenne, qui devrait s'établir à un pour cent. Malgré l'allongement des intervalles entre les contrôles, le nombre d'expertises de véhicules augmentera d'environ cinq pour cent jusqu'en 2030. Les contrôles qui doivent être effectués dans la région de Berne ne peuvent pas être réalisés par d'autres centres.

3.3 Evaluation du site

Après une recherche intensive en 2017, 36 sites ont été examinés. Deux d'entre eux, un à Münchenbuchsee et l'autre à Berne, ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre d'une étude de faisabilité, sur la base des critères suivants :

- Situation dans l'agglomération de Berne
- Indice d'utilisation réalisable de 16 600 mètres carrés de surface de plancher et de 7500 mètres carrés de surface extérieure
- Conformité à la zone pour la réalisation d'un OCRN et d'un Centre de compétence en matière d'examen et d'expertises pour poids lourds
- Risques liés au terrain supportables

- Desserte possible (trafic individuel motorisé et transports publics)

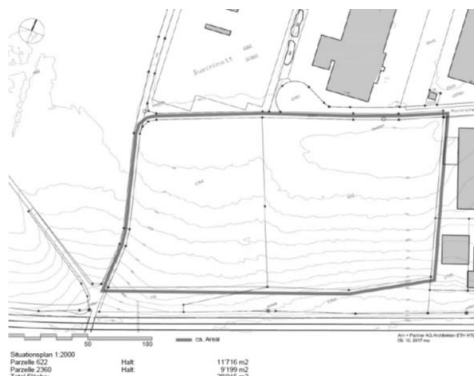
3.3.1 Site de Buechlimatt, Münchenbuchsee

Les deux immeubles situés dans le périmètre de Buechlimatt appartiennent à la commune bourgeoise de Münchenbuchsee et à la commune municipale de Münchenbuchsee. Le site fait partie d'une zone à planification obligatoire (ZPO) dans la zone d'activités A1. La conformité à la zone est ainsi assurée, ce qui permet d'éviter une longue procédure de changement d'affectation. Il est toutefois nécessaire d'établir un plan de quartier ou de mettre sur pied un concours de projets. L'indice d'utilisation réalisable est atteint et des réserves d'affectation d'environ dix pour cent des surfaces requises sont disponibles. Les deux propriétaires sont d'accord de réunir leurs parcelles et de les céder en droit de superficie.

Le site est desservi par les autoroutes N1 / N6 via la jonction de Münchenbuchsee puis la Bürenstrasse, Bielstrasse et le Moosrainweg depuis le nord-ouest et via Tiefenau et la Bernstrasse, Bielstrasse et le Moosrainweg en passant par le centre de Münchenbuchsee depuis le sud-est. La desserte en transports publics est assurée par la ligne de bus 898 de RBS.



Plan de situation du site de Buechlimatt

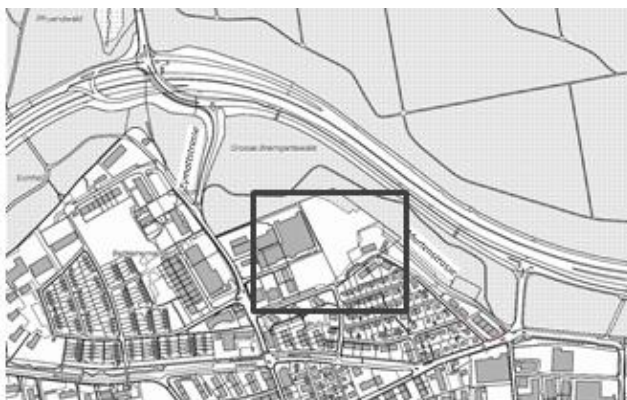


Extrait du plan du site de Buechlimatt

3.3.2 Site de Messerli, Berne

Situé dans la zone industrielle et artisanale, le site de l'ancienne gravière de Messerli à Berne est une propriété familiale. La construction du nouveau bâtiment de l'OCRN et du Centre de compétence en matière d'examens et d'expertises pour poids lourds nécessiterait probablement un changement de zone, ce qui prendrait du temps.

La surface de plancher requise implique une rectification de la limite de la forêt au nord-ouest de la parcelle, ce qui serait en principe réalisable. La constatation de la nature forestière requiert une modification du plan de zone. Le site de Messerli est proche de la jonction autoroutière de Berne Bethlehem. A proximité de cette dernière, la desserte s'effectue via l'Eymattstrasse depuis l'ouest et / ou via la Neue Murtenstrasse et la Murtenstrasse depuis le sud-est. Les deux variantes sont possibles, mais les camions et semi-remorques doivent accéder au site par le sud-est via la Murtenstrasse en raison de la structure du bâtiment. Les propriétaires sont disposés à céder leurs terrains en droit de superficie.



Plan de situation du site de Messerli



Extrait du plan du site de Messerli

3.4 Etude de faisabilité et choix du site

Les examens approfondis font ressortir un net avantage en faveur du site de Buechlimatt à Münchenbuchsee. Les parcelles réunies cédées en droit de superficie offrent un emplacement idéal. La surface et la situation du terrain permettent une très bonne desserte du site.

Dans le cadre de l'examen préalable du terrain, les risques suivants ont été identifiés et soumis à une analyse approfondie :

Terrain à bâtir

Une analyse détaillée des sols de fondation a montré que le bâtiment prévu peut être réalisé à l'aide de mesures appropriées. Les coûts supplémentaires qui en découlent sont pris en compte dans l'estimation sommaire.

Remise à ciel ouvert d'un ruisseau

L'étude de faisabilité partait de l'hypothèse qu'un ruisseau doit être remis à ciel ouvert sur l'ensemble des parcelles concernées. Il apparaît toutefois que cette remise à ciel ouvert ne concerne qu'en partie les parcelles en droit de superficie. Les coûts à la charge du canton, en sa qualité de maître d'ouvrage, sont également compris dans l'estimation sommaire.

Conformité à l'affectation de la zone

Des examens approfondis ont révélé que les exigences posées pour la zone à planification obligatoire (ZPO) dans la zone d'activités A1 applicables à une affectation avec faible densité d'emplois sont satisfaites et que la faisabilité n'est pas compromise.

Desserte

Un plan de circulation détaillé élaboré par un spécialiste externe est parvenu à la conclusion que le trafic supplémentaire occasionné par l'OCRN ne serait pas critique en termes de capacité et qu'il transiterait à 90 pour cent via la jonction autoroutière.

3.5 Contrat de droit de superficie

Les propriétaires refusent de vendre leurs terrains, raison pour laquelle un contrat de droit de superficie a été négocié. Ce dernier a été notarié sous réserve de l'approbation de l'organe compétent en matière de finances des propriétaires du droit de superficie et du canton de Berne, ainsi que de l'obtention d'un permis de construire dans les dix ans après la signature du contrat. La commune bourgeoise de Münchenbuchsee a approuvé à l'unanimité le contrat

de droit de superficie le 25 avril 2018. Le corps électoral de la commune de Münchenbuchsee a également approuvé le contrat le 23 septembre 2018.

Le droit de superficie s'étend sur une durée de 80 ans et concerne les parcelles réunies de la commune municipale de Münchenbuchsee et de la commune bourgeoise de Münchenbuchsee. La rente de droit de superficie convenue, d'un montant total de 219 618 francs par an, et la valeur du terrain sur laquelle elle est basée se fondent sur une expertise externe indépendante. En comparaison avec des immeubles similaires dans la région au nord de Berne, la rente du droit de superficie se situe à un niveau modéré. Les principaux éléments du contrat sont les suivants :

Surface en droit de superficie	20 916 m ²
Surface de plancher selon l'étude de faisabilité	24 350 m ²
Valeur du terrain (montant arrondi)	CHF 6,3 mio
Rente de droit de superficie par an	CHF 219 618
Taux d'intérêt	3.5 % (plus taux d'intérêt de référence 2 %)
Fourchette de taux d'intérêt convenue	3.5 – 5.0 %
Début de l'obligation de paiement	50 % à compter de l'entrée en force du permis de construire (mais au plus tard à partir du 20.12.2020) 100 % à partir de la mise en service (mais au plus tard à partir du 20.12.2022)
Durée	80 ans
Retour légal	80 % de la valeur vénale à ce moment-là
Adaptation de la valeur du terrain	Après 20 ans
Adaptation du taux d'intérêt	La première fois après 5 ans à compter de l'échéance du premier paiement de la rente

3.6 Calendrier

Soumission au Grand Conseil du crédit pour l'organisation d'un concours d'architecture	mars 2020
Lancement du concours	automne 2020
Soumission du crédit d'étude au Grand Conseil	automne 2021
Soumission du crédit de réalisation au Grand Conseil	printemps 2024
Début des travaux	automne 2025
Emménagement / mise en service	automne 2028

3.7 Réaffectation des sites actuels

La réaffectation du bâtiment cantonal sis au Schermenweg 9 dépendra directement de la stratégie relative au pôle de développement (PDE) du Wankdorf. Il ne sera plus nécessaire de louer les locaux du Schermenweg 5. Ces derniers appartiennent à la société immobilière Wankdorfplatz AG (IWAG), dont deux tiers du capital sont détenus par le canton. La société IWAG envisage de relouer le bâtiment. Le risque de vacance après le déménagement de l'OCRN est considéré comme faible. Les deux immeubles figurent dans le plan directeur du PDE du Wankdorf et présentent un potentiel d'utilisation de 70 000 mètres carrés. Le plan directeur doit entrer en vigueur fin 2020.

Les locaux actuels du Centre de compétence en matière d'examens et d'expertises pour poids lourds à la Milchstrasse à Ostermundigen sont loués par le canton pour un montant annuel d'environ un million de francs (charges comprises). Il sert à l'OCRN pour ses activités liées aux poids lourds (expertises officielles des véhicules) et à la Police bernoise pour ses tâches en relation avec le contrôle des poids lourds et l'exploitation du Centre de compétence en matière d'examens et d'expertises pour poids lourds. Après la mise en service prévue du nouvel OCRN à Münchenbuchsee en 2028/29, il ne sera plus nécessaire de louer ces locaux. Une nouvelle solution pour la Police cantonale bernoise est en cours d'élaboration.

3.8 Alternatives et conséquences en cas de refus

Le choix du site est le résultat d'examens approfondis. Il n'existe aucune autre solution adaptée ni aucun autre site disponible qui permettraient de regrouper en un même lieu l'OCRN et le Centre de compétence en matière d'examens et d'expertises pour poids lourds. Si l'OCRN restait au Schermenweg, les bâtiments, arrivés à la fin de leur cycle de vie, devraient faire l'objet d'une réfection de grande envergure. Ces travaux ne pourraient être réalisés que moyennant la mise en place de locaux provisoires très coûteux, car il n'est pas possible, pour des raisons d'exploitation et de construction, de rénover le bâtiment sans interrompre l'activité. Le potentiel d'amélioration de l'efficacité ne peut pas être exploité sans un regroupement des sites. Le maintien de l'OCRN au Schermenweg pourrait par ailleurs avoir des répercussions négatives sur le développement futur du site.

4 Répercussions financières

4.1 Récapitulatif des coûts

Niveau des prix : septembre 2017, indice suisse des prix à la consommation, 100, 9 points (base : décembre 2015 = 100 points)

Rente de droit de superficie annuelle pour le bien-fonds réuni	CHF	219 618.–
Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 47 LFP	CHF	219 618.–
Crédit à approuver (dépenses annuelles)	CHF	219 618.–

Il s'agit de dépenses périodiques et nouvelles au sens des articles 47 et 48, alinéa 1 LFP.

La rente de droit de superficie sera adaptée tous les cinq ans à l'indice suisse des prix à la consommation.

Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 54, al. 3 LFP et art. 151 OFF).

L'autorisation de dépenses est limitée à la durée du contrat de droit de superficie, soit 80 ans.

4.2 Tranches de paiement et comptabilisation du crédit

Le présent crédit sera relayé selon les indications figurant au point 4 du projet d'arrêté.

Pour la première fois, la comptabilisation du crédit pour le droit de superficie sera effectuée selon les nouvelles normes de présentation des comptes (MCH2/IPSAS). D'une part, une valeur actuelle du terrain d'environ 5,8 millions de francs sera comptabilisée au moment du transfert des droits et risques (commencement des travaux) sur le compte des investissements, sera inscrite au bilan et amortie en fonction de la durée d'utilisation. D'autre part, un droit de superficie doit figurer dans la comptabilité à titre de location-financement, raison pour laquelle il en résulte, pendant la durée de ce droit, des charges d'intérêts annuelles moyennes de 136 374 francs dans le compte de résultats.

5 Informations sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value

Les investissements (comptables) s'élèvent à 5 799 385 francs et génèrent une plus-value.

Il en résulte des amortissements annuels de 77 325 francs.

La durée probable d'utilisation de l'investissement est de 75 ans (prend fin avec le droit de superficie).

6 Proposition

Pour les motifs exposés ci-dessus, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Annexe

- Projet d'arrêté

Annexe supplémentaire à l'attention de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT)

- Contrat de droit de superficie du 20 décembre 2017