



Berne, le 13.12.2024

Des postes de travail durables dans l'administration fédérale

Rapport du Conseil fédéral
en réponse à la motion 20.4338 de la
Commission des finances du Conseil national du
13 novembre 2020, au postulat 20.4369 Knecht
du 1^{er} décembre 2020 et à la motion 20.4727
Candinas du 18 décembre 2020

Résumé

La Confédération a pour but, en tant qu'employeur, de promouvoir la durabilité dans l'organisation des processus de travail, en misant sur les technologies numériques et les modèles de travail flexibles. Le présent rapport expose les objectifs actuels, les directives et les conditions-cadres fixés par le Conseil fédéral, ainsi que les mesures adoptées au sein de l'administration fédérale en vue de leur mise en œuvre. Le présent état des lieux fait suite aux trois interventions parlementaires suivantes.

- La motion 20.4338 de la Commission des finances du Conseil national « Travailler à la Confédération de manière plus durable grâce aux expériences réalisées lors de la crise du Covid-19 » charge le Conseil fédéral de prendre en compte, dans le cadre de l'aménagement des postes de travail destinés au personnel de la Confédération, les effets économiques, sociaux et écologiques positifs des modes de travail plus décentralisés.
- Le postulat 20.4369 du conseiller aux États Knecht charge le Conseil fédéral de produire un rapport dans lequel il étudiera quelles mesures permettraient de décentraliser les postes de travail de l'administration fédérale grâce à la numérisation. En outre, il convient de déterminer si la Confédération ne pourrait pas devenir un employeur plus attrayant pour le personnel spécialisé en proposant des modèles de travail innovants de manière décentralisée.
- La motion 20.4727 du conseiller national Candinas charge le Conseil fédéral de présenter une stratégie fixant des objectifs et des mesures visant une représentation plus large et plus proportionnelle des postes de travail de l'administration fédérale entre les cantons. En outre, il convient d'examiner comment l'administration fédérale pourrait devenir un employeur plus attrayant pour les personnes qui vivent dans les régions rurales ou qui voudraient s'y installer.

Les vérifications et travaux liés à ces trois interventions parlementaires ont déjà reçu l'aval du Conseil fédéral et les mesures nécessaires sont en cours de réalisation au niveau fédéral.

Le Conseil fédéral a ainsi adopté en janvier 2019 son « modèle cible pour la transformation numérique ». Ce modèle sert de guide au développement d'infrastructures numériques ainsi qu'à la transformation numérique de l'administration fédérale. Il soutient notamment le travail décentralisé, dont il exploite les effets positifs sur le plan économique, social et écologique. La stratégie « Administration fédérale numérique » du Conseil fédéral fixe les objectifs de la transformation numérique au sein de l'administration fédérale et définit les priorités permettant de les atteindre.

Pour attirer les spécialistes dont il a grand besoin ou les personnes vivant dans les régions rurales, un employeur doit notamment proposer des modèles de travail flexibles, qui permettent de travailler indépendamment du lieu et de l'heure. Le Conseil fédéral a adopté en décembre 2020 un « modèle cible concernant le développement de formes de travail flexibles à l'administration fédérale ». Ce modèle vaut en principe pour toute l'administration fédérale, domaine des EPF compris, et définit les objectifs généraux en matière de formes de travail flexibles.

Le Conseil fédéral a par ailleurs adopté en décembre 2020 le « concept pour l'introduction du partage de postes de travail (desk sharing) à l'administration fédérale ».

Le Conseil fédéral a ensuite créé le cadre légal nécessaire à la mise en œuvre du travail à domicile ou du « travail mobile », avec la révision de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2021. Un plan de réorganisation (« FlexWork Change Konzept ») a par ailleurs vu le jour, et le Conseil fédéral en a pris connaissance en décembre 2021.

En juin 2021, le Conseil fédéral a défini les lignes directrices de sa politique de développement durable dans sa « Stratégie pour le développement durable 2030 » (SDD 2030). Cette stratégie transversale définit des objectifs jusqu'en 2030, avec les priorités politiques correspondantes. Les trois thèmes préférentiels de la SDD 2030 sont la promotion de la consommation et de la production durables ; le climat, l'énergie et la biodiversité ; le renforcement de l'égalité des chances et de la cohésion sociale.

Dans le domaine de la gestion de l'immobilier, les priorités du Conseil fédéral relatives à l'environnement, à la société et à l'économie figurent dans l'ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC). Les objectifs stratégiques suivants y sont définis : concentration des unités d'organisation de l'administration fédérale dans des ouvrages polyvalents, de taille appropriée, appartenant à la Confédération lorsque cela est économique ; création et application de normes fondées sur le développement durable en matière d'études, de construction, d'aménagement, de gestion, d'exploitation et de déconstruction.

Lors de sa séance du 2 décembre 2022, le Conseil fédéral a fixé les valeurs de référence du schéma directeur « Nouveaux environnements de travail » pour l'administration fédérale civile et a chargé l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) de sa mise en œuvre. Ce schéma directeur comprend trois plateformes (*hubs*) à Zurich, Genève et au Tessin. Celle de Zurich est établie en tant que projet pilote pour différentes unités administratives.

Aujourd'hui déjà, les postes de travail de l'administration fédérale sont répartis à grande échelle, dans toutes les régions linguistiques.

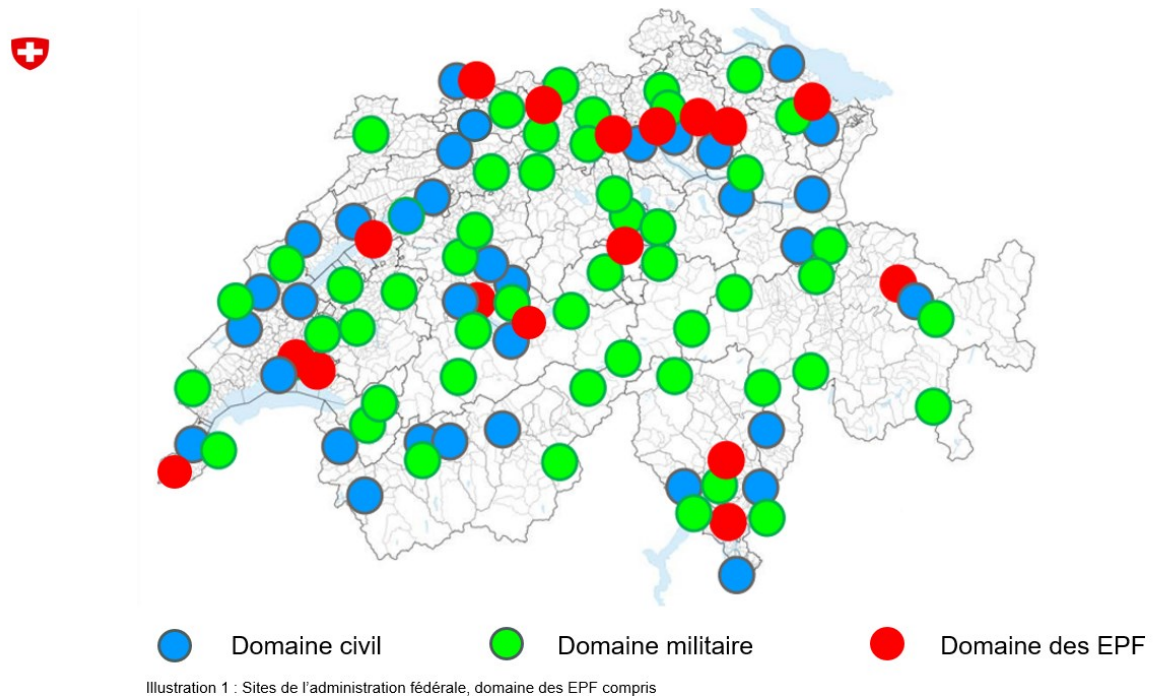


Illustration 1 : Sites de l'administration fédérale, domaine des EPF compris

Les trois interventions parlementaires abordent en particulier les quatre thèmes suivants :

- la numérisation, les expériences réalisées lors de la pandémie ainsi que les modèles de travail innovants doivent être mis à profit en vue de l'aménagement plus durable des postes de travail à la Confédération ;
- la Confédération doit gagner en attrait comme employeuse pour le personnel spécialisé très recherché et pour les personnes vivant dans les régions rurales ;
- les modes de travail décentralisés doivent être pris en compte ;
- il convient de réduire les surfaces de bureaux et les coûts qui y sont liés.

Le Conseil fédéral a déjà fixé sur ces thèmes des objectifs, des directives et des conditions-cadres et chargé l'administration fédérale d'adopter les mesures utiles à leur mise en œuvre. Il estime dès lors que les objectifs des trois interventions parlementaires sont déjà réalisés et qu'il n'y a pas lieu de prendre de mesures supplémentaires.

Table des matières

1	Contexte	6
2	Conditions-cadres	7
2.1	Stratégie pour le développement durable (SDD) 2030	8
2.2	Objectif pour la gestion de l'immobilier de la Confédération	8
2.3	Stratégies pour la gestion de l'immobilier de l'administration fédérale civile	9
2.4	Directive immobilière du domaine des EPF	10
2.5	Modèle cible concernant le développement de formes de travail flexibles à l'administration fédérale	11
2.6	Modèle cible pour la transformation numérique de l'administration fédérale et le développement des infrastructures numériques	12
2.7	Concept pour l'introduction du partage des postes de travail à l'administration fédérale	13
2.8	Schéma directeur «Nouveaux environnements de travail» pour l'administration fédérale civile	14
2.9	Droit du personnel sur les formes de travail flexibles dans l'administration fédérale	18
3	Postes de travail et sites : répartition des collaborateurs entre les cantons et l'étranger	20
4	Stratégies d'implantation et concepts pour les postes de travail	23
4.1	Stratégie d'implantation du domaine des EPF	23
4.2	Stratégie d'implantation d'armasuisse	23
4.3	Stratégies d'implantation de l'administration fédérale civile	24
5	Enseignements sur les formes de travail flexibles	28
5.1	Mobilité	29
5.2	Choix du lieu de domicile	31
5.3	Consommation énergétique	32
5.4	Évolution du travail à domicile	32
6	Mesures appliquées	33
6.1	Flexibilisation des postes de travail à la Confédération	33
6.2	La Confédération, un employeur attrayant	34
6.3	Sites supplémentaires / postes de travail décentralisés	36
6.4	Influence sur la durabilité	36
7	Appréciation	38

1 Contexte

Le présent rapport approfondit les réponses du Conseil fédéral aux questions posées dans trois interventions parlementaires. Il donne par ailleurs un aperçu complet des objectifs, des directives, des conditions-cadres et des mesures actuelles prises par la Confédération en tant qu'employeur afin de promouvoir la durabilité dans l'organisation des processus de travail, en misant sur les technologies numériques et les modèles de travail flexibles. Son chapitre 2 présente les conditions générales actuelles définies par le Conseil fédéral pour l'aménagement des postes de travail. Le chapitre 3 documente la répartition des employés de la Confédération par lieu de travail et lieu de domicile. Les stratégies d'implantation et les concepts pour les postes de travail des services de la construction et des immeubles (SCI) de la Confédération font l'objet du chapitre 4. Le chapitre 5 expose les enseignements tirés des expériences liées aux formes de travail flexibles. Le chapitre 6 passe en revue les mesures réalisées sur les thèmes abordés dans les interventions parlementaires, avant le bilan tiré au chapitre 7.

Les lignes qui suivent résument les trois interventions parlementaires à l'origine de ce rapport.

Motion 20.4338 de la Commission des finances du Conseil national « Travailler à la Confédération de manière plus durable grâce aux expériences réalisées lors de la crise du Covid-19 »

La motion 20.4338, déposée le 13 novembre 2020 par la Commission des finances du Conseil national, charge le Conseil fédéral, dans le cadre de l'aménagement des postes de travail destinés au personnel de la Confédération, de considérer comme des critères essentiels les effets économiques, sociaux et écologiques positifs des modes de travail plus décentralisés, tels que le travail dans des espaces partagés ou à domicile. Il s'agit de tenir compte, dans un cadre global, des conséquences d'un emploi à la Confédération sur la protection du climat et le maintien de la biodiversité, notamment sous l'angle des flux de pendulaires et du développement régional. Le Conseil fédéral établira à cet effet un plan de mise en œuvre contraignant assorti d'objectifs quantitatifs.

La motion a été adoptée par le Conseil national le 8 mars 2021 et par le Conseil des États le 9 juin 2021, et a donc été transmise au Conseil fédéral

Postulat Knecht 20.4369 du conseiller aux États Knecht « Poursuivre la décentralisation des places de travail de la Confédération grâce à la numérisation »

Le postulat 20.4369, déposé le 1^{er} décembre 2020 par le conseiller aux États Knecht, charge le Conseil fédéral de produire un rapport dans lequel il étudiera quelles mesures permettraient de décentraliser les places de travail de l'administration fédérale grâce à la numérisation. Il prendra en compte les nouvelles manières d'organiser le travail (cotravail, locaux partagés), le but étant de réduire les surfaces de bureaux et les coûts qui y sont liés. Il étudiera aussi si la Confédération ne pourrait pas devenir un employeur plus attrayant pour le personnel spécialisé en proposant des modèles de travail innovants de manière décentralisée.

Le Conseil des États a adopté le postulat le 10 mars 2021.

Motion 20.4727 du conseiller national Candinas « Décentralisation du travail. La Confédération doit montrer l'exemple »

La motion 20.4727, déposée le 18 décembre 2020 par le conseiller national Candinas, charge le Conseil fédéral de présenter une stratégie fixant des objectifs et des mesures visant une représentation plus large et plus proportionnelle des postes de travail de l'administration fédérale entre les cantons. En outre, il convient d'examiner comment l'administration fédérale pourrait devenir un employeur plus attrayant pour les personnes qui vivent dans les régions rurales ou qui voudraient s'y installer. Le Conseil national et le Conseil des États ont adopté la motion respectivement le 12 septembre 2022 et le 31 mai 2023.

2 Conditions-cadres

Les responsabilités dans le champ des trois interventions parlementaires se présentent comme suit :

- Les unités administratives ont le statut d'employeur. Il leur incombe d'évaluer leurs besoins en surface de travail, leur occupation et la mise en œuvre du partage des postes de travail.
- L'Office fédéral du personnel (OFPER) est responsable de la politique du personnel de l'administration fédérale. Il élabore les bases et les instruments permettant de gérer efficacement le personnel des départements et des unités administratives et de veiller au perfectionnement de ce dernier. De plus, il veille à ce que l'administration fédérale reste un employeur compétitif.
- Les SCI sont responsables de l'hébergement des collaborateurs de la Confédération. À ce titre, ils doivent mettre à disposition des immeubles et sont responsables de leur construction, de leur entretien et de leur exploitation. Ils optimisent par ailleurs leur portefeuille immobilier. Trois SCI sont en place à la Confédération :
 - L'OFCL est chargé de la construction des bâtiments de l'administration fédérale civile.
 - Les ouvrages militaires sont du ressort d'armasuisse Immobilier.
 - Le Conseil des EPF est responsable des constructions du domaine des EPF et de ses institutions autonomes (écoles polytechniques fédérales de Zurich [EPF Zurich] et Lausanne [EPFL] ; Institut Paul Scherrer [PSI], Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage [WSL], Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche [Empa] et Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux [Eawag]).

L'hébergement des postes de travail englobe tant la centralisation de certains sites que l'adaptation des normes relatives aux postes de travail aux formes d'activité actuelles. Le partage des postes de travail, des structures polyvalentes ainsi que de nouveaux concepts pour des postes de travail répondant aux besoins actuels en font notamment partie.

Les sous-chapitres qui suivent indiquent les bases auxquelles le Conseil fédéral se réfère et qui servent de principes, de directives ou d'objectifs concernant les thèmes abordés dans les interventions parlementaires :

- Stratégie pour le développement durable 2030¹ (chap. 2.1)
- Objectifs pour la gestion de l'immobilier de la Confédération² (chap. 2.2)
- Stratégies pour la gestion de l'immobilier de l'administration fédérale civile³ (chap. 2.3)
- Directive immobilière du domaine des EPF⁴ (chap. 2.4)
- Modèle cible concernant le développement de formes de travail flexibles à l'administration fédérale⁵ (chap. 2.5)
- Modèle cible pour la transformation numérique de l'administration fédérale⁶ (chap. 2.6)
- Concept pour l'introduction du partage des postes de travail (desk sharing) à l'administration fédérale⁷ (chap. 2.7)
- Schéma directeur « Nouveaux environnements de travail » pour l'administration fédérale civile (chap. 2.8)
- Droit du personnel relatif aux formes de travail flexibles destinées aux employés de la Confédération (chap. 2.9)

2.1 Stratégie pour le développement durable (SDD) 2030

Dans la stratégie pour le développement durable 2030 (SDD 2030), le Conseil fédéral définit les lignes directrices de sa politique de développement durable. L'Agenda 2030 pour le développement durable en constitue le cadre de référence. La SDD 2030 est l'instrument de coordination entre les politiques sectorielles et vise à davantage axer sur le développement durable les nombreuses activités déployées par la Confédération. En tant que stratégie transversale, elle fixe des objectifs jusqu'en 2030 ainsi que des axes stratégiques de politique intérieure et extérieure, assortis des priorités politiques correspondantes :

- consommation durable et production durable ;
- climat, énergie et biodiversité ;
- égalité des chances et cohésion sociale.

2.2 Objectif pour la gestion de l'immobilier de la Confédération

L'OILC s'applique aux trois SCI. Son art. 2 fixe pour la gestion de l'immobilier de la Confédération l'objectif stratégique suivant : « Dans sa gestion de l'immobilier [...], la Confédération assure la fourniture appropriée d'immeubles [...] en veillant à une optimisation du rapport coûts-utilité à long terme. La Confédération s'efforce d'améliorer la transparence et la prise de conscience des coûts en encourageant un comportement économique tenant compte en particulier des coûts du cycle de vie. »

¹ <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-durable/strategie/sdd.html>

² <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2008/857/fr>

³ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/32527.pdf>

⁴ https://ethrat.ch/wp-content/uploads/2021/09/Immobilienweisung_ETH-Bereich_2016_F_0.pdf

⁵ <https://www.epa.admin.ch/epa/fr/home/actualites/medienmitteilungen.msg-id-81569.html>

⁶ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-73815.html>

⁷ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-81726.html>

Dans le domaine de la gestion de l'immobilier, la Confédération vise les objectifs stratégiques suivants :

- concentration des unités d'organisation de l'administration fédérale dans des ouvrages polyvalents, de taille appropriée, appartenant à la Confédération lorsque cela est économique ;
- création et application de normes fondées sur le développement durable en matière d'études, de construction, d'aménagement, de gestion, d'exploitation et de déconstruction; pour atteindre cet objectif, l'administration fédérale introduit un système de gestion des ressources et de l'environnement.

2.3 Stratégies pour la gestion de l'immobilier de l'administration fédérale civile

L'OFCL a fixé les stratégies suivantes pour la mise en œuvre des objectifs inscrits dans l'OILC :

Optimisation des bâtiments existants

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

- rentabilité : coûts des investissements ou loyers ;
- gestion : efficacité de la location ;
- exploitation : coûts d'exploitation ;
- entretien : coûts d'entretien et phases du cycle de vie ;
- énergie : consommation d'énergie pour le chauffage et d'énergie active (norme Minergie®, objectifs en matière de CO₂) ;
- spécifications du bâtiment : rapports entre les surfaces et potentiel d'extension au sein des bâtiments ;
- emplacement : lieu optimal ;
- client : taille, emplacement et structure optimaux pour l'unité administrative concernée.

Cession des biens non rentables

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.

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 assure une utilisation commune de l'accueil, des espaces de restauration et des salles de réunion.

La concentration concerne avant tout les unités travaillant dans des domaines clés similaires (sécurité, recherche, etc.), raison pour laquelle les unités étroitement liées sont installées sur le même site ou sur des sites 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.

Structures polyvalentes

Les immeubles administratifs ayant une durée d'utilisation moyenne de 40 ans, leur

affectation et, donc, les exigences des utilisateurs sont susceptibles de changer plusieurs fois. La structure des locaux doit dès lors être conçue de façon à pouvoir être facilement adaptée aux nouveaux besoins.

Normes

Des normes durables portant sur la capacité économique, la responsabilité environnementale et les besoins sociaux ont été définies à des fins d'optimisation du portefeuille immobilier.

2.4 Directive immobilière du domaine des EPF

À des fins de pilotage stratégique et d'exercice de sa fonction de surveillance, le Conseil des EPF a fixé les tâches, les compétences et les instruments de pilotage prévus dans la « Directive immobilière du Domaine des EPF » du 1^{er} janvier 2016. Dans sa stratégie immobilière, il rappelle tant l'importance des immeubles pour le domaine des EPF que les principes de la gestion immobilière et les objectifs stratégiques. Ces derniers s'inspirent des directives de la confédération pour la gestion immobilière :

- concentration des unités d'organisation de l'administration fédérale sur des campus centralisés, dans des ouvrages polyvalents, de taille appropriée, appartenant à la Confédération lorsque cela est économique ;
- création et application de normes fondées sur le développement durable dans tous les domaines partiels de la gestion immobilière ;
- développement sur tous les sites des activités principales en matière d'enseignement, de recherche et de transfert de savoir et de technologie.

Les directives qui précèdent amènent à formuler les exigences suivantes pour la fourniture d'infrastructures aux institutions :

- sites adaptés, facilité d'accès et possibilité de former des clusters avec des partenaires ;
- forte orientation sur les besoins de fonctionnalité propres aux institutions, au niveau notamment des bâtiments, des installations d'exploitation et de l'équipement scientifique ;
- niveau élevé de sécurité d'exploitation et de sécurité du travail ;
- disponibilité en temps voulu ;
- rentabilité et durabilité.

2.5 Modèle cible concernant le développement de formes de travail flexibles à l'administration fédérale

Le 11 décembre 2020, le Conseil fédéral a adopté le « modèle cible concernant le développement de formes de travail flexibles à l'administration fédérale ». Il s'applique en principe aux postes de travail de toute l'administration fédérale, domaine des EPF compris.



Illustration 2 : Interactions entre les dimensions de l'humain, de la technologie et de l'infrastructure

Le monde du travail est en constante évolution. Les progrès technologiques et les nouvelles attentes de la société modifient notre perception du travail. Il en résulte de nouveaux défis et de nouvelles chances. Grâce à un recours ciblé aux formes de travail flexibles, le Conseil fédéral saisit ces chances pour continuer de positionner l'administration fédérale comme un employeur attrayant. Avec des formes de travail flexibles, une plus grande latitude est laissée en ce qui concerne notamment le lieu de travail et l'organisation, dans la mesure où l'accomplissement des tâches le permet.

Pour développer les formes de travail flexibles, le Conseil fédéral adopte une approche globale qui permet de lier de manière optimale les trois dimensions que sont l'humain, la technologie et l'infrastructure. Un développement ciblé de ces dimensions accroîtra la productivité et l'efficacité de l'administration fédérale au profit des particuliers, des entreprises et des instances politiques. Les conditions organisationnelles, techniques et infrastructurelles nécessaires à cet effet seront mises en place de façon économique et sous une forme aussi standardisée que possible dans toute l'administration fédérale.

C'est sur la base des tâches que l'on choisira et encouragera les possibilités de flexibilisation du travail pour ce qui est du lieu (central, décentralisé ou travail mobile), des horaires et de l'organisation (travail individuel, collaboratif en équipe ou structuré par des processus). Le choix de la solution optimale se fera en fonction des besoins du service.

Les nouveaux modèles d'organisation et de travail se complètent. La direction devra satisfaire à des exigences différentes. Le modèle cible encourage la mise en œuvre

de la conciliation du travail et de la vie privée. Un environnement de travail moderne soutient les possibilités d'organisation et de développement du personnel de l'administration fédérale, sur les plans tant productif que personnel.

Dans ce contexte, les objectifs du Conseil fédéral sont les suivants :

- L'administration fédérale utilise des formes de travail flexibles, de sorte que les tâches puissent être exécutées de la meilleure façon possible, en tirant parti des facteurs techniques, spatiaux et humains. Les avantages du travail sans contrainte de lieu ni d'horaire sont exploités activement.
- Des outils de travail modernes et l'utilisation de technologies appropriées optimisent l'exécution des tâches de l'administration fédérale et la collaboration transversale avec les autres échelons étatiques ; une sécurité adéquate est garantie.
- Confiance, transparence et estime sont les valeurs clés de la réussite de l'apprentissage et du travail.
- La conciliation du travail et de la vie privée est activement encouragée, compte tenu des besoins du service.
- L'organisation et la conception de la direction sont orientées vers la promotion des formes de travail flexibles.
- L'hébergement et la logistique sur les sites de l'administration fédérale et sur certains autres lieux de travail centraux sont adaptés au travail flexible.
- Les bases légales du travail flexible dans l'administration fédérale sont créées.
- Le cadre légal de la protection de la santé des collaborateurs est systématiquement respecté.

2.6 Modèle cible pour la transformation numérique de l'administration fédérale et le développement des infrastructures numériques

La transformation numérique suscite de nombreuses attentes à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration fédérale. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a défini le « modèle cible pour la transformation numérique de l'administration fédérale et le développement des infrastructures numériques ». Celui-ci servira de guide au développement des infrastructures numériques et à la transformation numérique de l'administration fédérale.

Depuis son adoption par le Conseil fédéral en janvier 2019, le modèle cible s'applique à toute l'administration fédérale, y compris au domaine des EPF, et renferme les objectifs clés suivants :

- **Innovations dans le domaine des services** fondées sur la numérisation et la transformation numérique : les prestations fournies par les administrations et les autorités doivent répondre aux attentes des clients externes, soit de ne saisir les données de base qu'une seule fois, d'accéder aux portails ou applications au moyen d'une authentification unique et d'avoir l'assurance qu'un seul interlocuteur répondra aux demandes de service aussi rapidement que possible, sans devoir se préoccuper des processus et des responsabilités internes. Il est essentiel de proposer aux clients des processus couvrant tous les cas de figure possibles.
- **Innovations dans le domaine des processus** fondées sur la transformation numérique : les processus seront simplifiés autant que possible et conçus de manière à pouvoir être exécutés sur un seul et même support. Une architecture appropriée devra étayer les flux de processus et de données requis (qui sont

utilisés par tous les départements et offices).

- **Innovations dans les domaines de la gestion et de l'organisation** fondées sur la transformation numérique : les structures actuelles seront adaptées aux nouvelles possibilités qu'offrent le pilotage et la conduite globale intégrant toutes les parties concernées. Cette modification vise à augmenter l'efficacité et l'agilité de l'organisation.
- **Innovations dans le domaine de l'informatique** définies en étroite coordination avec les innovations concernant les domaines précités, les prestations numériques visées devront être conviviales, accessibles à tous, réutilisables, évolutives et optimisées en termes de ressources.

Les quatre innovations visées devront respecter les principes suivants :

- **Service à la clientèle** : les prestations répondent aux besoins des clients (particuliers et entreprises).
- **Système d'incitation** : les conditions-cadres doivent être améliorées de manière à ce que les unités administratives et chaque collaborateur aient envie de contribuer à la transformation numérique.
- **Gestion du changement** : la culture d'entreprise doit évoluer au même rythme que la transformation numérique.
- **Transparence des coûts** : à des fins de transparence, tous les projets doivent inclure une analyse complète des coûts, une preuve de leur utilité et des indicateurs de performance. À long terme, la numérisation et la transformation numérique doivent faire diminuer les coûts et les besoins en ressources humaines, sans toutefois nuire à la qualité des services ni en réduire le nombre. En d'autres termes, elles doivent permettre de satisfaire des exigences nettement plus élevées en matière de services avec les mêmes ressources qu'auparavant.
- **Risques** : les exigences en matière de protection des données doivent être satisfaites, et les risques pesant sur la sécurité de l'information doivent être réduits à un niveau supportable.

2.7 Concept pour l'introduction du partage des postes de travail à l'administration fédérale

Le concept pour l'introduction du partage des postes de travail (desk sharing) à l'administration fédérale décrit la proposition de mise en œuvre. Il s'applique à l'ensemble des postes de travail administratifs ainsi qu'aux collaborateurs à temps plein et à temps partiel. Il est recommandé de mettre en place le partage des postes de travail uniquement en association avec la solution *multispace* et, idéalement, avec les possibilités du travail mobile flexible. D'où la création d'environnements de travail modernes et une utilisation optimale des surfaces à disposition. Une telle situation a des effets positifs sur la motivation, l'engagement et le bien-être, renforce l'attrait de l'employeur et l'implication des collaborateurs. La stratégie de réalisation expose les conditions-cadres et les mesures indispensables à l'introduction du partage des postes de travail. Ces mesures concernent les domaines suivants :

- **Organisation et collaboration** : notamment, réalisation d'analyses et de formations pour développer les compétences des collaborateurs et des cadres dirigeants ;
- **Gestion du changement** : entre autres, élaboration d'un plan global de réorganisation qui définit les conditions-cadres (par ex. rôles et responsabilités, mesures modificatives appropriées, etc.) ;

- Technologie : notamment, garantie d'une infrastructure informatique fiable, souple, compatible et uniforme ;
- Bâtiment et locaux : entre autres, développement des surfaces spéciales de la solution *multispace*.

Des formes de travail flexibles sont judicieuses à plusieurs égards pour l'administration fédérale :

- Elles facilitent l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée.
- Une planification « intelligente » du travail décharge les infrastructures de transport.
- Une utilisation plus efficace des surfaces réduit la consommation d'énergie et donc les émissions de gaz à effet de serre.
- À l'ère de la numérisation, les collaborateurs peuvent bénéficier d'un environnement de travail moderne.
- L'attrait de l'employeur est renforcé.

Le Conseil fédéral a adopté le 18 décembre 2020 le concept pour l'introduction du partage de postes de travail (desk sharing) à l'administration fédérale. Les départements, la Chancellerie fédérale et le domaine des EPF ont ainsi été chargés d'introduire le principe du travail mobile et flexible ainsi que du partage des postes de travail pour les postes de travail standard sans lien avec une infrastructure technique ou architecturale spécifique. Dans les projets d'introduction du partage des postes de travail, il convient d'examiner selon ce concept si les conditions-cadres requises sont remplies. À cet égard, il s'agit de viser un ratio de partage de 0,8 place de travail maximum par équivalent plein temps (EPT).

2.8 Schéma directeur «Nouveaux environnements de travail» pour l'administration fédérale civile

Le schéma directeur « Nouveaux environnements de travail » pour l'administration fédérale civile s'applique à toutes les unités administratives faisant partie du portefeuille immobilier de l'OFCL. Le 2 décembre 2022, le Conseil fédéral a fixé les valeurs de référence du schéma directeur « Nouveaux environnements de travail » pour l'administration fédérale civile et a chargé l'OFCL de le mettre en œuvre.

Ce schéma directeur a pour périmètre de réflexion les surfaces de bureaux de l'administration fédérale civile qui se trouvent en Suisse et qui hébergent des postes de travail qui ne sont pas liés à un site précis ou à une production⁸.

Il incombe aux unités administratives d'introduire les formes de travail flexibles et les nouvelles bases de droit du personnel. L'OFCL prend la responsabilité des mesures liées à l'infrastructure des bâtiments. Il conçoit et réalise les projets en veillant à ce que les normes et conditions en vigueur (mandats du Parlement, arrêtés du Conseil fédéral, directives, etc.) soient respectées et à ce qu'il en résulte une plus-value pour les unités administratives concernées.

Les projets d'infrastructures immobilières peuvent faire suite à une volonté

⁸ Les postes de travail liés à un site précis ou à une production se trouvent par exemple dans les bâtiments suivants : Bibliothèque nationale, Monnaie fédérale, Archives fédérales, Swisstopo, etc.

d'optimisation du portefeuille de bâtiments administratifs de la Confédération, à des demandes d'utilisateurs liées à la mise en œuvre de formes de travail flexibles, à un besoin d'entretien d'ouvrages existants ou à la fin d'un contrat de location et aux projets de déménagement, d'ameublement ou de construction qui s'ensuivent.

L'objectif stratégique de la gestion immobilière de la Confédération figure à l'art. 2 OILC, où il est dit que l'OFCL assure la fourniture appropriée d'immeubles, en veillant à une optimisation du rapport coûts-utilité à long terme. La Confédération s'efforce d'améliorer la transparence et la prise de conscience des coûts en encourageant un comportement économique tenant compte en particulier des coûts du cycle de vie.

En conséquence, les normes et les mesures relatives aux formes de travail flexibles doivent garantir l'efficacité à long terme et constante des surfaces utilisées, et donc des gains d'efficacité.

Ces objectifs supérieurs s'inscrivent dans trois axes prioritaires :

- utilisation optimale des surfaces grâce à la mise en œuvre de la norme *multispace* et au partage de postes de travail ;
- collaboration efficace, productive et transversale sur des campus regroupant divers domaines ;
- bâtiments et infrastructures flexibles permettant de s'adapter aux changements et aux besoins opérationnels des utilisateurs (moyennant une intervention minimale).

L'adaptation de l'infrastructure des bâtiments à la mise en œuvre des formes de travail flexibles dans l'administration fédérale civile repose sur les principes déjà en vigueur du schéma directeur 2024 concernant l'utilisation des bâtiments. Le schéma directeur 2024 et sa stratégie en matière de campus ont permis à la Confédération de réduire entre 2012 et 2024 ses investissements par poste de travail de 150 000 à 138 000 francs, et ses coûts d'exploitation de 71 à 65 francs au m². Le schéma directeur 2024, qui expire à fin 2024, a créé des conditions idéales pour des formes de travail flexibles. De 2025 à fin 2036, le schéma directeur « Nouveaux environnements de travail » pour l'administration fédérale civile lui succédera et s'appuiera pour sa mise en œuvre sur des normes relatives à l'utilisation flexible des surfaces et à leur équipement.

L'approche globale suivie prend en compte les principes de la stratégie pour le développement durable 2030 du Conseil fédéral et ceux des stratégies lui étant subordonnées, telles que la stratégie énergétique 2050, la stratégie climatique, la Stratégie Biodiversité Suisse ainsi que la Conception « Paysage suisse ».

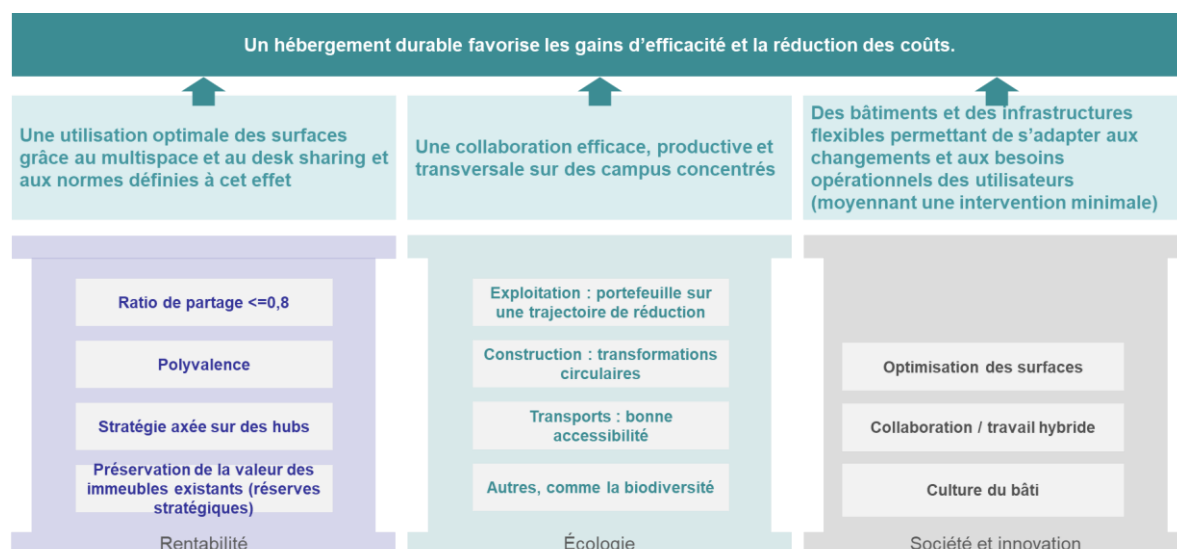


Illustration 3 : Objectifs généraux et axes prioritaires

La concentration sur des campus favorise la collaboration au sein de l'administration fédérale et permet des synergies entre les unités administratives. Elle optimise l'utilisation des surfaces, celles qui sont superflues étant abandonnées. La concentration des sites garantit une utilisation efficace des surfaces et des moyens financiers à disposition.

Les formes de travail flexibles visent principalement à la création d'un environnement de travail efficace et attrayant. L'organisation doit être moderne et favoriser autant que possible les interactions entre collaborateurs ainsi qu'entre les différentes unités de l'organisation d'utilisateurs. La prise en compte des exigences ou besoins des organisations d'utilisateurs se fait toujours en étroite concertation avec les acteurs concernés.

Dans l'agglomération bernoise, les périmètres des campus situés au nord, au sud, à l'est et à l'ouest ainsi qu'au centre offrent des conditions optimales pour les formes de travail flexibles. En dehors de la région de Berne, ces principes seront appliqués par analogie. Dans toute la Suisse, les postes de travail seront optimisés pour les formes de travail flexibles et associés à une plateforme (*hub*) stratégiquement placée dans les régions de Genève, du Tessin et de Zurich.

Une bonne mise en œuvre des formes de travail flexibles dans l'administration fédérale civile requiert l'interaction coordonnée de nombreux aspects concernant les locaux, la structure de l'organisation et sa culture, la conduite, le mode de travail ou encore la technologie. En particulier, les cadres dirigeants jouent un rôle décisif en la matière et doivent montrer l'exemple.

Les conditions-cadres sont définies au moyen de normes pour les surfaces et leur équipement, avec des plafonds de coûts. Dans ces limites, les unités administratives peuvent mettre en place les formes de travail flexibles qui répondent à leurs besoins.

Bâtiments et infrastructures flexibles

Les bâtiments administratifs ayant une longue durée de vie, il se peut que les exigences techniques ou opérationnelles changent en profondeur, et même plus d'une fois durant cette période. Il devrait être possible d'en tenir largement compte sans grands travaux de transformation ou de construction à neuf. Cela suppose des infrastructures de bureau standardisées et intégrant des fonctions modulaires, qui peuvent offrir une réelle flexibilité et être réutilisables dans tous les cas. L'attribution des surfaces de bureau sera d'autant plus aisée et coûtera moins cher à long terme.

Solution flexible pour les surfaces

La solution *multispace* permet d'offrir aux collaborateurs de l'administration fédérale un environnement de bureau moderne et varié. Les collaborateurs peuvent ainsi choisir l'infrastructure qui leur convient le mieux, compte tenu des intérêts du service et des restrictions liées à leur travail. La numérisation contribue à l'essor de cette solution *multispace* et du partage des postes de travail, tout en soutenant le passage au travail mobile et flexible.

Les bâtiments administratifs des campus situés au nord, au sud, à l'est, à l'ouest et au cœur de l'agglomération bernoise possèdent déjà pour la plupart une structure flexible et peuvent être aisément équipés des modules de la norme *multispace*. Pour que l'introduction des formes de travail flexibles se passe au mieux, il est déterminant de prévoir dans les bâtiments administratifs un agencement fonctionnel qui réponde aux besoins des organisations d'utilisateurs.

Utilisation optimale des surfaces

Le 18 décembre 2020, le Conseil fédéral a décidé d'introduire le travail mobile et flexible, avec un ratio de partage maximum de 0,8 place de travail par EPT. Cette mesure doit permettre de réduire les surfaces de bureaux et les coûts qui y sont liés.

Avec l'essor du travail flexible et hybride, bien des postes de travail ne sont occupés qu'une partie du temps dans les bâtiments administratifs. Grâce au *desk sharing*, toutes les surfaces de bureau d'un bâtiment sont utilisées librement et il devient par exemple possible d'y créer à volonté des espaces de discussion ou d'autres facilitant la concentration. La conception détaillée des programmes d'utilisation des locaux et leur agencement fonctionnel doivent se faire en étroite collaboration avec les organisations d'utilisateurs.

Concentration sur des campus

Les unités administratives travaillant en étroite collaboration devraient se situer au même endroit ou sur des sites voisins. Les petites unités administratives indépendantes sont regroupées sur de plus grands sites, afin de tirer parti des synergies. La concentration sur des campus permet par exemple une utilisation commune des salles de séances et de formation ou de projets, de l'accueil ainsi que des espaces de restauration, et par là d'optimiser les besoins en surfaces. Il existe encore un potentiel de synergies au niveau de l'approvisionnement commun (par ex. poste, service de transport), ainsi que pour l'exploitation des bâtiments et le nettoyage.

Durabilité

Les principales contributions à un hébergement durable de l'administration résident dans l'utilisation parcimonieuse des surfaces et dans leur exploitation économe.

Sur les campus, les surfaces à usage administratif doivent être adaptées aux besoins futurs. Il faut encore qu'elles tirent efficacement parti des nouvelles énergies renouvelables, tandis qu'un mode de construction compact et respectueux des ressources réduira leur impact environnemental. La taille des bâtiments permet aussi des économies d'échelle.

Le concept se concentre sur l'introduction de formes de travail flexibles et sur les gains d'efficacité qui en découlent dans l'utilisation des surfaces du portefeuille de bâtiments administratifs situés en Suisse.

L'OFCL fixe dans sa stratégie en matière de durabilité toute une série d'objectifs et de mesures de durabilité pour l'ensemble de son portefeuille. Chaque année, le rapport de l'OFCL sur la durabilité fait le point sur l'avancement des travaux.

2.9 Droit du personnel sur les formes de travail flexibles dans l'administration fédérale

Les formes de travail flexibles destinées aux employés de la Confédération sont réglées dans l'ordonnance sur le personnel de la Confédération⁹ (OPers ; RS 172.220.111.3) et dans l'ordonnance du Département fédéral des finances (DFF) concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération¹⁰ (O-OPers ; RS 172.220.111.31). Le Conseil fédéral a adapté dans ce sens le droit du personnel, afin d'y inclure le travail mobile. Le travail mobile consiste à travailler à un autre endroit que dans les locaux mis à disposition par l'employeur sur le lieu de travail visé à l'art. 25, al. 2, let. c.

Principes régissant les formes de travail flexibles, le travail mobile notamment (art. 64a OPers)

Les supérieurs hiérarchiques encouragent les formes de travail flexibles. Ce faisant, ils prennent en considération les souhaits des employés et leur offre la possibilité de les satisfaire, pour autant que l'exécution des tâches et la sauvegarde des intérêts du service soient garanties. La promotion concerne le lieu où la prestation de travail est fournie et la sélection du modèle de temps de travail. Les employés doivent bénéficier d'une grande souplesse dans l'accomplissement de leurs tâches.

Protection de la santé dans le cadre du travail mobile (art. 10c OPers)

L'employeur s'assure que le lieu et les conditions de travail des employés travaillant dans le cadre du travail mobile sont conformes aux prescriptions de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents et de la loi du 13 mars 1964 sur le travail, ainsi qu'aux dispositions d'exécution de cette dernière relatives à la protection de la santé. Il vérifie régulièrement le respect des prescriptions.

Les employés sont tenus de collaborer lors de l'examen de la conformité du lieu de travail qu'ils utilisent dans le cadre du travail mobile et d'appliquer les directives de l'employeur relatives à la protection de la santé.

⁹ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2001/319/fr>

¹⁰ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2001/485/fr>

Fourniture par l'employeur du matériel nécessaire au travail mobile (art. 69, al. 3, OPers)

Les employeurs fournissent également aux employés travaillant ailleurs que dans leurs propres locaux l'infrastructure technique et le matériel nécessaires à l'exécution de leurs tâches. L'ordinateur portable fait partie de l'équipement technique de base, pour autant que la tâche à accomplir l'exige. L'employeur peut approuver du matériel supplémentaire (par ex. des écrans, des supports de données, des claviers, des souris ou des casques) en fonction des besoins. Les appareils doivent satisfaire aux exigences de sécurité informatique de l'administration fédérale.

Remboursement des frais liés au travail mobile (art. 51c O-OPers)

Les employés auxquels l'employeur ne met plus à disposition un poste de travail dans ses locaux pour la totalité du temps de travail réglementaire reçoivent une indemnité forfaitaire.

Travail effectué durant le déplacement entre le domicile et le lieu de travail (art. 28, al. 2^{bis}, O-OPers)

Le travail effectué durant le déplacement entre le domicile et le lieu de travail doit rester l'exception par rapport au travail sur un lieu fixe, car les dispositions en matière de protection de la santé ne peuvent pas être satisfaites. Outre la condition selon laquelle le contenu du travail se prête à l'exécution de ce dernier durant le déplacement, les conditions techniques nécessaires à cette exécution doivent être réunies et les exigences en matière de protection des données, remplies.

3 Postes de travail et sites : répartition des collaborateurs entre les cantons et l'étranger

Pour répondre aux questions soulevées par les deux motions et le postulat, le présent chapitre prend en compte tous les postes de travail situés dans un bâtiment de l'administration fédérale civile, d'une unité administrative militaire ou du domaine des EPF. Les sites de toutes les unités figurent sur l'illustration ci-dessous :

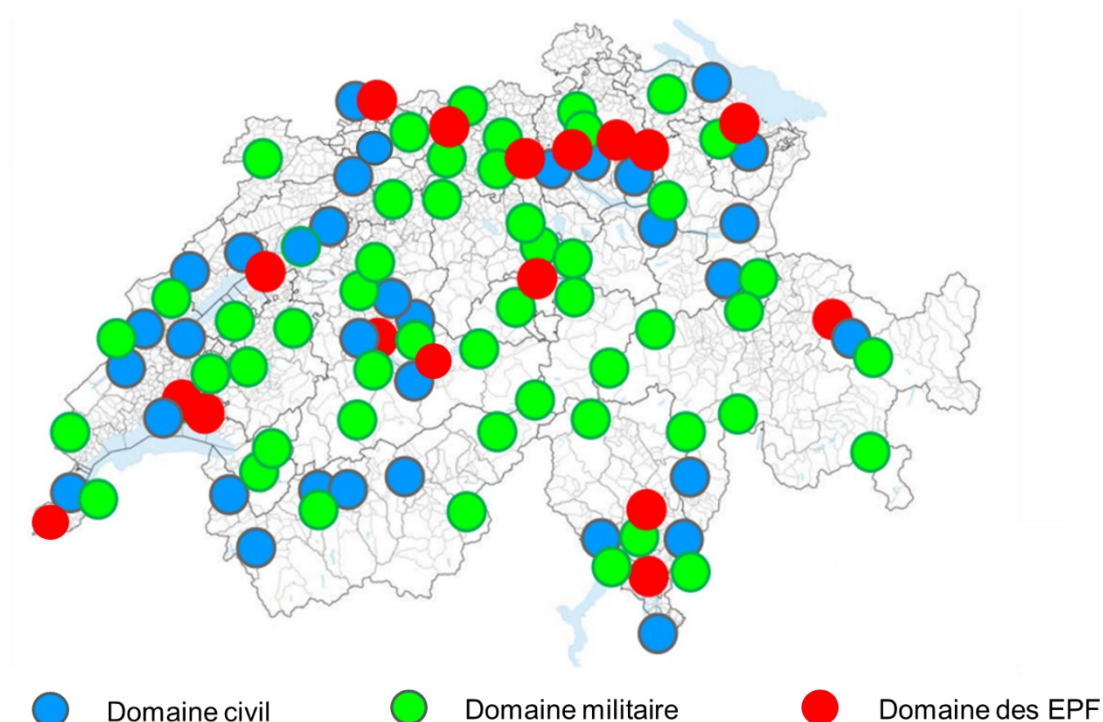


Illustration 4 : Sites de l'administration fédérale, domaine des EPF compris

Le tableau de la page suivante indique le nombre moyen de collaborateurs (head counts, HC) et d'équivalents plein temps (EPT) de l'administration fédérale et du domaine des EPF, par canton.

Dans le tableau qui suit sur la répartition par canton des collaborateurs de l'administration fédérale, le critère déterminant est le lieu où l'unité d'organisation a son siège. Il se peut très bien que des personnes travaillent ailleurs, en raison de la nature de leur activité ou des possibilités offertes par les formes de travail flexibles. La dernière colonne indique à chaque fois combien de collaborateurs de l'administration fédérale sont domiciliés dans le canton concerné.

Tableau 1 : Répartition des collaborateurs de l'administration civile et militaire, par lieu de travail et de domicile

2023 Collaborateurs de l'administration fédérale civile et militaire, par lieu de travail et par lieu de domicile	Par lieu de travail		Par lieu de domicile	
	nombre de personnes (moyenne)	équivalents plein temps (moyenne)	nombre de personnes (moyenne)	équivalents plein temps (moyenne)
	Total	Total	Total	Total
Cantons				
Argovie	755	696	1781	1638
Appenzell Rh.-Ext.	111	109	83	77
Appenzell Rh.-Int.	-	-	17	15
Bâle-Campagne	203	177	832	759
Bâle-Ville	793	735	469	408
Berne	24 641	21 832	16 620	14 624
Fribourg	702	661	4099	3715
Genève	1544	1432	1084	987
Glaris	11	11	43	40
Grisons	259	252	431	400
Jura	196	184	365	332
Lucerne	780	740	946	872
Neuchâtel	1245	1061	979	847
Nidwald	67	66	147	142
Obwald	194	189	145	140
Schaffhouse	286	268	245	227
Schwyz	28	27	200	185
Soleure	54	51	1206	1095
Saint-Gall	1086	952	892	800
Thurgovie	298	274	547	506
Ticino	1679	1553	1839	1708
Uri	171	164	180	173
Valais	432	403	1049	976
Vaud	1940	1770	2279	2046
Zoug	10	10	151	140
Zurich	2548	2296	3180	2849
n/a*	-	-	224	212
Total	40 031	35 913	40 031	35 913
Personnel de rotation ou local du DFAE	4180	3888	4180	3888
Autres catégories de personnel**	384	359	384	359
Résultat total	44 595	40 160	44 595	40 160

* Collaborateurs dont le lieu de travail se trouve en Suisse (affectation au canton correspondant), mais dont le domicile n'est pas en Suisse (frontaliers).

** Il s'agit principalement de personnel affecté à la promotion de la paix, au renforcement des droits de l'homme et à l'aide humanitaire (OPers-PDHH).

Tableau 2 : Répartition des collaborateurs du domaine des EPF par lieu de travail

2023			
Collaborateurs du domaine des EPF par lieu de travail			
Cantons	nombre de personnes (moyenne)	équivalents plein temps (moyenne)	
	Total		Total
Argovie	2214		2076
Appenzell Rh.-Ext.	-		-
Appenzell Rh.-Int.	-		-
Bâle-Campagne	-		-
Bâle-Ville	287		272
Berne	70		66
Fribourg	45		39
Genève	306		293
Glaris	-		-
Grisons	204		184
Jura	-		-
Lucerne	55		45
Neuchâtel	191		175
Nidwald	-		-
Obwald	-		-
Schaffhouse	-		-
Schwyz	-		-
Soleure	-		-
Saint-Gall	196		183
Tessin	112		103
Thurgovie	-		-
Uri	-		-
Vaud	5636		5320
Valais	314		209
Zoug	-		-
Zurich	14 730		11 860
Étranger & divers	341		274
Total	24 701		21 099

4 Stratégies d'implantation et concepts pour les postes de travail

Les postes de travail sont déjà disséminés à l'heure actuelle dans toute la Suisse (ch. chap. 3). Les choix d'implantation tiennent d'une part à la stratégie immobilière énoncée dans l'OILC, qui prévoit une centralisation des sites pour des raisons tant financières qu'écologiques (voir chap. 2.3). D'autre part, les unités administratives concernées ont toutes adopté leur propre stratégie en la matière, en fonction de leurs tâches principales. Autrement dit, il n'existe aucune marge de manœuvre dans ce domaine, sauf à compliquer voire empêcher la bonne exécution des tâches principales des services concernés.

4.1 Stratégie d'implantation du domaine des EPF

Selon les explications figurant dans la « Directive immobilière du Domaine des EPF » (voir chap. 2.4), le domaine des EPF définit ses sites en fonction des besoins de ses activités principales en matière d'enseignement, de recherche ainsi que de transfert de savoir et de technologie. Il en est résulté des campus très denses sur un même périmètre, qui permettent à la fois d'héberger et de promouvoir efficacement des domaines d'enseignement et de recherche connexes, tout en favorisant la collaboration et l'innovation interdisciplinaires.

Or, si l'implantation initiale du campus des diverses institutions tient à des décisions politiques historiques (répartition entre la Suisse orientale et occidentale), celle des autres sites découle d'opportunités de coopération avec les centres de recherche et les acteurs économiques locaux (par ex. parcs de l'innovation et hubs dédiés à la recherche de Genève, Sion, Bâle, etc.).

Tous ces sites sont très dépendants de leur emplacement actuel, en raison du degré de spécialisation élevé de leurs infrastructures.

4.2 Stratégie d'implantation d'armasuisse

La stratégie d'implantation d'armasuisse suit le concept de stationnement de l'armée, qui définit tant les sites que leur affectation. Le choix des emplacements est guidé par des considérations d'abord militaires, mais aussi économiques, sans oublier la politique régionale. La priorité est donnée aux biens immobiliers nécessaires à un engagement conforme à la doctrine ou qui s'imposent pour des raisons d'instruction. Quant à la répartition des postes de travail, les cantons concernés donnent leur avis aussi bien lors de l'élaboration du concept que lors de ses adaptations ultérieures.

Globalement, la stratégie d'implantation d'armasuisse vise à ce que le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports dispose autant que possible des biens immobiliers nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. Tant ses besoins actuels que les exigences futures y sont pris en compte. Une stratégie d'implantation efficace et durable doit apporter une contribution optimale à la défense nationale.

4.3 Stratégies d'implantation de l'administration fédérale civile

La large palette d'activités des unités administratives a conduit à traiter la stratégie d'implantation dans différentes stratégies sectorielles.

Administration fédérale (postes dans l'administration générale)

Le 2 décembre 2022, le Conseil fédéral a fixé les valeurs de référence du schéma directeur « Nouveaux environnements de travail » pour l'administration fédérale civile et a chargé l'OFCL de le mettre en œuvre. L'administration fédérale s'est donné pour objectif de mettre en place une stratégie de campus dans l'agglomération bernoise. La réalisation de cette stratégie vise à optimiser la collaboration entre les offices, la durabilité et les coûts. Pour ce faire, il faut loger sur des sites communs ou voisins les unités administratives ayant des thèmes prioritaires similaires. La préférence est donnée à des ouvrages polyvalents et dont les structures peuvent être aisément adaptées, ce qui permet de réagir à d'éventuels changements ou à de nouveaux besoins des utilisateurs.

Réseau extérieur

Sur mandat du Conseil fédéral, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) conçoit et coordonne la politique extérieure de la Suisse, et s'emploie à en réaliser les objectifs. Il défend en outre les intérêts du pays et promeut ses valeurs. Lors de sa séance du 31 janvier 2024, le Conseil fédéral a adopté la stratégie de politique extérieure 2024-2028¹¹. Le réseau extérieur du DFAE, qui compte plus de 170 représentations et 4000 collaborateurs, est l'un des instruments dont il dispose pour sa mise en œuvre. Ces représentations assument un large éventail d'activités dans les domaines de la diplomatie et de la coopération internationale. Elles servent aussi de guichet unique pour les Suisses expatriés et les entreprises suisses à l'étranger. Le réseau de représentations comprend des ambassades, des consulats, des bureaux de coopération et des missions permanentes auprès des organisations internationales. Le DFAE évalue les besoins en matière d'hébergement des représentations à l'étranger sur la base de la stratégie de politique extérieure. À partir de là, l'OFCL met à disposition la solution immobilière la plus durable, qui doit permettre aux utilisateurs de remplir leurs obligations avec une infrastructure optimale. Un accord de collaboration a été conclu à cet effet entre la Direction des ressources (DR) du DFAE et l'OFCL. Dans le cas des représentations du réseau extérieur, il s'agit de tenir compte des spécificités et défis du contexte local. Soit, en particulier, la situation sécuritaire qui prévaut, notamment dans les pays prioritaires de la coopération internationale, la volatilité des prix de la construction, les fluctuations monétaires, les réglementations et le cadre légal, les lenteurs bureaucratiques, le manque de compétences et de critères de qualité pour la réalisation et l'entretien des bâtiments, ou encore le dysfonctionnement des marchés (monopoles d'État, marchandises manquantes). Outre des règles sur les processus opérationnels, des normes générales ont été définies pour l'équipement à fournir.

¹¹ <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/mise-oeuvre-politique-exterieure/aussenpolitischestrategie.html>

Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)

L'OFDF fait l'objet d'une transformation complète, dont la pièce maîtresse est le programme DaziT¹². À l'avenir, les tâches liées à la douane et à la sécurité des frontières doivent pouvoir être exécutées à l'aide d'outils numériques, sans contrainte d'horaire ni de lieu. Aujourd'hui déjà, le portefeuille des immeubles d'exploitation, développé au fil du temps et réparti sur tout le territoire national, ne répond plus aux besoins de l'OFDF.

La mise en œuvre du programme de transformation DaziT vise une numérisation complète des processus douaniers d'ici fin 2026, afin de faciliter et d'accélérer le passage des frontières. À l'avenir, les clients pourront remplir leurs obligations en tout temps et de n'importe où, via un portail Internet. D'où aussi la nécessité d'adapter les profils professionnels du personnel des douanes, afin de rendre le processus globalement plus efficace et d'instaurer une répartition plus ciblée des tâches. Cette transformation de l'OFDF va de pair avec de nouvelles exigences pour les immeubles d'exploitation. Ses bâtiments actuels ne sont pas conçus pour le nouveau concept d'exploitation mobile et numérique. Les besoins futurs, analysés sur la base des activités douanières, ont donné naissance à une nouvelle stratégie pour les immeubles d'exploitation de l'OFDF, élaborée en collaboration avec l'OFCL. Le portefeuille actuel sera adapté et réduit à 447 ouvrages, sur un horizon de 20 ans. La construction de huit centres d'intervention constitue un autre volet important de la stratégie immobilière de l'OFDF.

Tribunaux fédéraux

Il existe quatre tribunaux de la Confédération¹³. Le Tribunal fédéral, qui est la Cour suprême, statue en dernière instance dans presque tous les domaines du droit. Les trois tribunaux de première instance de la Confédération ont des rôles différents. Les tribunaux de la Confédération sont répartis sur quatre sites :

- Lausanne (siège principal)
- Bellinzone (Tribunal pénal fédéral)
- Lucerne (cours de droit social)
- Saint-Gall (Tribunal administratif fédéral et Tribunal fédéral des brevets)

Les sites sont, dès lors, prédéfinis.

Centres fédéraux pour demandeurs d'asile

Le message du 3 septembre 2014 sur la restructuration du domaine de l'asile¹⁴ a pour objectif principal d'accélérer les procédures d'asile. La majorité des décisions d'asile doivent aboutir rapidement à une décision exécutoire dans les centres de la Confédération. Les procédures d'asile rapides visent également à réduire le nombre de demandes d'asile manifestement infondées. Avec un volume annuel de quelque 24 000 requêtes, 5000 places environ sont nécessaires dans les centres de la

¹² <https://www.bazg.admin.ch/bazg/fr/home/themes/dazit.html>

¹³ <https://www.bger.ch/fr/index/federal/federal-inherit-template/federal-status/federal-geschichte.html>

¹⁴ <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/sem/medien/mm.msg-id-54319.html>

Confédération. La durée maximale de séjour dans un centre fédéral pour demandeurs d'asile (CFA) est fixée à 140 jours. Dans le cadre de la restructuration, six régions ont été définies, offrant un total de 5000 places dans les CFA. Leur répartition s'effectue au prorata de la population de chaque région : 1280 places dans la région romande, 840 places dans la région Suisse du Nord-ouest, 620 places dans la région Berne, 870 places dans la région Zurich, 690 places dans la région Suisse centrale et méridionale et 700 places dans la région Suisse orientale.

À l'heure actuelle, seules 3340 places sur les 5000 visées sont à disposition sur les sites définitifs, 1180 places sont fournies dans le cadre de solutions transitoires et 1650 places sont prévues, tandis que l'emplacement de 470 places reste ouvert.

Agroscope

Dans le cadre des réformes structurelles, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), en novembre 2017, d'examiner un repositionnement d'Agroscope. Dans sa décision de principe sur la « stratégie d'implantation des sites d'Agroscope »¹⁵, le Conseil fédéral a annoncé le 30 novembre 2018 que le centre de compétences de la Confédération pour la recherche agronomique se composerait d'un campus de recherche central à Posieux (FR), de deux centres de recherche régionaux – l'un à Changins (VD), l'autre à Reckenholz (ZH) – et de stations d'essai décentralisées. Le 8 mai 2020, il a adopté le concept détaillé et le plan de mise en œuvre de la future stratégie d'implantation des sites d'Agroscope.

Office fédéral du sport (OFSP)

Le site de Macolin¹⁶ réunit sous un même toit tous les domaines importants de l'encouragement du sport en Suisse : formation et recherche, développement et conseil, politique du sport et réalisation de programmes, mais aussi infrastructures d'entraînement et cours. Parallèlement à la Haute école fédérale de sport de Macolin (HEFSM) et aux domaines Jeunesse+Sport et Sport des adultes, les fédérations sportives nationales dispensent leurs cours de formation et de formation continue à Macolin. Il s'agit d'un site d'entraînement important pour les sportifs d'élite ; il abrite aussi le centre d'entraînement national de diverses fédérations sportives et le centre d'encouragement du sport de l'armée. Confronté à une hausse de la demande dans tous les domaines, l'OFSP n'est plus en mesure de proposer une offre adaptée aux besoins. Le sous-dimensionnement des infrastructures, en particulier, pose un problème. L'objectif est donc de proposer à Macolin une offre suffisante de locaux et de surfaces, afin de prévenir les conflits d'utilisation.

Le Centre sportif national de la jeunesse Tenero (CST)¹⁷ est le centre du sport pour les jeunes et, en raison des conditions climatiques qui règnent sur le site, le centre d'entraînement national de certaines fédérations sportives. De nombreux cours de sport pour les jeunes organisés par les cantons ou les camps d'entraînement des

¹⁵ <https://www.agroscope.admin.ch/agroscope/fr/home/actualite/service-medias/communiqués-pour-medias/2018.msg-id-73182.html>

¹⁶ <https://www.baspo.admin.ch/fr/centre-national-de-sport-de-macolin>

¹⁷ <https://www.baspo.admin.ch/fr/centre-sportif-national-de-la-jeunesse-cst>

fédérations sportives nationales ont lieu à Tenero. Environ 60 % des cours relèvent de J+S. Le CST est non seulement un centre du sport populaire pour les jeunes, mais aussi un centre d'entraînement pour la relève et le sport d'élite. Par ailleurs, la commune abrite une école professionnelle pour sportifs d'élite et, depuis 2014, un gymnase sportif bilingue. Dans le cadre des cours de sport populaire, un hébergement simple et bon marché est proposé. Or la demande, qui émane d'écoles, de clubs et de fédérations sportives souhaitant loger sur place pendant la durée de leur séjour, excède largement l'offre. À l'insuffisance du nombre de logements viennent s'ajouter des conflits d'utilisation des salles de sport existantes. Outre Macolin et Tenero, l'OFSPPO est aussi implanté à Bienne et Ipsach (sports nautiques) ainsi qu'à Andermatt (sports de neige).

Art et culture

Le portefeuille immobilier auquel s'applique la stratégie sectorielle Art et culture présente une très grande hétérogénéité, avec des musées, des centres de collections et des dépôts d'archives, sans oublier des ateliers de conservation bien installés. Les ouvrages vont des édifices historiques classés et d'importance nationale aux bâtiments contemporains à la pointe de la technologie. Le portefeuille est varié et couvre les besoins immobiliers, dans le secteur de l'art et de la culture, de différents offices fédéraux ainsi que de fondations et d'établissements de droit public, au titre notamment de la loi sur l'encouragement de la culture (LEC) et du message pluriannuel relatif au financement de l'encouragement de la culture par la Confédération (message culture).

La LEC prévoit que tous les quatre ans, le Conseil fédéral adopte un message relatif au financement de l'ensemble de l'encouragement de la culture par la Confédération. Le premier message culture concernait la période 2012 à 2015¹⁸. Le deuxième traitait de la politique culturelle de la Confédération sur la période 2016 à 2020¹⁹. À partir du message 2021-2024²⁰, le message culture coïncide avec la législature. Le message culture comprend les dépenses de transfert de l'Office fédéral de la culture (OFC) ainsi que les budgets de Pro Helvetia et du Musée national suisse.

Dans le message culture 2016-2020, le Conseil fédéral a défini pour la première fois trois axes d'action principaux pour la politique culturelle de la Confédération, baptisés « participation culturelle », « cohésion sociale » et « création et innovation ». L'orientation de la politique culturelle du message culture 2021-2024 s'inscrit dans la continuité. Il s'agit de reconduire les mesures introduites au cours de la période d'encouragement 2016-2020. À partir de 2021, le Conseil fédéral a voulu aussi mettre un accent particulier sur les défis et les opportunités liés à la transformation numérique. À l'occasion du message culture 2025-2028²¹, le Conseil fédéral a analysé en profondeur les enjeux auxquels la culture est actuellement confrontée en Suisse et défini sur cette base six champs d'action : « la culture, un environnement

¹⁸ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2011/455/fr>

¹⁹ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2015/45/fr>

²⁰ <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/actualites/nsb-news.msg-id-78259.html>

²¹ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2024/753/fr>

professionnel », « actualisation de l'encouragement de la culture », « la transformation numérique dans la culture », « la culture, une dimension de la durabilité », « le patrimoine culturel, mémoire vivante » et « la coopération dans le domaine culturel ». Ces champs d'action ont une portée nationale et doivent jeter les bases d'une coopération et d'une coordination plus étroites dans la politique culturelle en Suisse.

Les orientations et développements définis dans les messages culture de l'OFC vont de pair avec de nouvelles exigences pour les locaux et immeubles des institutions concernées. Il incombe à l'OFCL d'assurer aux institutions culturelles la fourniture appropriée d'immeubles en vue de l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 OILC).

Sites offrant des postes de travail flexibles, essai pilote à Zurich

La stratégie immobilière a conduit à la mise en place à Zurich, à l'Ackermannstrasse 26, d'un site utilisé par différentes unités administratives. L'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), l'Office fédéral de la communication (OFCOM), l'Office fédéral des transports (OFT), le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et l'Office fédéral du personnel (OFPER) se sont vu attribuer des surfaces fixes aux étages supérieurs.

Les surfaces libres du rez-de-chaussée ont été aménagées à titre pilote comme plateforme (hub ZH), dans l'optique d'y recueillir de premières expériences. L'essai visait principalement à déterminer « si des collaborateurs utiliseraient ce site, et combien le feraient le cas échéant ». La plateforme était prévue en priorité pour les besoins de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT). Mais s'il y reste des postes de travail inoccupés, ils peuvent être mis à disposition, dans une certaine mesure, à d'autres collaborateurs de la Confédération.

La plateforme comprend au total 17 postes de travail standard et douze postes de travail en équipe. En outre, le hub ZH comporte une salle de projet, trois espaces différemment meublés destinés à des échanges spontanés et informels, et un espace pour des vidéoconférences.

Autres sites prévus pour les plateformes (*hubs*)

Dans le cadre du schéma directeur « Nouveaux environnements de travail », d'autres plateformes (*hub*) sont prévues pour l'administration fédérale à Genève et au Tessin.

5 Enseignements sur les formes de travail flexibles

Le 8 mai 2024, le Conseil fédéral a adopté le rapport « Impact des nouvelles formes de travail », établi en réponse au postulat 20.3265 Pasquier-Eichenberger du 4 mai 2020²². Ce rapport présente les conclusions actuelles sur les effets multiples du télétravail²³ impactant différents domaines du travail et de l'existence. Il dresse un

²² Lien vers le communiqué : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-100963.html>

²³ Le terme « télétravail » englobe toutes les formes de travail à distance (*remote working*), c'est-à-dire en dehors des locaux habituels de l'entreprise.

état des lieux complet, sans se concentrer sur l'administration fédérale. Pour simplifier, on peut dire que ses principaux résultats valent aussi pour la Confédération. Les sous-chapitres ci-après, qui concernent le trafic pendulaire, le lieu de domicile et l'environnement, se basent sur ce rapport.

5.1 Mobilité

Le travail constitue le deuxième motif de déplacement, générant 28 % de la distance de transport journalière moyenne parcourue par personne en Suisse, derrière les loisirs (43 %), mais devant les achats (15 %). La pandémie n'a pas eu d'incidence sur ce classement. Illustration 5 La figure 5 illustre la part des déplacements pour le travail au moyen de la courbe de variation journalière des déplacements effectués pour le travail ou les loisirs en 2021. On y voit notamment que les déplacements pour le travail dominent le trafic uniquement au petit matin. Dès 8 h 00, les loisirs prennent le pas sur le travail pour devenir le principal motif de déplacement, et ce jusqu'en fin de journée.

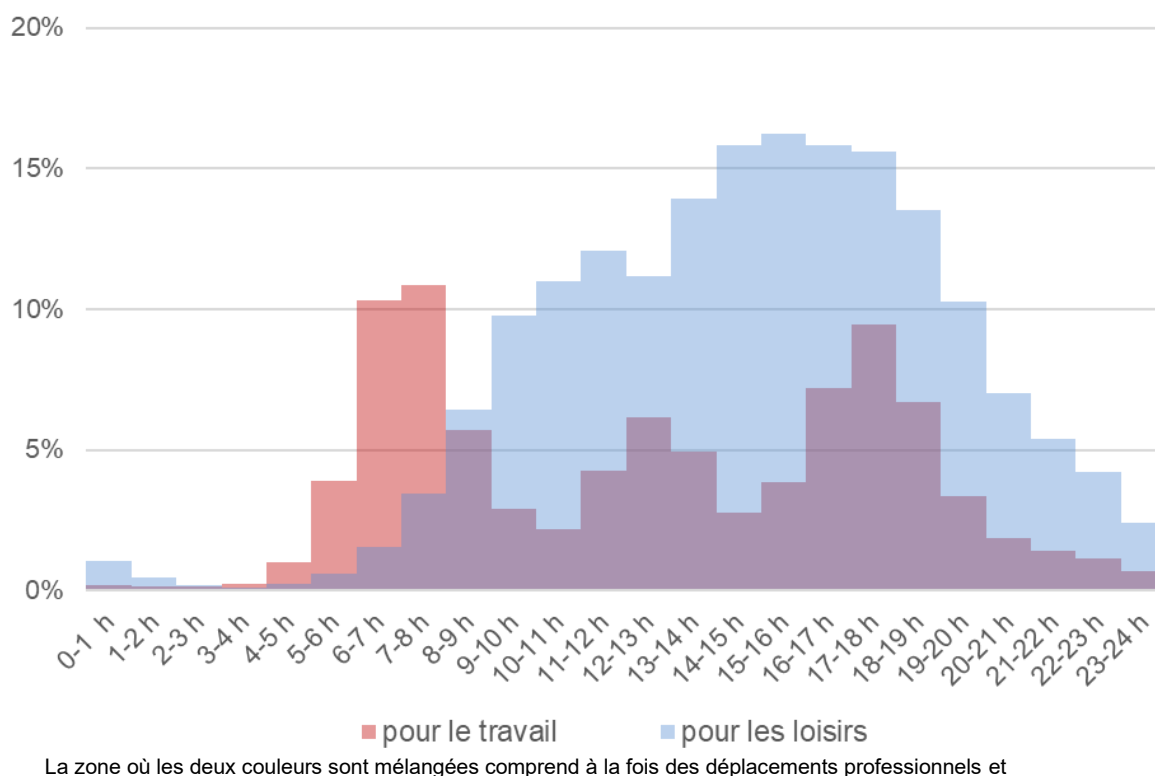


Illustration 5 : Personnes en déplacement en Suisse selon l'heure de la journée et le motif, 2021. Source : OFS/ARE 2023

En 2021, les personnes actives ayant la possibilité de travailler à domicile effectuaient certes moins de trajets domicile-travail, mais ceux-ci étaient plus longs que ceux des personnes n'ayant pas cette possibilité : alors que la distance moyenne des trajets domicile-travail était de 15,5 km pour les personnes ayant la possibilité de travailler à domicile, elle était de 13,1 km chez les personnes n'ayant pas cette possibilité. La part des trajets particulièrement longs, supérieurs à 50 km, était justement plus élevée chez les personnes ayant la possibilité de télétravailler en partie (7 % contre 4 %). Ces différences pourraient s'expliquer par le fait que les actifs qui travaillent à

domicile certains jours de la semaine sont disposés à parcourir des distances plus longues les autres jours. Autre explication possible : les entreprises autorisent davantage les personnes effectuant de longs trajets à travailler en partie à domicile.

Il n'est pas simple d'évaluer les conséquences d'une augmentation du télétravail sur la charge des infrastructures de transport. En effet, il est essentiel de savoir comment les employés adaptent leur comportement global en matière de mobilité, lorsqu'ils ont la possibilité de travailler à distance. La littérature spécialisée a mis en lumière toute une série d'effets compensatoires (par ex. : hausse du trafic de loisirs, allongement des trajets pour se rendre au travail) susceptibles de réduire, voire d'annuler la contribution du travail à domicile au désengorgement des infrastructures de transport. Et comme celles-ci sont dimensionnées en fonction des pics de charge, il importe également de savoir quelle est l'influence du travail à domicile sur la mobilité selon le moment de la journée et le jour de la semaine.

Ces effets compensatoires font que la littérature empirique internationale est partagée sur la réduction globale du taux d'utilisation des capacités de transport découlant du télétravail. De nombreuses études montrent sans doute que les formes de travail flexibles peuvent endiguer les flux de pendulaires et contribuer à une répartition plus équilibrée du trafic au cours de la journée. La question de l'impact des formes de travail flexibles sur les distances totales parcourues ne fait toutefois pas l'unanimité. Alors que certaines études identifient un effet modérateur, d'autres concluent que les distances totales parcourues ne diminuent pas de manière significative, voire augmentent.

L'illustration qui suit retrace l'évolution de la distance journalière parcourue par les personnes ayant la possibilité de travailler à domicile, ventilée entre les différents motifs de déplacement. En 2021, la distance journalière parcourue par les actifs ayant la possibilité de travailler à domicile (37,6 km) était similaire à celle des personnes ne disposant pas d'une telle possibilité (37,2 km). Les deux groupes ont parcouru cette distance en faisant en moyenne trois trajets par jour. Dans les enquêtes de 2010 et 2015, la distance journalière moyenne parcourue par les personnes actives ayant la possibilité de travailler à domicile était encore légèrement supérieure à 50 km, soit un écart statistiquement significatif par rapport aux personnes ne jouissant pas d'une telle possibilité (2010 : 44,4 km, 2015 : 41,8 km).

La baisse considérable de la distance journalière parcourue par les personnes ayant la possibilité de travailler à domicile en 2021 résulte en grande partie du recours accru au télétravail durant la pandémie.

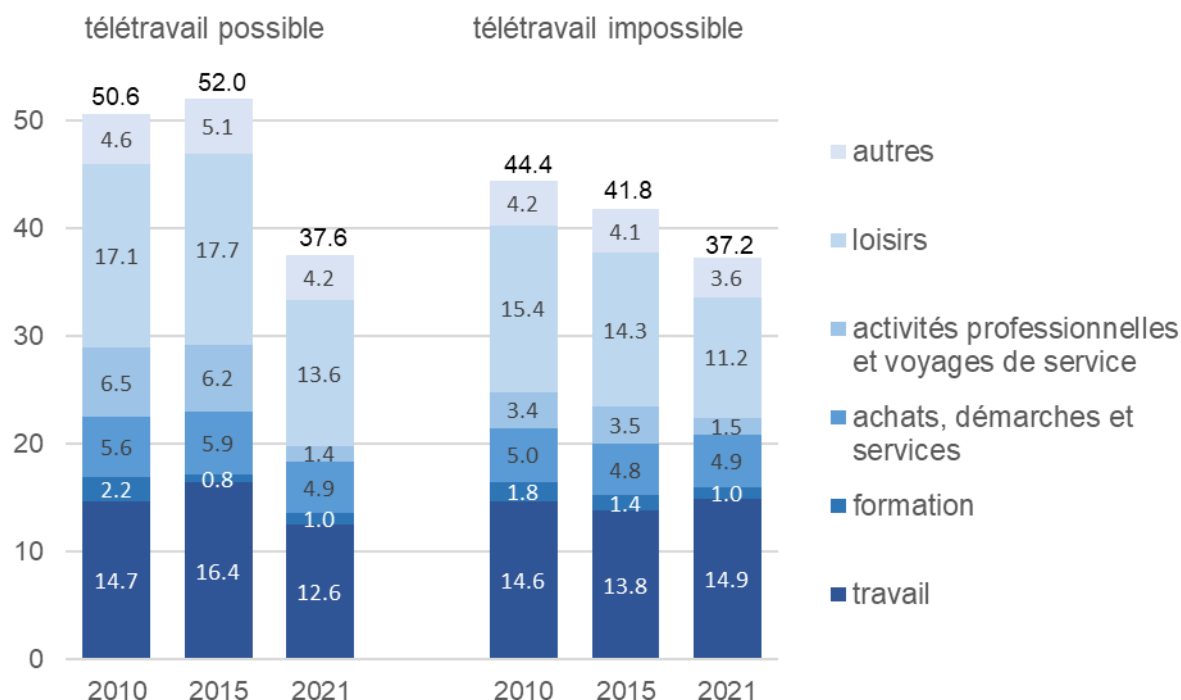


Illustration 6 : Distance journalière parcourue en kilomètres par les personnes actives en fonction de la possibilité de télétravailler, en 2010, 2015 et 2021.

Source : MRMT, OFS/ARE 2023

5.2 Choix du lieu de domicile

À partir du moment où grâce au télétravail, il faut effectuer moins souvent les trajets entre son domicile et son lieu de travail, les inconvénients tant privés que sociaux liés à la mobilité pendulaire, comme les coûts de transport, le temps perdu et les retombées négatives sur l'environnement et la santé tendent à s'estomper (OFS 2023, ARE 2023²⁴). La proximité du lieu de travail cesse d'être jugée prioritaire, lors du choix d'un lieu de résidence. D'où la thèse voulant qu'avec la possibilité de travailler à domicile, les grands centres offrant de nombreux postes de travail perdent de leur attrait résidentiel au profit de sites périphériques présentant un coût de la vie avantageux. Il est trop tôt pour dire si une telle évolution se produira à long terme. Selon une étude réalisée pour le compte de l'Office fédéral du logement (OFL)²⁵, les préférences de logement et donc les comportements en matière de déménagement n'ont que peu changé en Suisse pendant la crise due au COVID-19. Les régions moins densément peuplées ont bien connu un certain engouement, mais cet effet est resté marginal.

²⁴ Coûts et financement des transports en 2020 | Office fédéral de la statistique (admin.ch) ; Coûts liés à la surcharge de l'infrastructure de transport (admin.ch) ; Coûts et bénéfices externes des transports (admin.ch)

²⁵ <https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home/Wohnungsmarkt/marktwirtschaftliche-wohnungsversorgung/pfz-wm.html>

5.3 Consommation énergétique

Le travail à domicile, combiné à d'autres mesures, passe pour être un bon moyen de réduire la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre. Sa mise en œuvre est rapide et peu coûteuse, ce qui en fait une solution attrayante par rapport à d'autres approches visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Pour autant que l'activité s'y prête, le travail à domicile requiert uniquement l'accord de l'employeur et de l'employé, ainsi qu'un cadre organisationnel adéquat. La transition n'appelle ni décision politique ni gros investissements, comme ce serait le cas pour le passage aux carburants écologiques.

Qu'elle soit partielle ou totale, la pratique du travail à domicile implique toute une série de changements dans le quotidien des individus, ainsi que des décisions au niveau de l'entreprise qui peuvent avoir des effets tant positifs que négatifs du point de vue de l'environnement. Il convient par ailleurs de distinguer entre la consommation d'énergie liée à la mobilité et celle liée au poste de travail. La consommation d'énergie liée au travail inclut non seulement le chauffage, la ventilation et la climatisation du lieu de travail, mais aussi l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC). L'impact du télétravail sur la consommation d'énergie liée au travail dépend en partie de la manière dont l'employeur gère les espaces libérés dans les locaux de l'entreprise. La réalisation d'économies d'énergie suppose une réduction de la surface chauffée, ventilée, refroidie et éclairée sur le lieu de travail. Pour ce faire, les espaces de bureau doivent être optimisés. Le comportement des employés est également déterminant. Si le télétravail implique un agrandissement de la surface habitable privée (en cas d'aménagement d'une pièce supplémentaire, par ex.) ou si la température du logement est augmentée, les besoins en énergie à domicile vont aussi s'accroître.

Or dans un cas comme dans l'autre, les interdépendances font qu'il n'est pas possible de tirer des conclusions claires sur la contribution du travail à domicile à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

5.4 Évolution du travail à domicile

De 2001 à 2019, la proportion des personnes actives occupées effectuant du télétravail, au moins occasionnellement (au moins une fois au cours des quatre dernières semaines), est passée de 6,6 à 24,6 %. Avec la pandémie de COVID-19, elle bondit à 34,1 % en 2020, ce qui représente 1,5 million de personnes. Des comparaisons directes avec les chiffres des années antérieures ne sont pas possibles, en raison d'une rupture de série intervenue en 2021. En 2023, la part des personnes pratiquant le télétravail s'élevait à 36,7 %, après un pic à 39,6 % en 2021 lié au semi-confinement.

Si les phases de travail à domicile ont permis de réduire le trafic pendulaire et les émissions qui s'ensuivent, le retour aux modèles de travail traditionnels risque d'effacer ces avancées. Tout dépendra de la manière dont les entreprises et la société dans son ensemble réagissent à ces développements, en privilégiant autant

que possible des modèles hybrides exploitant les avantages du travail à domicile sans négliger pour autant les interactions personnelles nécessaires²⁶.

En résumé, on peut dire que l'évolution du travail à domicile en Suisse présente une grande dynamique. La discussion sur l'équilibre à trouver entre le travail à domicile et le travail de bureau, compte tenu de leur impact sur la mobilité et la durabilité, reste d'actualité alors que le télétravail a reflué entre 2022 et 2023. Les objectifs, les directives et les conditions-cadres fixés par le Conseil fédéral ont été développés en conséquence afin de tirer parti des aspects positifs du télétravail tout en maîtrisant les défis d'un retour aux formes de travail traditionnelles.

6 Mesures appliquées

Les trois interventions parlementaires abordent en particulier les quatre thèmes suivants :

- flexibilisation des postes de travail à la Confédération, dans le but de réduire les surfaces de bureaux et les coûts qui y sont liés ;
- la Confédération, employeur attrayant pour le personnel spécialisé très recherché et pour les personnes vivant dans les régions rurales ;
- Sites supplémentaires / postes de travail décentralisés ;
- influence sur la durabilité (environnement, société et économie).

Ce chapitre indique les objectifs et les conditions générales que le Conseil fédéral a définies, ainsi que les mesures mises en œuvre sur ces thèmes.

6.1 Flexibilisation des postes de travail à la Confédération

Les postes de travail doivent être aménagés de façon à être attrayants pour le personnel spécialisé et à offrir un cadre professionnel sain et motivant à des personnes de toutes les générations. Les modèles de travail flexibles contribuent notamment à fidéliser durablement les collaborateurs, en tenant compte de leurs projets de vie et des changements de leur situation personnelle.

Le Conseil fédéral a adopté les conditions suivantes en vue de la flexibilisation des postes de travail :

Adaptation des locaux de travail

Le modèle cible concernant le développement de formes de travail flexibles à l'administration fédérale, tel qu'il a été adopté par le Conseil fédéral en décembre 2020, comporte des objectifs précis à mettre en œuvre (voir chap. 2.5). Ce modèle vaut en principe pour toute l'administration fédérale, domaine des EPF compris, et définit les objectifs supérieurs pour les formes de travail flexibles.

Toujours en décembre 2020, le Conseil fédéral a approuvé le concept pour l'introduction du partage des postes de travail (desk sharing) à l'administration fédérale (voir chap. 2.7) et chargé les départements, la Chancellerie fédérale et le

²⁶ [Office fédéral de la statistique. Télétravail à domicile \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/document/ADM_73273)

domaine des EPF d'introduire le principe du travail mobile et flexible ainsi que le partage de poste pour les postes de travail standard situés en Suisse. À cet égard, il s'agit de viser un ratio de partage de 0,8 place de travail maximum par EPT.

Le 2 décembre 2022, le Conseil fédéral a fixé les valeurs de référence du schéma directeur « Nouveaux environnements de travail » pour l'administration fédérale civile et a chargé l'OFCL de le mettre en œuvre (voir chap. 2.8). Ce schéma directeur a pour périmètre de réflexion les surfaces de bureaux de l'administration fédérale civile qui se trouvent en Suisse sans être liées à un site précis ou à une production. En outre, une plateforme (*hub* ZH) a été aménagée à titre pilote à Zurich pour différentes unités administratives, avec au total 17 postes de travail standard et douze postes de travail en équipe. D'autres plateformes de ce type sont prévues à Genève et au Tessin.

Le mandat est déjà rempli dans le domaine des EPF, qui dispose de son propre plan de réorganisation lié au partage des postes de travail (*Change concept desksharing*).

Adaptation des bases du droit du personnel dans l'administration fédérale

La diversité des tâches oblige les unités administratives à remplir des conditions différentes pour garantir les formes de travail flexible. La révision [de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération \(voir chap. 2.9\), en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2021](#), a créé le cadre nécessaire au travail à domicile et au « travail mobile ». Toutes les mesures nécessaires en droit du personnel ont ainsi été mises en place pour rendre possible et encourager le travail à domicile.

Mise à disposition de l'infrastructure informatique

Le modèle cible pour la transformation numérique (voir chap. 2.6) a défini dans ce domaine le cadre nécessaire au travail à domicile et au « travail mobile ».

Plan de réorganisation

Le partage de postes de travail (desk sharing) contribue à l'essor des projets fédéraux de numérisation et de flexibilisation des formes de travail. En outre, pour accompagner au mieux le changement de culture qu'amènent de tels projets, le plan de réorganisation FlexWork a vu le jour et le Conseil fédéral en a pris connaissance en décembre 2021. Celui-ci a pour but de traduire, dans le monde du travail, les tendances durables des mutations en cours. Ce plan décrit, à la manière d'un guide pratique, les conditions de réalisation, le déroulement, les responsabilités des parties prenantes, la participation aux travaux et les incitations à la mise en œuvre d'un projet de réforme tel que celui qui vise à introduire des formes de travail flexibles dans l'administration fédérale. Les experts en la matière de l'administration fédérale se sont par ailleurs regroupés dans un réseau de gestion du changement, afin d'aider les cadres et les responsables techniques dans la gestion de leurs projets.

6.2 La Confédération, un employeur attrayant

Un employeur qui se veut attrayant pour le personnel spécialisé très recherché et pour les personnes vivant dans les régions rurales se doit de favoriser les formes de travail mobile. Concrètement, il lui incombe de proposer à ses employés un travail flexible, sans contrainte de lieu ni d'horaire.

Le modèle cible concernant le développement de formes de travail flexibles à l'administration fédérale, tel qu'il a été adopté par le Conseil fédéral en décembre 2020, comporte des objectifs précis à mettre en œuvre (voir chap. 2.5). Il s'applique à toute l'administration fédérale, domaine des EPF compris, et définit les objectifs supérieurs pour les formes de travail flexibles. La [révision de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération \(voir chap. 2.9\), en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2021](#), a créé le cadre nécessaire au travail mobile (travail à domicile compris). Toutes les mesures nécessaires en droit du personnel ont ainsi été mises en place pour rendre possible et encourager le travail mobile.

Par ailleurs, la Confédération remplit les autres critères qui caractérisent un employeur attractif :

Conciliation entre vie professionnelle et vie privée

Afin de satisfaire aux exigences croissantes en matière de conciliation entre travail et vie privée, l'administration fédérale mise davantage sur les formes de travail flexible (voir plus haut). L'aménagement de l'emploi du temps doit avoir sa place, en parallèle à l'engagement professionnel des collaborateurs. L'objectif est de concilier les intérêts de l'employeur et des employés.

Modèles de temps de travail flexibles

L'administration fédérale encourage le travail à temps partiel. C'est pourquoi tous les postes à temps plein sont en principe mis au concours avec un taux d'occupation envisageable entre 80 et 100 %. Les collaborateurs ont la possibilité de réduire leur taux d'occupation de 20 % au maximum sans l'autorisation de l'employeur, en cas de naissance ou d'adoption d'un enfant. Par la suite, les personnes concernées auront la possibilité d'augmenter en une fois leur taux d'occupation de 20 % au maximum. Le partage de poste (répartition d'une charge de travail entre plusieurs personnes ou *jobsharing*) et les congés sabbatiques sont d'autres offres proposées au titre des modèles de temps de travail flexibles, tout en contribuant à la conciliation entre travail et vie privée.

Possibilités de développement et perspectives de carrière

Pour que les collaborateurs et les cadres puissent évoluer au même rythme que leurs tâches, le Centre de formation de l'administration fédérale (CFAF) leur propose un large choix de cours de formation et de perfectionnement. Son offre couvre tous les domaines utiles au travail quotidien des collaborateurs et des cadres dirigeants de l'administration fédérale.

Rémunération compétitive

Les salaires versés par l'administration fédérale sont compétitifs. Ils sont déterminés par la qualification et l'expérience liées à la fonction exercée et par la classe de salaire inscrite dans le contrat de travail.

Soutien pour la prise en charge d'enfants et de proches

L'administration fédérale en tant qu'employeur prend en charge une partie des frais supportés par ses employés pour l'accueil extrafamilial des enfants. En participant

aux coûts, le Conseil fédéral entend augmenter la proportion de parents exerçant une activité professionnelle.

6.3 Sites supplémentaires / postes de travail décentralisés

S'agissant de la création de postes de travail décentralisés afin de profiter des effets positifs sur le plan économique, social et écologique, le Conseil fédéral a déjà introduit les mesures nécessaires. Les directives à ce sujet recoupent celles mises en place pour la flexibilisation des postes de travail à la Confédération (voir chap. 6.1).

Les postes de travail sont déjà disséminés à l'heure actuelle dans toute la Suisse (ch. chap. 3). Les choix d'implantation tiennent d'une part à la stratégie immobilière énoncée dans l'OILC, qui prévoit une centralisation des sites pour des raisons tant financières qu'écologiques (voir chap. 2.3). Le schéma directeur « Nouveaux environnements de travail » pour l'administration fédérale civile (voir chap. 2.8) va d'ailleurs dans le même sens, en prévoyant la concentration sur des campus des unités administratives qui collaborent étroitement. D'autre part, les tâches principales à accomplir jouent un rôle important dans le choix du site. Diverses unités administratives ont adopté leur propre stratégie en la matière. Autrement dit, il n'existe aucune marge de manœuvre dans ce domaine, sauf à compliquer voire empêcher la bonne exécution des tâches principales des services concernés.

6.4 Influence sur la durabilité

La Confédération a adopté diverses mesures portant sur le thème de la durabilité (environnement, société et économie).

Le 23 juin 2021, le Conseil fédéral a défini les lignes directrices de sa politique de développement durable dans sa « Stratégie pour le développement durable 2030 » (SDD 2030). Cette stratégie transversale définit des objectifs jusqu'en 2030, avec les priorités politiques correspondantes. Les trois thèmes préférentiels de la SDD 2030 sont la promotion de la consommation et de la production durables ; le climat, l'énergie et la biodiversité ; le renforcement de l'égalité des chances et de la cohésion sociale.

Sur proposition du DFF, le Conseil fédéral a défini en tant que mesure spécifique de mise en œuvre de la SDD 2030 les bases et instruments suivants, qui visent à une gestion durable de l'immobilier public:

La Confédération se distingue par une gestion immobilière durable exemplaire et élabore des bases et des instruments en la matière, tels que des recommandations et des feuilles d'information. Pour ce faire, elle collabore avec les services de la construction et des immeubles des cantons, des villes et des communes, ainsi qu'avec le secteur du bâtiment.

Sur la base de la stratégie du Conseil fédéral en matière d'acquisitions, elle vise à aider les pouvoirs publics aux trois niveaux institutionnels à élaborer une compréhension commune de ce qu'est la gestion immobilière durable, ainsi qu'à harmoniser la mise en œuvre.

Afin d'exploiter les synergies, la Confédération collabore avec différents acteurs clés, notamment le Réseau Construction durable Suisse (NNBS), la Communauté d'intérêts des maîtres d'ouvrage professionnels privés (IPB) et constructionsuisse.

Bases en place et choix parmi les mesures existantes :

- Stratégie de l'administration fédérale en matière d'acquisitions - Stratégie de mise en œuvre concernant la révision totale du droit des marchés publics pour la période stratégique 2021- 2030 (CF 2020) ;
- Directives du DFF concernant la gestion immobilière durable ;
- Fiches d'information de la KBOB sur la gestion immobilière durable et recommandations de la KBOB qui en découlent ;
- Stratégies des services fédéraux participants ;
- Standard Construction Durable Suisse SNBS 3.0 Bâtiment ;
- Standard Construction Durable Suisse SNBS 1.0 Infrastructure ;
- Déclaration d'intention Exemplarité Énergie et climat (EEC) ;
- Train de mesures sur le climat pour l'administration fédérale
- Stratégie climatique et énergétique du Conseil fédéral.

L'OILC fixe les principes de la Confédération relatifs à l'environnement, à la société et à l'économie dans le domaine de la gestion de l'immobilier. Sur cette base, des objectifs sont définis dans les domaines suivants (voir chap. 2.3) :

- optimisation des bâtiments existants ;
- cession des biens non rentables ;
- concentration des unités administratives en un seul lieu ;
- structures polyvalentes ;
- normes.

Le Conseil fédéral a ainsi défini des directives visant à des économies de surface et à une réduction de la consommation de chaleur, ou ayant un effet positif sur la satisfaction des collaborateurs :

- Modèle cible concernant le développement de formes de travail flexibles à l'administration fédérale (voir chap. 2.5) ;
- Concept pour l'introduction du partage des postes de travail (desk sharing) à l'administration fédérale (voir chap. 2.7) ;
- Schéma directeur « Nouveaux environnements de travail » pour l'administration fédérale civile (voir chap. 2.8) ;
- Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances et d'objectifs de réduction de la surface de bureau et de la consommation de chaleur, avec diminution des coûts d'hébergement par 100 EPT sur la base du nouveau concept d'hébergement relatif aux formes de travail flexibles ([budget 2025 avec PITF 2026-2028](#)).

Les directives suivantes sont notamment en vigueur :

- a) *desk sharing* : ratio de partage de 0,8 place de travail par EPT en vue d'une réduction des besoins en surfaces de bureaux ;
- b) périmètres concentrés des campus pour favoriser la collaboration et réduire le temps de trajet ;
- c) introduction de formes de travail mobiles afin de réduire les trajets et flux de pendulaires ;
- d) réduction par 100 EPT par rapport à 2024
 - a. surface de bureau (surface utile princip. travail bureau SUP2) : min. 15,2 m² (2027), min. 30,4 m² (2028)
 - b. coûts d'hébergement : min. 6080 francs (2027), min. 12 160 francs (2028)
 - c. consommation de chaleur : min. 790 kWh (2027), min. 1580 kWh (2028).

En outre, chaque SCI a sa propre stratégie en matière de durabilité, ou du moins des lignes directrices avec des objectifs à ce propos.

En ce qui concerne la biodiversité, le Conseil fédéral a déjà adopté en 2017 le « Plan d'action Stratégie Biodiversité », dont les principales mesures sont les suivantes :

- promotion directe de la biodiversité ;
- exploitation des synergies entre la stratégie de la Confédération en matière de biodiversité et d'autres domaines politiques ;
- sensibilisation des décideurs et du grand public à l'importance de la biodiversité pour le bien-être de la société (Office fédéral de l'environnement [OFEV], 2021).

Ces mesures sont mises en œuvre lors de la planification et de la réalisation des postes de travail sur les périmètres concentrés des campus, par exemple pour l'aménagement des espaces extérieurs.

La loi sur le climat et l'innovation fixe le cadre de la politique climatique de la Suisse. Elle comprend des objectifs intermédiaires concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs clés que sont le bâtiment, les transports et l'industrie. La Confédération et les cantons doivent jouer un rôle de modèle et si possible ne plus émettre de gaz à effet de serre déjà à partir de 2040.

7 Appréciation

Le présent rapport montre dans quelle mesure les objectifs, les directives et les conditions-cadres définis par le Conseil fédéral ainsi que les mandats confiés en vue de leur mise en œuvre satisfont d'ores et déjà aux demandes émises dans les interventions parlementaires.

Respect des exigences de la motion 20.4338 de la Commission des finances du Conseil national

Les SCI ont déjà conçu des mesures visant à améliorer l'efficacité et la durabilité des immeubles de la Confédération. Le schéma directeur concernant l'utilisation des bâtiments de l'administration fédérale civile, qui vise à encourager les formes de travail flexibles, garantit une utilisation plus efficace des surfaces de bureaux et a pour effet de réduire les surfaces inutiles. Une telle stratégie est pleinement compatible avec la volonté d'exploiter les effets économiques, sociaux et écologiques

positifs des modes de travail plus décentralisés. Le budget 2025 avec plan intégré des tâches et des finances 2026-2028 a défini à cet effet des objectifs concrets, sur lesquels le compte d'État reviendra en détail.

Les formes de travail flexibles pour les employés de la Confédération sont réglées dans l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers ; RS 172.220.111.3) et dans l'ordonnance du DFF concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-OPers ; RS 172.220.111.31). Le Conseil fédéral a adapté dans ce sens le droit du personnel, afin d'y inclure le travail mobile. Ces deux actes législatifs visent à promouvoir la conciliation entre vie professionnelle et vie privée, en élargissant les possibilités de travail à domicile et d'horaires de travail flexibles. Les avantages écologiques découlant de la réduction des flux de pendulaires seront ainsi dûment exploités. Les expériences réalisées lors de la pandémie de COVID-19 confirment l'efficacité de telles mesures et en facilitent la mise en œuvre continue.

La stratégie « Administration fédérale numérique » du Conseil fédéral fixe les objectifs de la transformation numérique au sein de l'administration fédérale et définit les priorités permettant de les atteindre. Des mesures destinées à encourager le travail décentralisé y sont déjà prises en compte. Cela comprend le développement des infrastructures informatiques nécessaires au travail à domicile ou dans des espaces partagés, comme les accès VPN sécurisés et les applications en nuage. Des mises à jour régulières et des cours sont en place afin de garantir la sécurité et l'efficacité des postes de travail informatisés.

La stratégie pour le développement durable 2030 s'accompagne d'un plan d'action qui complète par de nouvelles mesures les instruments dont dispose la Confédération. Le plan d'action 2024-2027 inclut des mesures de gestion immobilière publique qui satisfont déjà aux exigences de la motion :

« La Confédération adopte une gestion immobilière durable exemplaire et élabore des bases et des instruments en la matière tels que des recommandations et des fiches d'information. Pour ce faire, elle collabore avec les services de la construction et des immeubles des cantons, des villes et des communes, ainsi qu'avec le secteur du bâtiment. Sur la base de la stratégie du Conseil fédéral en matière d'acquisitions, elle vise à aider les pouvoirs publics aux trois niveaux institutionnels à élaborer une compréhension commune de ce qu'est la gestion immobilière durable, ainsi qu'à harmoniser la mise en œuvre. Afin d'exploiter les synergies, la Confédération collabore avec différents acteurs clés, notamment le Réseau Construction durable Suisse (NNBS), la Communauté d'intérêts des maîtres d'ouvrage professionnels privés (IPB) et constructionsuisse. »

Respect des exigences du postulat 20.4369 du conseiller aux États Knecht

La stratégie immobilière de la Confédération a pour but de réduire les surfaces de bureaux et de parvenir ainsi à une utilisation plus rationnelle de ses locaux. Des espaces de cotravail et des plateformes (*hubs*) ont déjà été réalisés dans ce cadre afin de réduire les coûts et d'utiliser de façon optimale les surfaces à disposition.

La stratégie concernant le personnel de la Confédération vise à rendre l'administration fédérale plus attrayante comme employeur, en encourageant les modèles de travail flexibles. De tels modèles permettent d'occuper du personnel spécialisé sur des sites décentralisés, et par là de renforcer l'attrait de la Confédération comme employeur dans les régions rurales.

La stratégie « Administration fédérale numérique » vise à une décentralisation des postes de travail, au moyen du développement des infrastructures informatiques. Ainsi des solutions en nuage et des plateformes de communication sécurisées permettent l'aménagement de postes de travail modernes, comme les espaces partagés.

Respect des exigences de la motion 20.4727 du conseiller national Candinas

Une large répartition des postes de travail de l'administration fédérale entre les cantons est déjà en cours. Le schéma directeur « Nouveaux environnements de travail » pour l'administration fédérale civile mise ainsi sur le développement de l'infrastructure, en réponse aux exigences des modes de travail flexibles et des modèles de travail hybrides. Les plateformes (*hubs*) mentionnées plus haut en sont un exemple. Le but étant de contribuer au développement régional, tout en garantissant une utilisation optimale des ressources.

La stratégie concernant le personnel de la Confédération vise à faire de l'administration fédérale un employeur plus attrayant pour les personnes vivant dans les régions rurales, en encourageant les modèles de travail flexibles.

De même, la stratégie « Administration fédérale numérique » du Conseil fédéral se prête à une répartition à la fois plus proportionnelle et plus large des postes de travail de l'administration fédérale entre les cantons. Car elle mise sur le développement d'infrastructures numériques permettant de travailler sans contrainte de lieu.

Conclusion

Les trois interventions parlementaires abordent en particulier les quatre thèmes suivants :

- la numérisation, les expériences réalisées lors de la pandémie ainsi que les modèles de travail innovants doivent être mis à profit en vue de l'aménagement plus durable des postes de travail à la Confédération ;
- la Confédération doit gagner en attrait comme employeuse pour le personnel spécialisé très recherché et pour les personnes vivant dans les régions rurales ;
- les modes de travail décentralisés doivent être pris en compte ;
- il convient de réduire les surfaces de bureaux et les coûts qui y sont liés.

Le Conseil fédéral a déjà fixé sur ces thèmes des objectifs, des directives et des conditions-cadres et chargé l'administration fédérale d'adopter les mesures utiles à leur mise en œuvre. Il estime dès lors que les objectifs des trois interventions parlementaires sont déjà réalisés et qu'il n'y a pas lieu de prendre de mesures supplémentaires.