

# **Audit de gestion Office vétérinaire fédéral**

## **Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etats**

du 9 mars 2009

---



---

## L'essentiel en bref

*Le présent audit de gestion a pour but l'appréciation sommaire, sous l'angle de la haute surveillance parlementaire, de la direction politique et de la gestion opérationnelle de l'Office vétérinaire fédéral (OVF). Il a été réalisé entre septembre et novembre 2008, à la demande de la Commission de gestion du Conseil des Etats.*

*Il ressort de l'audit de gestion des résultats, en général, clairement positifs. L'OVF est bien géré et dispose d'une stratégie à moyen terme qui, aux yeux des collaborateurs, est pertinente pour la mise en pratique. L'éventail d'instruments de gestion, allégé et bien en place au sein de l'office, comprend les principaux éléments du cycle de gestion. La communication et le travail de relations publiques de l'OVF sont considérés comme un point fort de l'office par la quasi-totalité des personnes interrogées. Vu les défis de taille que pose le système fédéraliste d'exécution, les relations avec les services vétérinaires des cantons sont globalement satisfaisantes. L'office se distingue par une culture d'entreprise intacte, qui correspond aux valeurs défendues par la direction. En dépit d'une réorganisation d'ampleur, la satisfaction des collaborateurs de l'OVF est élevée par rapport aux autres services de l'administration fédérale et les compétences spécialisées de l'office sont reconnues. Dans le domaine clé de la lutte contre les épizooties, l'office a identifié à temps les risques importants et réagi de façon appropriée dans l'ensemble. Selon l'avis d'experts, le niveau de la santé animale en Suisse est élevé par rapport aux autres pays.*

*L'audit de gestion ne fait apparaître aucune lacune importante susceptible de menacer la mission de l'office. Pourtant, il existe des potentiels d'optimisation dans l'éventail d'instruments de gestion de l'OVF. Les objectifs ne sont pas toujours formulés avec cohérence et clarté. Par ailleurs, les processus de l'office ne sont que partiellement consignés et leur documentation n'est pas encore homogène. L'OVF n'a pas besoin d'instruments de pilotage supplémentaires, mais pourrait concevoir l'éventail d'instruments existant de façon plus concise et encourager plus encore son utilisation afin que son potentiel puisse être davantage exploité.*

*Dans le domaine de la sécurité alimentaire, la mission de l'OVF n'est pas parfaitement claire. Les compétences ne sont pas définies par la loi et restent imprécises au niveau de l'ordonnance. En outre, la réglementation des compétences est complexe et implique des besoins importants en termes de concertation entre différents services fédéraux. Il existe notamment des problèmes de coordination entre l'OVF et l'Office fédéral de la santé publique. Ces dernières années, l'interface entre ces deux offices est devenue de plus en plus importante et la création de l'Unité fédérale pour la filière alimentaire n'a pas permis, à ce jour, de clarifier suffisamment la répartition des compétences.*

*Les potentiels d'amélioration évoqués dans le présent rapport ne remettent pas en question l'impression générale positive de l'audit de gestion : globalement et par rapport à d'autres offices, l'OVF semble être un office efficace et performant, qui remplit bien sa mission avec des ressources limitées.*

---

## Summary

*The aim of the present management audit was to obtain a summary assessment of the political and operational management of the Federal Veterinary Office (FVO) from the point of view of parliamentary supervisory control. The management audit was carried out between September and November 2008 on behalf of the Council of States Control Committee.*

*Overall the results of the management audit were clearly positive. The FVO is well run and has a medium-term strategy that is relevant in practice to the staff. The Office's well established, streamlined steering tools encompass the central elements of the management cycle. Almost all those questioned see the FVO's public relations work as one of its strengths. In view of the major challenges that arise in a system of federalist implementation, relations with the cantonal veterinary services can be qualified as good. The Office has an intact organisational culture that corresponds to the values propounded by the senior management. In comparison with the rest of the federal administration, the level of satisfaction among the FVO's staff is high, despite a recent major reorganisation. The professional competence of the FVO is renowned. In the key area of livestock epidemics, the FVO has recognised important dangers in good time and on the whole reacted appropriately. According to experts, in comparison with other countries, Switzerland enjoys a high level of animal health.*

*The management audit did not reveal any serious shortcomings that might compromise the Office's fulfilling its allotted tasks. There is, however, room for improvement in the FVO's management tools. Aims are not always clear and coherent. Moreover, within the FVO, procedures are only partially and so far inconsistently documented. The Office does not need any additional management tools, but could set out the tools it has in a more concise way and encourage their use in order to exploit their potential to the full.*

*As far as food safety is concerned, the FVO's mandate is not clear. Responsibilities are not regulated by the law, neither are the corresponding ordinances conclusive on this point. Furthermore, existing legal stipulations concerning areas of responsibility are complex and create a pressing need for coordination between various federal agencies. There are namely problems of coordination between the FVO and the Federal Office of Public Health. The importance of the interface between these two Offices has increased in recent years. To date, the creation of the Federal Food Chain Unit has not resolved the issue of ambiguous responsibilities.*

*The potential improvements mentioned above do, however, not affect the generally positive impression gained during the management audit. Overall, the FVO appears to be a relatively efficient and effective Office that fulfils its mandate well with limited resources.*

## **Table des matières**

<b>1 Introduction</b>	<b>4</b>
1.1 Mandat	4
1.2 Objet, objectifs et base de données	4
1.3 L’OVF – portrait succinct	6
1.4 Travaux préalables des CdG	7
<b>2 Analyse et évaluation</b>	<b>7</b>
2.1 Direction politique	7
2.2 Stratégie	9
2.3 Portefeuille	10
2.4 Partenaires et clients	11
2.5 Structures et processus	13
2.6 Gestion opérationnelle	13
2.7 Gestion des ressources	15
2.8 Culture et leadership	16
2.9 Personnel	17
2.10 Réalisation des objectifs	17
<b>3 Appréciation générale</b>	<b>18</b>
<b>Index des abréviations</b>	<b>20</b>
<b>Liste des documents utilisés</b>	<b>21</b>
<b>Liste des interlocuteurs</b>	<b>25</b>
Office vétérinaire fédéral	25
Autorités	25
Groupes cibles et personnes concernées	26
Experts externes	26
<b>Organigramme de l’OVF</b>	<b>27</b>
<b>Impressum</b>	<b>28</b>

# Rapport

## 1 Introduction

### 1.1 Mandat

La Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de réaliser un audit de gestion consacré à l'Office vétérinaire fédéral (OVF). Il s'agit du deuxième audit de gestion après le projet-pilote portant sur l'Office fédéral du sport réalisé en 2007.

L'audit de gestion vient compléter les instruments dont disposent déjà les Commissions de gestion. Il se situe entre les contrôles sommaires, aux charges faibles (visites auprès de services, par ex.), et les examens approfondis, aux charges élevées (évaluations, inspections). Il doit permettre l'appréciation sommaire, sous l'angle de la haute surveillance parlementaire, de la direction politique et de la gestion opérationnelle d'un service fédéral au moyen d'une méthode standardisée s'inspirant de la gestion d'entreprise et nécessitant une charge de travail limitée.<sup>1</sup>

Le présent rapport récapitule les principaux résultats de l'audit de gestion consacré à l'OVF. Un rapport de travail interne circonstancié a en outre été présenté à la CdG-E.

### 1.2 Objet, objectifs et base de données

Le présent audit de gestion a pour but de dresser un état des lieux *sommaire* des points forts et, éventuellement, des points faibles des structures, processus et prestations de l'OVF ainsi que du pilotage et de la surveillance par les instances politiques (département, Conseil fédéral, Parlement).

L'audit de gestion n'a pas pour ambition d'éclairer toutes les facettes du « micro-management » – cette démarche ne serait d'ailleurs pas adaptée au niveau de la haute surveillance parlementaire. Il ne vise pas plus l'évaluation des *politiques* dont est chargé le service audité ; ainsi, il ne s'agit pas d'évaluer l'efficacité de la loi sur la protection des animaux, par exemple. L'audit de gestion a pour but l'évaluation des processus politiques et opérationnels de l'OVF, sur lesquels reposent ces politiques, ainsi que de la gestion des interfaces avec les partenaires stratégiques depuis la perspective d'un organe de contrôle parlementaire.

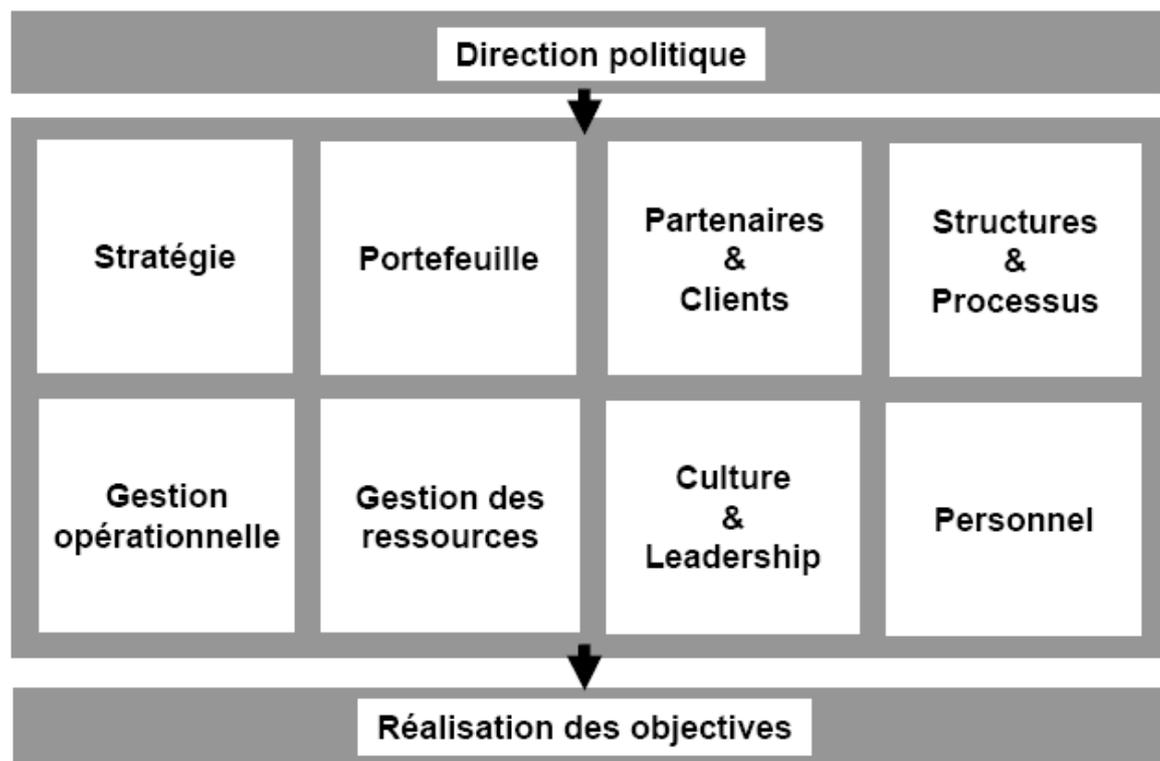
L'audit de gestion veut permettre aux CdG de remplir encore mieux leur mission qui consiste à surveiller les activités du Conseil fédéral et de l'administration, à détecter à temps d'éventuelles lacunes et à montrer des possibilités d'optimisation.

L'audit de gestion de l'OVF repose sur le cadre d'évaluation mis au point par le CPA (voir figure 1).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Voir Projet-pilote Audit de gestion DFAE/DDPS. Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 18 juin 2007, FF **2008** 3917.

<sup>2</sup> Pour une description détaillée du cadre d'évaluation, se reporter au projet-pilote Audit de gestion DFAE/DDPS, FF **2008** 3917.

## Cadre d'évaluation de l'audit de gestion



Source : CPA 2008

Les données de l'audit comportent les éléments suivants :

- *Documents* : textes normatifs, documents de l'OVF (mandats de prestations, documents sur la stratégie, rapports, sondages réalisés auprès des clients, etc.) ainsi qu'études et examens externes déjà existants concernant l'OVF (révisions du Contrôle fédéral des finances, par ex.) Il a également été tenu compte des résultats du sondage de l'Office fédéral du personnel réalisé auprès du personnel, lesquels permettent des comparaisons entre l'OVF et les autres services de l'administration fédérale. L'audit repose par ailleurs sur les travaux préalables des CdG concernant les domaines de compétence de l'OVF (voir le point 1.4). Une liste des documents utilisés figure en annexe 1.
- *Entretiens* : des entretiens semi-standardisés ont été menés avec 29 personnes (entretiens avec 12 collaborateurs de l'OVF, 8 représentants d'autres autorités, 7 représentants de groupes cibles et 2 experts externes). Ces entretiens ont été complétés par deux visites effectuées à l'improviste, durant lesquelles de brefs entretiens ont été menés avec quatre collaborateurs. Des indications détaillées sur les interlocuteurs figurent en annexe 2.
- *Enquête standardisée* : brève enquête en ligne réalisée auprès de tous les collaborateurs de l'OVF (taux de réponse : 65%).

Par rapport à l'audit pilote, la base de données a pu être étendue grâce à un plus grand nombre d'entretiens, à la prise en considération accrue d'interlocuteurs

extérieurs à l'office et à la réalisation d'une enquête en ligne auprès des collaborateurs de l'OVF. La collecte des données relatives au présent audit a été effectuée entre septembre et novembre 2008.

Les données ont été évaluées au moyen de méthodes utilisées par les sciences sociales empiriques, en particulier les analyses de contenu et de simples analyses statistiques. L'OVF et le Secrétariat général DFE ont pu s'exprimer sur une première esquisse du présent rapport et corriger d'éventuelles inexactitudes.

### **1.3 L'OVF – portrait succinct**

Aux termes de l'article 8 de l'ordonnance sur l'organisation du DFE (Org DFE), l'OVF est le centre de compétence de la Confédération dans les domaines de la santé animale, de la protection des animaux et de la conservation des espèces dans le commerce international. Les objectifs suivants sont assignés à l'OVF :

- a. Santé animale : garantir que les animaux sont exempts d'épizooties transmissibles à d'autres animaux et à l'homme.
- b. Protection des animaux : veiller à la protection des animaux contre les douleurs, les maux ou les dommages et à l'utilisation durable des animaux vivant à l'état sauvage.
- c. Sécurité alimentaire : veiller à la protection des consommateurs et à l'assurance de la qualité lors de la production, de l'importation et de l'exportation des denrées alimentaires d'origine animale.
- d. Ouverture du marché : encourager l'ouverture des marchés aux animaux et aux produits animaux.

L'OVF traite, dans son domaine, nombre d'ordonnances, qu'il peut édicter pour certaines. Une grande partie de l'exécution de la législation étant confiée aux cantons (en particulier les services vétérinaires et les offices de protection des consommateurs, les vétérinaires officiels, les offices de l'agriculture), l'OVF et les autorités cantonales collaborent étroitement (voir en particulier le point 2.4). L'accord vétérinaire avec l'UE (annexe 11 de l'accord bilatéral Suisse – UE sur l'agriculture) a encore renforcé le rôle des cantons, puisqu'il implique la compétence cantonale en matière de commerce d'animaux et de produits animaux au sein de l'UE. L'OVF a tenté de tenir compte de la nouvelle donne au travers d'une restructuration qui a pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Le service vétérinaire de frontière a notamment été redimensionné et, en vue de renforcer la coordination entre droit international et droit suisse, le secteur Affaires internationales a été nouvellement créé (voir l'organigramme en annexe 3).

Dans le domaine de la sécurité alimentaire, l'OVF exerce des activités liées à la production et au commerce de viande ainsi qu'à l'assurance de la qualité du lait et d'autres denrées alimentaires d'origine animale (art. 8, al. 4 Org DFE). Il existe à ce niveau d'importantes interfaces avec l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Par ailleurs, l'Unité fédérale pour la filière alimentaire (UFAL) a débuté ses activités le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Sa mission consiste à surveiller l'exécution de la législation et à apporter son soutien à la collaboration entre l'OVF, l'OFAG et l'OFSP dans le domaine alimentaire. Elle est dirigée conjointement par les directeurs de ces trois offices fédéraux dans le cadre

d'un mandat de prestations. Elle est rattachée administrativement à l'OVF. L'UFAL et l'Institut de virologie et d'immunoprophylaxie (IVI), rattaché à l'OVF, n'étaient pas l'objet du présent audit de gestion mais ont été consultés uniquement en tant que partenaires de l'OVF.

En 2007, l'Office vétérinaire fédéral a enregistré des charges s'élevant à près de 44 millions de francs. Il disposait à la fin 2007 de 146 postes à temps plein, répartis sur 181 personnes. 106 personnes étaient employées de façon permanente. S'y ajoutaient 36 apprentis et stagiaires, 23 collaborateurs à contrat à durée déterminée et 16 vétérinaires de frontière à titre accessoire. L'OVF se considère comme un office spécialisé. Une part importante de ses collaborateurs sont des vétérinaires.

## **1.4 Travaux préalables des CdG**

Les CdG se sont déjà penchées à plusieurs reprises sur des sujets touchant au domaine de compétence de l'OVF. Se fondant sur une évaluation du CPA consacrée à la *sécurité alimentaire*<sup>3</sup>, la CdG-N a adressé au Conseil fédéral, le 17 octobre 2003, toute une série de recommandations. Dans le cadre d'un suivi régulier, fin 2005, la CdG-N a décidé de continuer à observer les mesures structurelles dans le domaine. A la demande de la sous-commission compétente, le DFI et le DFE ont indiqué, dans un courrier rédigé conjointement en date du 29 septembre 2008, les étapes entreprises pour optimiser les structures d'exécution au niveau fédéral. Des ajustements structurels en matière de sécurité alimentaire sont par ailleurs exigés par le biais d'une motion encore pendante<sup>4</sup>.

Dans le domaine de la *protection des animaux*, les deux CdG ont traité des requêtes critiquant la haute surveillance exercée par l'OVF en matière d'exécution de la législation sur la protection animale par les cantons.<sup>5</sup> Se basant sur une prise de position écrite de l'OVF et une audition de son directeur, la CdG-E a constaté des différences en termes d'exécution entre les cantons, celles-ci ayant toutefois diminué ces dernières années. La CdG-E s'attend par ailleurs à un renforcement de la haute surveillance du fait de la nouvelle loi sur la protection des animaux, selon laquelle la Confédération est tenue de conclure des conventions d'objectifs avec les cantons. Par conséquent, la CdG-E n'identifie aucun besoin d'action sous l'angle de la haute surveillance parlementaire. La CdG-N, quant à elle, s'est ralliée aux arguments de la CdG-E.

## **2 Analyse et évaluation**

### **2.1 Direction politique**

La *mission de base* dans les domaines de la santé animale et de la protection des animaux est formulée clairement dans les lois pertinentes et dans l'ordonnance sur

<sup>3</sup> Rapport du CPA du 26.6.2003, « Sécurité des denrées alimentaires : évaluation de la mise en œuvre en Suisse », <http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/f/ko-au-pvk-lebensmittel-d.pdf>.

<sup>4</sup> Mo. 08.3062 « Surveillance plus efficace des denrées alimentaires et des produits » du 11.3.2008.

<sup>5</sup> Requêtes de E. Kessler (Verein gegen Tierfabriken) du 19.8.2006 à la CdG-E et du 26.3.2007 à la CdG-N.

l'organisation. L'OVF dispose dans une large mesure des compétences légales nécessaires pour remplir cette mission ; telle est également sa propre perception. Les lacunes constatées dans le domaine de la lutte contre les épizooties (voir motion Zemp<sup>6</sup>) et de la conservation des espèces devraient être bientôt comblées.

Dans le *domaine alimentaire*, les compétences ne sont pas définies au niveau de la loi<sup>7</sup>. Selon des personnes interrogées, internes et externes à l'office, les responsabilités fixées à l'échelon de l'ordonnance sont problématiques. Ainsi, la délimitation des compétences entre l'OVF et l'OFSP est critiquée pour sa complexité et son inadéquation. D'un côté, on déplore que l'OFSP ait le pouvoir de légiférer dans certains domaines alors que la participation de l'OVF à l'exécution soit importante (ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires d'origine animale). De l'autre côté, la délimitation des compétences de l'OVF et de l'OFSP concernant le traitement des denrées alimentaires n'est pas entièrement réglée selon l'avis de différentes personnes interrogées. S'agissant de la viande, par exemple, il est reconnu que l'OVF est responsable de l'abattage et l'OFSP de la vente, tandis qu'un certain flou règne pour les étapes de traitement intermédiaires.

Ces dernières années, l'OVF est confronté à une *augmentation des tâches* relevant de son domaine de compétence. Cette évolution est imputable à des facteurs externes. D'une part, ces tâches supplémentaires sont le reflet de nouvelles bases légales (nouvelle mission d'information dans le domaine de la protection des animaux, par ex.), d'autre part, les responsables politiques ont envers l'office des exigences indépendantes de la procédure législative (mesures contre les chiens dangereux, par ex.<sup>8</sup>).

L'augmentation des tâches ne s'est pas accompagnée d'une augmentation des *ressources* en personnel. A plusieurs reprises, l'office a profité des réserves disponibles au sein du département pour couvrir les charges supplémentaires non couvertes par le budget relatif au personnel. Des interlocuteurs extérieurs à l'office reconnaissent eux aussi que ce dernier est confronté à une pénurie de personnel. Tant l'office que des personnes externes remarquent que, dans d'autres pays, les autorités vétérinaires sont dotées de ressources en personnel plus importantes. Le crédit d'équipement de l'office est considéré comme approprié par toutes les personnes interrogées.

Les principaux instruments de la *direction politique par le département* consistent en un entretien régulier (hebdomadaire en règle générale) entre la cheffe du DFE et le directeur de l'OVF, avec compte rendu de résultats, ainsi qu'en des entretiens téléphoniques réguliers entre ce dernier et le secrétaire général du DFE. C'est dans ce cadre que, le cas échéant, la cheffe du département peut évoquer les interventions de milieux intéressés et du Parlement traitant de l'activité de l'OVF. On remarque, par rapport à d'autres départements, que le DFE n'utilise pas d'instruments de controlling et de reporting consignés par écrit pour piloter et surveiller l'activité d'exécution de l'OVF. Seuls les objectifs du département non précisés sont formulés

<sup>6</sup> Mo. 08.3012 « Prévention des épizooties » du 4.3.2008

<sup>7</sup> Loi sur les denrées alimentaires, RS 817.0

<sup>8</sup> Plusieurs personnes interrogées remettent en question la compétence de l'OVF concernant les mesures contre les chiens dangereux. Soulignons que le Conseil fédéral a confié à plusieurs reprises au DFE le traitement des interventions parlementaires sur la question et, partant, confirmé, du point de vue du département, la compétence de l'OVF en la matière.

par écrit. Le présent audit de gestion n'a fait apparaître aucun signe d'éventuelles conséquences problématiques de cette pratique.<sup>9</sup> Tant l'OVF que le département sont d'avis que la direction par le département est bonne. Selon les personnes interrogées externes à l'office, la direction politique de l'office par le département est perceptible.

## 2.2 Stratégie

L'OVF dispose d'une *stratégie* quadriennale, dont les objectifs sont actualisés chaque année.

La stratégie ne se contente pas d'énumérer les tâches mais tente de définir des priorités. Ajoutons toutefois que la stratégie étudiée (2008-2011) est peu concise : elle récapitule un nombre important d'objectifs, très vastes pour certains, dont l'ordre de priorité n'est pas clair. Cela a pour conséquence que les cadres moyens et supérieurs connaissent bien le principal point de la stratégie (ancrage international) ainsi que les principaux objectifs relatifs à leurs secteurs, mais que ce n'est pas le cas pour les autres objectifs stratégiques. Selon les propos de la direction de l'office, le problème du manque de concision sera résolu lors de la prochaine actualisation annuelle.

La stratégie de l'OVF reprend les objectifs du département pour la mise en œuvre desquels des mesures de l'OVF sont prévues. En termes d'approche, elle est couplée avec la gestion opérationnelle : des objectifs sont définis à tous les échelons de l'office, des secteurs et sous-secteurs à chaque collaborateur. Cependant, leurs interdépendances ne sont pas toujours formulées de manière claire (voir le point 2.6). Quoiqu'il en soit, 85 % des collaborateurs estiment que la stratégie est pertinente pour la mise en pratique.

*L'observation de l'environnement et la gestion des risques* sont considérées comme des tâches clés de l'office, en particulier dans le domaine des épizooties. L'office dispose pour cela de son propre service de monitoring, chargé de fournir à la direction de l'office les bases pour une gestion des risques efficace. Les risques en matière d'épizooties sont détectés à temps par l'office, des interlocuteurs externes partageant cet avis. Quel que soit le niveau, l'office réagit à temps et de manière appropriée. Dans les domaines autres que celui de la santé animale, il y a également longtemps que l'OVF procède à des analyses des risques et effectue, en particulier dans le domaine des denrées alimentaires, des évaluations approfondies des risques.

L'analyse des risques, consignée dans un document et introduite en 2004 à l'échelle fédérale, est effectuée conformément aux directives du Conseil fédéral, mais elle demeure superficielle. Les transcriptions concernant la mise en œuvre des mesures découlant des analyses, en particulier, sont lacunaires. Mais, selon un audit

<sup>9</sup> Seule une analyse approfondie apporterait une réponse à la question de savoir si cette constatation est positive (pilotage allégé, sans lourdeur bureaucratique) ou plutôt critique (pilotage et surveillance lacunaires).

transversal du Contrôle fédéral des finances (CDF)<sup>10</sup>, cela vaut également pour d'autres unités administratives.

### **2.3 Portefeuille**

Le portefeuille de l'OVF ne contient aucune prestation manifestement superflue. Cependant, certains interlocuteurs sont d'avis qu'en matière de sécurité alimentaire, l'OVF intervient dans des domaines qui relèvent plutôt de la responsabilité de l'OFSP, ce qui traduit le manque de clarté de la délimitation des compétences dans ce domaine (voir le point 2.1). L'OVF motive ses activités en avançant qu'elles ne sont assurées par aucun autre service. Et d'ajouter que s'il n'intervenait pas, il en résulterait une lacune en termes d'exécution et le contrôle de la sécurité des denrées alimentaires ne serait plus garanti tout au long de la chaîne de création de valeur.

Le portefeuille de l'OVF n'affiche pas non plus de lacunes manifestes en termes de prestations. Notons toutefois que des personnes extérieures pensent qu'il serait nécessaire de seconder davantage les cantons dans le domaine du commerce d'animaux et de produits animaux avec l'UE, dont la responsabilité incombe depuis peu aux cantons. Plusieurs personnes interrogées ont également exigé un renforcement de la haute surveillance exercée par l'OVF en matière de protection des animaux. Il est encore impossible de dire dans quelle mesure cette revendication sera comblée dans le cadre de la nouvelle loi sur les animaux (attente des CdG, voir le point 1.4), étant donné que les mesures de mise en œuvre correspondantes viennent tout juste d'être initiées.

Les mesures et prestations de l'OVF concernant les secteurs clés de la santé animale et de la protection des animaux sont ancrées dans des modèles d'effets et les responsables interrogés peuvent les attribuer sans problème à une ou plusieurs priorités stratégiques de l'office. Le lien entre la stratégie et les différentes mesures ou prestations n'est toutefois pas toujours documenté.

Plusieurs experts externes déplorent en outre que les priorités stratégiques ne se reflètent pas suffisamment dans le portefeuille de mesures. Ainsi, l'année dernière, les mesures les plus importantes en matière de santé animale concernaient les seules épizooties (BVD, maladie de la langue bleue, etc.), pour lesquelles l'OVF a la responsabilité en matière de lutte, mais, selon la stratégie de l'office, les zoonoses (maladies des animaux transmissibles à l'homme) auraient dû être prioritaires. Les activités de lutte contre les épizooties sont motivées par la contribution de l'OVF à l'objectif du département visant le renforcement de la compétitivité du secteur agricole et alimentaire. Reste à savoir pourquoi cet objectif du département n'a pas trouvé une place plus importante dans la stratégie de l'office actualisée chaque année.

Ces dernières années, l'OVF a déjà externalisé avec succès des prestations dans différents domaines (prestations de laboratoire, par ex.) Il examine actuellement la question d'externalisations accrues dans le domaine de la recherche. Il existe encore

<sup>10</sup> Rapport du CDF du 7.7.2008, « Administration fédérale des finances: Audit transversal – Analyse de risques au niveau de la Confédération », [www.efk.admin.ch/francais/prüfungsberichte.htm](http://www.efk.admin.ch/francais/prüfungsberichte.htm) (rapport en allemand, résumé en français).

d'éventuels potentiels dans d'autres domaines (le monitoring, par ex.), ceux-ci devraient toutefois être étudiés plus précisément.

## 2.4 Partenaires et clients

Tous sont unanimes pour dire que la *communication et le travail de relations publiques* de l'OVF constituent un *atout* indéniable de l'office. Ce dernier informe la population à temps, de façon transparente et avec compétence. L'association de ses partenaires, de ses clients et d'autres milieux intéressés ainsi que la gestion des relations avec eux sont globalement considérées comme bonnes voire exemplaires. Ainsi, les problèmes et demandes sont pris au sérieux et traités. On note cependant de possibles dysfonctionnements dans la gestion décentralisée des réclamations.

A l'échelon fédéral, les principaux partenaires de l'OVF sont l'OFAG et l'OFSP.

Il existe avec l'*Office fédéral de l'agriculture* une interface dans le domaine des animaux de rente. L'OFAG représente les intérêts du point de vue agricole tandis que l'OVF se penche sur la santé animale. La séparation structurelle de ces deux visions des choses, qui, dans certains cas, pourrait donner lieu à des contradictions, est saluée par tous. Ces dernières années, la collaboration entre les deux offices a pu être améliorée ; globalement, elle fonctionne bien aujourd'hui. Les deux offices étant rattachés au DFE, il existe, à l'échelon du département, une instance pour la médiation et la prise de décision en cas de conflits d'intérêts.

Le deuxième partenaire important de l'OVF est l'*Office fédéral de la santé publique*. Du fait de l'apparition accrue de maladies des animaux transmissibles à l'homme (les zoonoses, l'ESB et la grippe aviaire, par ex.), le lien entre la santé de l'homme et la santé animale est devenu prépondérant ces dernières années au niveau économique, social et politique. Par conséquent, l'interface entre l'OVF et l'OFSP a gagné en importance.

La collaboration entre les deux offices est indispensable dans la *lutte contre les zoonoses*. Les personnes interrogées reconnaissent que, dans ce domaine, cette collaboration est globalement fructueuse, en particulier en situation de crise. On constate cependant dans la pratique des doublons quasi inévitables, par exemple dans le domaine de la communication et des relations publiques, les deux offices devant informer dans le détail et, donc, tant sur la maladie chez l'animal que chez l'homme. Cela a déjà eu pour conséquence, par le passé, que l'évaluation des risques par les différentes autorités fédérales soit perçue par les destinataires comme étant floue voire contradictoire (grippe aviaire, salmonellose, par ex.)

Le *domaine alimentaire*, deuxième interface importante avec l'OFSP, est marqué par un conflit des compétences dû à un manque de clarté dans les bases légales (voir le point 2.3). De plus, la réglementation existante s'avère peu adaptée à la pratique. Pour nombre de tâches, elle exige beaucoup de concertation entre l'OFSP et l'OVF, par exemple pour la mise en œuvre de l'obligation de requérir une autorisation pour les exploitations, laquelle est nécessaire aux termes de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels<sup>11</sup>, qui relève du domaine de compétence de l'OFSP,

<sup>11</sup> RS 817.02

mais aussi aux termes de plusieurs autres ordonnances relevant elles de l'OVF<sup>12</sup>. L'OVF doit publier à l'attention de l'UE une liste consolidée des exploitations ayant obtenu l'autorisation susmentionnée.

Le manque d'adéquation des compétences dans le domaine alimentaire à l'échelle fédérale entrave en partie l'exécution à *l'échelle cantonale*. Ainsi, la question de savoir quelles exigences légales les autorités cantonales doivent appliquer lors de contrôles n'est pas entièrement réglée. On a également constaté ici et là des doublons, par exemple des marchandises importées de pays hors de l'UE qui ont été stockées en Suisse et qui ont été contrôlées aussi bien par le service vétérinaire de frontière, sur mandat de l'OVF, que par une autorité cantonale de contrôle, sur mandat de l'OFSP. Les stratégies différentes de l'OVF et de l'OFSP en ce qui concerne les relations avec les cantons compliquent la collaboration avec ces derniers.

L'OVF entretient avec les vétérinaires cantonaux, ses principaux interlocuteurs à l'échelle cantonale, une relation étroite et partenariale. Au vu des exigences élevées du système fédéral d'exécution, la collaboration entre l'OVF et les cantons fonctionne bien dans l'ensemble. L'office a entrepris des premiers pas pour professionnaliser l'exécution à l'échelle fédérale (mise en place d'un système d'information national pour le service vétérinaire public et encouragement à l'utiliser, définition des exigences de la formation de base, la formation qualifiante et la formation continue des personnes travaillant dans le service vétérinaire public), mais sa capacité de s'imposer face aux cantons demeure limitée.

Les problèmes de coordination évoqués plus haut n'ont pas disparu avec la création, le 1<sup>er</sup> janvier 2007, de l'*Unité fédérale pour la filière alimentaire* (UFAL), subordonnée aux directeurs de l'OFSP, de l'OVF et de l'OFAG. Il est ressorti des entretiens menés dans le cadre du présent audit que la mission de cette unité est controversée et que, du point de vue de personnes extérieures, la délimitation entre l'OVF et l'UFAL n'est pas claire. Dans plusieurs cantons (AG, SG, VD, par ex.), les imbrications des tâches dans le domaine de la sécurité alimentaire ont débouché, ces dernières années, sur la fusion des différentes autorités en charge de l'exécution (contrôle des denrées alimentaires, laboratoires et services vétérinaires cantonaux).

Globalement, les résultats du présent audit de gestion font apparaître des problèmes structurels persistants dans le domaine de la sécurité alimentaire. La constatation du Conseil fédéral, selon laquelle la création de l'UFAL permet la nécessaire optimisation de l'exécution,<sup>13</sup> est donc remise en question.

Concernant les *partenaires mandatés* par l'OVF, on peut établir que pour l'octroi de mandats, il est généralement recouru à la procédure invitant à soumissionner ou à des adjudications de gré à gré ; seuls les projets de grande envergure font l'objet d'appels d'offres. La concurrence pourrait être encore renforcée si des prestataires étrangers étaient invités à soumissionner. Au premier abord, les instruments de pilotage et de contrôle des mandataires semblent plutôt superficiels, mais ils ne peuvent être évalués ici de façon complète.

<sup>12</sup> Ordonnance sur la qualité du lait, RS **916.351.0** ; ordonnance concernant l'importation, le transit et l'exportation d'animaux et de produits d'animaux, RS **916.443.11** ; ordonnance concernant l'abattage d'animaux et le contrôle des viandes, RS **817.190**

<sup>13</sup> Réponse du Conseil fédéral du 21.5.2008 à la motion 08.3062 « Surveillance plus efficace des denrées alimentaires et des produits ».

## 2.5 Structures et processus

L'OVF a représenté ses principaux *processus* sur une carte. Il y a déjà plusieurs années, il a entrepris de consigner par écrit chaque processus. On remarque que les documentations existantes ne sont pas toujours actualisées ni homogènes, ce qui s'explique par le fait que ce travail de documentation est délégué en grande partie à chacun des sous-secteurs et que les ressources centralisées pour l'assistance sont restreintes (voir le point 2.6). Certains sous-secteurs ont d'ores et déjà consigné de façon parfois très détaillée de nombreux processus et sous-processus. Il s'agit en particulier de sous-secteurs s'appuyant sur des procédures relativement standardisées (zoonoses et diagnostic : examens d'échantillons, mise en place et exploitation de bases de données ; conservation des espèces : procédure d'autorisation, par ex.), mais ces sous-secteurs ont également consigné des processus moins structurés (le compte rendu, par ex.). Dans d'autres sous-secteurs, en revanche, cette documentation des processus ne progresse que laborieusement et est considérée (aussi par la direction de l'office) comme une priorité de moindre importance. C'est pour cette raison qu'au moment de notre collecte des données, de nombreux processus importants concernant les prestations n'étaient pas encore consignés. On est en droit de se demander si tous les secteurs avaient atteint à la fin 2008 l'objectif de documentation complète fixé par le comité de direction.

La plupart des personnes interrogées sont cependant d'avis qu'au quotidien, les processus de l'OVF fonctionnent bien, ce que confirment les résultats d'un sondage réalisé par l'Office fédéral du personnel et l'enquête en ligne effectuée dans le cadre du présent audit de gestion. Les critiques portent sur le fait que le bon fonctionnement de différents processus dépend du savoir implicite des personnes. C'est surtout pour cette raison que la nécessité de consigner les processus n'est pas remise en question et même explicitement saluée par certains. Au sein de l'office, on a également émis l'avis, expériences concrètes à l'appui, qu'en ce qui concerne la documentation et la mise en œuvre systématiques des processus, l'OVF s'en sort moins bien que certaines autorités vétérinaires cantonales. Il existe donc encore, dans ce domaine, des potentiels d'amélioration.

L'OVF a procédé à une réorganisation d'une certaine ampleur, effective au 1<sup>er</sup> janvier 2007, dont a notamment résulté le nouveau secteur Affaires internationales. Il était nécessaire de revoir l'organisation, notamment du fait de la conclusion de l'accord vétérinaire avec l'UE. On constate, s'agissant de la nouvelle organisation que, par rapport aux ressources et aux volumes de tâches à gérer, la taille des secteurs varie fortement. Cependant, les structures sont pour l'essentiel claires et sont considérées comme appropriées par les cadres interrogés. Selon les cadres et les collaborateurs de l'OVF, les interfaces entre les unités d'organisation sont réglées à quelques exceptions près. Spontanément, de nombreuses personnes interrogées se sont prononcées de manière favorable sur le fait que la communication, le contrôle de gestion et le service juridique soient aussi représentés dans le comité de direction.

## 2.6 Gestion opérationnelle

L'OVF dispose d'un *éventail d'instruments* simple, qui comprend tous les éléments du cycle de gestion classique et couvre toutes les unités d'organisation. Les éléments

centraux de cet éventail sont bien en place. A l'échelon des secteurs, des sous-secteurs et des collaborateurs, des objectifs sont formulés et leur réalisation est contrôlée. Cependant, la *qualité de la formulation des objectifs* et les *comptes rendus* varient d'un secteur (sous-secteur) à l'autre :

- Les objectifs sont parfois très nombreux ; une définition claire des priorités fait défaut. Le lien entre les objectifs des secteurs et ceux des sous-secteurs est très souvent difficile à établir. Il existe cependant de très bons exemples montrant comment ces objectifs voire des mesures peuvent être reliés entre eux de façon claire.
- Nombre de secteurs et de sous-secteurs ont défini des objectifs qui sont formulés de façon très ouverte et sans référence claire pour mesurer leur réalisation.
- Les comptes rendus des responsables hiérarchiques compétents concernant la réalisation des objectifs sont parfois trop optimistes.

Dans ce contexte, il est difficile de se faire rapidement une vue d'ensemble des objectifs et de leur réalisation. Cela explique peut-être la difficulté, évoquée par plusieurs personnes, à mettre en œuvre les priorités de l'office et du secteur à tous les échelons et dans le travail au quotidien des collaborateurs.

On notera, et c'est positif, que l'OVF réalise, au moins ponctuellement, des sondages sur la satisfaction de la clientèle (Infodesk, évaluation de modules de formation, sondages auprès des vétérinaires cantonaux, par ex.) et s'en sert pour optimiser ses activités. Dans le domaine de la santé animale, des objectifs d'efficacité quantifiés sont même définis sous la forme d'indicateurs de performance. Le compte rendu semestriel permet à la direction de l'office de contrôler la mise en œuvre et ses résultats et, éventuellement, d'ajuster les mesures. Dans d'autres domaines (la protection des animaux, par ex.), des indicateurs concernant la réalisation des objectifs font défaut.

Outre les instruments formels, les contacts informels directs à tous les niveaux, y compris entre les collaborateurs et la direction de l'office, jouent volontairement un rôle primordial dans la gestion de l'OVF (portes ouvertes, conversations dans les couloirs, etc.). Dans un office de la taille de l'OVF, cette approche semble très appropriée en vue d'obtenir une image globale de tous les échelons jusqu'à la direction et de détecter suffisamment tôt d'éventuels problèmes.

Il convient de se pencher sur la *gestion des innovations* et sur l'*assurance de la qualité* en tant qu'aspects importants de la gestion opérationnelle. L'OVF est considéré, en interne et en externe, comme un office souple, en perpétuelle évolution. La recherche, très ancrée dans l'office, est un moteur important des innovations. L'office se perçoit en outre comme un pionnier, en particulier pour ce qui est de l'utilisation d'outils informatiques pour la gestion de l'exécution (pour des programmes de vaccination, par ex.) et est également perçu en tant que tel par des personnes extérieures. Toutefois, la complexité de ce type d'innovations tend à être sous-estimée, ce qui entraîne des problèmes dans la mise en œuvre, notamment des délais reportés.

L'assurance de la qualité n'est effectuée systématiquement que dans certains sous-secteurs (le diagnostic, par ex.) Mais il n'existe pas de système d'assurance de la qualité utilisé systématiquement par tout l'office. En été 2008, il a été décidé

d'introduire dans tous les secteurs des mesures minimales d'assurance de la qualité, qui doivent cependant être définies de façon décentralisée.

Globalement, la gestion opérationnelle semble cohérente et bien en place. Visant à juste titre une administration allégée, l'office utilise à l'échelon centralisé peu de ressources pour le système de controlling. Notons toutefois qu'un renforcement modéré du pilotage et du soutien centralisés devrait favoriser une mise en œuvre plus homogène et plus contraignante des instruments de gestion et, par conséquent, accroître l'utilité de ces derniers.

## 2.7 Gestion des ressources

La gestion des ressources humaines et matérielles est une composante de l'éventail d'instruments de gestion de l'office. L'OVF recourt à une comptabilité analytique, qui repose sur une saisie du temps par prestation pour tout l'office et affiche les coûts pour une grande partie des prestations de l'OVF.<sup>14</sup> Chaque trimestre, les responsables hiérarchiques doivent justifier, dans le cadre d'un rapport, les écarts par rapport aux moyens budgétés.

Les cadres de l'OVF citent comme principal moteur pour une *utilisation efficiente des ressources* les faibles ressources en personnel ; si celles-ci n'étaient pas utilisées avec efficacité, les tâches ne pourraient être remplies, selon les responsables. Dans le sondage réalisé en 2007 par l'Office fédéral du personnel, les collaborateurs de l'OVF ont donné une meilleure appréciation que la moyenne de l'administration fédérale des efforts déployés par leur office pour réduire les coûts évitables.

Toutefois, la qualité technique du travail et la réalisation des objectifs concernant le contenu sont considérées comme plus importantes que les faibles coûts. Autocritiques, différentes personnes interrogées au sein de l'OVF ont admis que la résolution des problèmes était une priorité absolue, y compris pour les cadres dirigeants, et que la question des ressources disponibles n'était pas posée ou était posée trop tard.

Il n'en demeure pas moins que l'OVF gère les ressources en personnel de manière active. On constate ainsi que des *ressources sont redistribuées* au sein de l'OVF (réduction d'effectifs au sein du service vétérinaire de frontière, transferts de postes d'un secteur à l'autre, par ex.). En situation de crise, des ressources de différents secteurs ont pu par le passé être mobilisées dans de brefs délais. La répartition et la redistribution des ressources sont décidées par les membres du comité de direction. Les autres cadres et les collaborateurs ne savent pas toujours sur la base de quels réflexions, principes et priorités ces ressources sont affectées.

Dans la *planification*, les besoins en termes de temps et de ressources sont souvent sous-estimés, ce qui conduit à des objectifs irréalistes. Cela constitue sans doute l'une des causes du nombre élevé d'heures supplémentaires (au total, 23 815 heures au 31.12.2007), tout comme les charges de travail difficilement prévisibles en situation de crise (grippe aviaire, par ex.) ainsi que des erreurs aujourd'hui éliminées dans le calcul des crédits disponibles relatifs au personnel. Un plan pluriannuel

<sup>14</sup> Conformément aux directives du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC), l'OVF applique la norme moyenne, dite « comptabilité analytique simple ».

visant la réduction des heures supplémentaires comptabilisées a été établi en collaboration avec le département. Il est actuellement mis en œuvre.

Dans certains cas, l'office tente de mobiliser les *ressources de partenaires externes* (partenariat avec le journal de la Coop pour la campagne de protection des animaux). Il ressort des propos de personnes interviewées que des potentiels en termes de mobilisation de moyens financiers auprès de partenaires externes existent dans d'autres domaines (la recherche par ex.)

Outre les ressources en personnel et les moyens financiers, la *gestion environnementale* et la *gestion des connaissances* relèvent elles aussi de la gestion des ressources. Ce n'est qu'en 2008, soit six ans après la décision de principe prise par son comité de direction, que l'OVF a adopté des objectifs et un plan de mesures s'inscrivant dans le programme de gestion des ressources et de management environnemental de l'administration fédérale (RUMBA). En dépit d'une charge environnementale élevée par rapport à d'autres offices fédéraux, le plan de mesures de l'OVF ne contient pas de mesures et d'objectifs contraignants, en particulier dans les domaines affichant les charges les plus élevées (voyages en avion, déchets). L'OVF s'est donc mobilisé tardivement et de manière très partielle dans la gestion environnementale.

Depuis sa réorganisation en 2007, l'OVF dispose d'un sous-secteur Gestion des connaissances. En interne comme en externe, le flux d'informations au sein de l'office est jugé positif. Plusieurs personnes interrogées externes à l'office apprécient qu'à la différence d'autres offices fédéraux, la main gauche sache ce que fait la main droite. En revanche, le fait que des connaissances déterminantes sont fortement liées à des personnes est considéré comme problématique, notamment par la direction de l'office (voir le point 2.5). A ce sujet, une partie des cadres de l'OVF interrogés identifient un potentiel d'amélioration dans un archivage plus cohérent et plus systématique. Aux yeux de nombreux interlocuteurs, l'actuelle solution logicielle est peu conviviale.

## **2.8 Culture et leadership**

L'OVF évolue au sein d'un système de valeurs positives clairement défini. Il ressort de l'enquête en ligne réalisée dans le cadre du présent audit de gestion qu'aux yeux de la plupart des collaborateurs de l'OVF, la *culture d'entreprise* en place correspond aux valeurs proclamées par la direction et dans l'optique d'avenir de l'office. Les caractéristiques de la culture d'entreprise spontanément citées par les cadres interrogés (ouverture, transparence, échange par-delà les échelons hiérarchiques, priorité aux solutions) correspondent dans une large mesure à l'optique d'avenir. Soulignons toutefois que l'optique d'avenir de l'office date de 1995 et n'est plus très présente dans l'esprit des collaborateurs interrogés.

La collaboration interne, notamment entre les secteurs, est perçue comme positive par la majorité des personnes interrogées, sachant toutefois qu'un quart des collaborateurs interrogés critiquent la collaboration transversale telle qu'elle est actuellement. Globalement, l'identité de l'office (« *corporate identity* ») semble intacte. Les cadres et les personnes extérieures sont unanimes : sous la pression externe, en cas de risque aigu d'épidémie par exemple, tous luttent ensemble, quel que soit le secteur.

A diverses reprises, la direction claire et forte (« *leadership* ») a été désignée spontanément par des interlocuteurs internes et externes comme un atout important de l'OVF. Selon les résultats de notre enquête en ligne, la direction de l'office et les cadres assument dans l'ensemble leur fonction de modèle et la direction suprême prend la défense des collaborateurs lorsque ceux-ci sont attaqués.

## 2.9 Personnel

Concernant l'égalité des sexes, la *composition* du personnel est exemplaire : l'OVF respecte dans toutes les catégories salariales la part de femmes définie par le Conseil fédéral. En revanche, les Suisses romands sont largement sous-représentés dans toutes les catégories salariales et les Suisses alémaniques, sur-représentés. Au vu de l'étroite collaboration entre l'OVF et les cantons et de mentions d'une mise à disposition retardée d'auxiliaires francophones, cette sous-représentation apparaît comme problématique.

Les *compétences spécialisées* du personnel sont considérées par des personnes externes comme une force de l'office. La majorité des collaborateurs de l'OVF déclarent bénéficier du perfectionnement nécessaire et voient les mesures de développement personnel convenues mises en œuvre.

L'office, il le reconnaît lui-même, affiche un potentiel d'amélioration en matière de *compétences de gestion et de management* des cadres. Le directeur vient de prendre des mesures pour renforcer ces compétences ; à titre d'exemple, il a organisé un séminaire interne.

Selon le sondage de l'Office fédéral du personnel, l'OVF faisait partie, en 2007, des dix meilleurs services pour ce qui est de la *satisfaction du personnel*. Cet excellent résultat a été obtenu bien que l'enquête ait été réalisée au moment où l'office se réorganisait. La direction de l'office s'est penchée sur les résultats de l'enquête, qu'elle a communiqués en interne, et a ensuite introduit quelques *mesures correctives* (information accrue sur des décisions du comité de direction, par ex.).

## 2.10 Réalisation des objectifs

Toutes les personnes interrogées sont d'avis que l'office remplit sa mission et atteint ses objectifs stratégiques. Différentes personnes, y compris externes, indiquent que, avec les ressources disponibles, l'OVF enregistre de bons résultats à l'échelle internationale. Selon tous les spécialistes interrogés, le niveau en Suisse est élevé en particulier dans le domaine de la santé animale, l'OVF ajoutant que les indicateurs relevés et publiés le confirment. Pour les raisons les plus diverses, qui ne dépendent qu'en partie de l'OVF, l'office a pu mener à terme, au cours du premier semestre 2008, seulement 73% des activités de surveillance et de lutte planifiées. En revanche, selon ses indicateurs de performance, il a atteint à 92% les objectifs qu'il s'était fixés concernant la santé des animaux sur la même période, ce qui est un résultat très positif.

Des voix critiques se font entendre s'agissant de la réalisation des objectifs dans le domaine de la protection des animaux. Ces personnes font mention des lacunes encore existantes en matière d'exécution dans les cantons (voir également le

point 1.4, constatations des CdG), qu'elles mettent elles aussi sur le compte de la trop grande retenue de l'OVF dans l'exercice de la haute surveillance. A l'heure actuelle, il est encore impossible de dire dans quelle mesure la nouvelle loi sur la protection des animaux aura pour effet le renforcement souhaité de la surveillance et l'amélioration de l'exécution.

Dans le domaine alimentaire, on constate globalement que plusieurs études<sup>15</sup> jugent trop faibles le contrôle et la surveillance par la Confédération. Cependant, les spécialistes interrogés dans le cadre du présent audit estiment quant à eux que la sécurité des denrées alimentaires se situe à un niveau très élevé en Suisse.

### **3 Appréciation générale**

Globalement, il ressort du présent audit que les résultats positifs prédominent. La gestion de l'OVF repose sur des bases claires et l'office dispose d'une stratégie à moyen terme qui, aux yeux des collaborateurs, est appropriée à la pratique. L'éventail des instruments de gestion, allégé et bien en place au sein de l'office, comprend les éléments centraux du cycle de gestion. La communication et le travail de relations publiques de l'OVF sont considérés comme un point fort de l'office par la quasi-totalité des personnes interrogées. L'association de partenaires externes, de clients et d'autres milieux intéressés ainsi que la gestion des relations avec ces groupes sont jugées bonnes voire exemplaires. Vu les défis de taille que pose le système fédéral de l'exécution, les relations avec les services vétérinaires des cantons sont globalement satisfaisantes. L'office se distingue par une culture d'entreprise intacte, qui correspond aux valeurs défendues par la direction. En dépit d'une réorganisation d'ampleur, la satisfaction des collaborateurs de l'OVF est élevée par rapport aux autres services de l'administration fédérale et les compétences spécialisées de l'office sont reconnues. Dans le domaine clé de la lutte contre les épizooties, l'office a identifié à temps les risques importants et réagi de façon appropriée dans l'ensemble. Selon l'avis d'experts, le niveau de la santé animale en Suisse est élevé par rapport aux autres pays.

L'audit ne fait apparaître aucune lacune en termes de gestion ni aucun autre déficit important susceptibles de menacer les fonctions fondamentales de l'office. Notons toutefois que les performances de l'office pourraient encore être augmentées par le biais d'une clarification des tâches à l'échelon supérieur et d'une optimisation des instruments de gestion.

- Dans le domaine des denrées alimentaires, les compétences ne sont pas définies par la loi et restent imprécises au niveau de l'ordonnance. Par ailleurs, la réglementation en vigueur n'est adaptée à la pratique que de façon limitée, car elle implique entre l'OVF et l'OFSP des besoins importants en termes de concertation lors de l'exécution. Il est à noter que, ces dernières années, l'importance de cette interface a encore cru. De même, la création de l'UFAL n'a pas permis à ce jour de clarifier les choses.

<sup>15</sup> Rapport de la Commission européenne du 1.4.2008 « Mission Report: Evaluation of Control Systems Pertaining to Food Safety Aspects of Animal Products under the Auspices of the Agreement between the EC and CH » ; rapport final de econcept (2007) « Externe Evaluation BSE-Einheit » et rapport du CPA du 26.6.2003 « Sécurité des denrées alimentaires : évaluation de la mise en œuvre en Suisse ».

- Globalement, l'éventail d'instruments de gestion de l'OVF est bien en place. Aucun instrument différent ou supplémentaire n'est requis, mais il est nécessaire d'optimiser les instruments disponibles : la stratégie devrait absolument être plus concise. Les objectifs des secteurs et des sous-secteurs pourraient être encore plus cohérents, plus clairs et formulés à un niveau comparable entre les différents secteurs. Il est par ailleurs important que la formalisation et la documentation des processus clés actuellement en cours soient poursuivies et systématisées et que leur utilisation soit encouragée. Il s'agit donc de parvenir à une conception et à une mise en œuvre de l'éventail d'instruments plus homogènes et plus contraignantes afin que le potentiel de ces instruments de pilotage disponibles puisse être exploité davantage encore.

Les potentiels d'amélioration évoqués dans le présent rapport ne remettent pas en question l'impression générale positive de l'audit de gestion : globalement et par rapport à d'autres offices, l'OVF semble être un office efficace et performant, qui remplit bien sa mission avec des ressources limitées.

## Index des abréviations

AG	Argovie
BVD	Diarrhée virale bovine
CDF	Commission des finances
CdG	Commission de gestion
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
E	Conseil des Etats
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
ISVet	Système d'information du Service vétérinaire public
IVI	Institute de virologie et d'immunoprophylaxie
Mo.	Motion
N	Conseil national
NMC	Nouveau modèle comptable
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFPER	Office fédéral du personnel
OFSP	Office fédéral de la santé publique
Org DFE	Ordonnance sur l'organisation du DFE
OVF	Office vétérinaire fédéral
RUMBA	Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale
SG	Saint-Gall
UE	Union européenne
UFAL	Unité fédérale pour la filière alimentaire
VD	Vaud

## Liste des documents utilisés

- BV Plus, 2008, E-Gate : HR-Controlling: Mitarbeitende BV nach Geschlecht/Lohnklasse
- BV Plus, 2008, E-Gate : HR-Controlling: Mitarbeitende BV nach Sprache
- Commission européenne, 2008, Mission Report: Evaluation of Control Systems Pertaining to Food Safety Aspects of Animal Products under the Auspices of the Agreement between the EC and CH
- CdG, 2008, Beratung zum Thema Lebensmittelsicherheit: Dossier
- CdG, 2006, Aufsichtseingabe Kessler (Verein gegen Tierfabriken) im Bereich Tierschutz: Dossier
- Confédération suisse, 2007, Budget 2008 des unités administratives: Chiffres
- Confédération suisse, 2007, Budget 2008 des unités administratives: Exposé des motifs
- Confédération suisse, 2007, Compte d'état 2007 des unités administratives: Chiffres
- Confédération suisse, 2007, Compte d'état 2007 des unités administratives: Exposé des motifs
- Conseil fédéral, 2006, Extrait de l'arrêté fédéral : Unité de soutien à la surveillance fédérale en matière de sécurité alimentaire, de santé animale et de protection des animaux
- CDF, 2008, Eidgenössische Finanzverwaltung : Querschnittsprüfung Risikoanalyse auf Stufe Amt und Bund
- CDF, 2007, Bundesamt für Veterinärwesen (OVF): Dienststellenrevision
- CDF, 2007, Office vétérinaire fédéral (OVF) : Prüfung der Eröffnungsbilanz NRM per 1. Januar 2007
- CDF, 2006, Office vétérinaire fédéral (OVF) : Abschlussprüfung Staatsrechnung 2005
- CDF, 2005, Comment les offices mesurent-ils les effets de leurs actions ? Evaluation du système d'information de dix offices fédéraux
- CPA/know.ch, 2008, Befragung der Mitarbeitenden des OVF im Rahmen des Geschäftsprüfungsaudits der PVK: Gesamtauswertung
- CPA, 2008, Interventions parlementaires concernant l'OVF : dossier
- CPA, 2003, Sécurité des denrées alimentaires : évaluation de la mise en œuvre en Suisse
- DFE, 2008, Objectifs pour l'année 2008
- DFE, 2007, Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Konzept
- DFE, 2005, DFE : Délégation de signatures (directives)
- DFE, 2005, Weisungen über den Vollzug des Datenschutzes im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement

DFE, 2004, Management Development im EVD

DFE, 2002, Weisungen betreffend die Zuständigkeit der Ämter in Personalangelegenheiten

DFE, 2002, Richtlinien für die Aus- und Weiterbildung im EVD

econcept, 2008, Evaluation Rindergesundheitsdienst: Schlussbericht

econcept, 2007, Externe Evaluation BSE-Einheit: Schlussbericht

econcept, 2004, Evaluation der Umsetzung der Forschungsergebnisse beim OFV

input Unternehmens- und Marketingberatung, 2005, OFV Befragung der Kantonstierärzte 2005: Ergebnisbericht

NOVO Business Consultants, 2006, Anhang zum Umsetzungskonzept: Detailkonzept KLR OFV

OFPER / TrustMark CFI, 2007, Personalbefragung 2007 in der Bundesverwaltung: Report für Bundesamt für Veterinärwesen OFV

OFSP, 2008, Organigramme OFSP

OFSP, 2002, Plan directeur de recherche – santé 2004-2007

OFSP, 2007, Plan directeur de recherche – santé 2008-2011

OVF, 2008, Beschlussprotokolle Rumba-Meetings im OVF

OVF, 2008, Evaluation Lehrgang für amtliche TierärztInnen, Gesamtmodul Tiergesundheit 25.02.-13.03.2008

OVF, 2008, Evaluation Lehrgang für amtliche TierärztInnen, Modul Tiergesundheit 1. Teil 25.-28.02.2008

OVF, 2008, Evaluation of the Swiss Veterinary Service

OVF, 2008, Forschungsnetzwerk OVF

OVF, 2008, Halbjahresbericht 2008: 1. Januar 2008 - 30. Juni 2008

OVF, 2008, ISVet : Globale Ziele und Entscheidungsprozesse (Entwurf)

OVF, 2008, Rapport annuel 2007

OVF, 2008, Leistungszeit OVF 2007 in Stunden

OVF, 2008, Massnahmenplan Umwelt im OVF

OVF, 2008, Organigramme au 1<sup>er</sup> janvier 2008

OVF, 2008, Pendenzen aus den Geschäftsleitungs-Sitzungen

OVF, 2008, Planung und Reporting Bereich Internationales

OVF, 2008, Planung und Reporting Bereich Kommunikation

OVF, 2008, Planung und Reporting Bereich Monitoring

OVF, 2008, Planung und Reporting Bereich Vollzugsunterstützung

OVF, 2008, Programm Weiterbildung OVF Juli-Dez. 2008

OVF, 2008, Projektbeschreibung Überprüfung der Wirksamkeit von Kursen zur Steigerung der disease awareness in Bezug auf die Blauzungenkrankheit

OVF, 2008, Protokoll Arbeitsgruppe Weiterbildung

OVF, 2008, Prozesslandkarte

OVF, 2008, Qualitätsmanagement am OVF

OVF, 2008, Ressourcenplanung Artenschutz (Bereich Internationales)

OVF, 2008, Ressourcenplanung Zentrum für tiergerechte Haltung Tänikon (Bereich Vollzugsunterstützung)

OVF, 2008, Rapport sur la recherche de 2004 à 2007

OVF, 2008, Rapport suisse sur les zoonoses 2007

OVF, 2008, Stellenbeschreibungen Wissenschaftlicher Mitarbeiter Bereich Vollzugsunterstützung

OVF, 2008, Strategie 2008-2011

OVF, 2008, Teilbereich Artenschutz: 16 Prozessaufzeichnungen

OVF, 2008, Teilbereich Lebensmittelhygiene: Prozessschritte und Zuständigkeiten bei Rechtsetzungsprojekten

OVF, 2008, Teilbereich Tiergesundheit: Meldefluss hochansteckende Tierseuchen (Prozessdarstellung, ergänzend zu IT-Applikation)

OVF, 2008, Tiergesundheitsstrategie Schweiz 2010 plus (Entwurf)

OVF, 2008, Überarbeitete Teilwirkungsmodelle Tierschutzgesetzgebung

OVF, 2008, Umweltbericht OVF 2007

OVF, 2008, Umweltleitbild OFV

OVF, 2007, Geschäftsleitung des OFV (Organisation) / Führungsprozess im OFV

OVF, 2007, Interner Leitfaden Forschungsmanagement

OVF, 2007, Rapport annuel 2006

OVF, 2007, Contrat de coopération avec l'Institut de bactériologie vétérinaire de l'Université de Zurich sur l'exploitation d'un Centre national de référence pour les maladies de la volaille et des lapins (NRGK)

OVF, 2007, Kostenstellen- und Teilprodukte-Verzeichnis des OVF ab 1.1.2008

OVF, 2007, Revision des Leistungsauftrages über das Geschäftsjahr 2006 des Beratungs- und Gesundheitsdienstes für Kleinwiederkäuer

OVF, 2007, Revision des Leistungsauftrages über das Geschäftsjahr 2006 des Rindergesundheitsdienstes RGD

OVF, 2007, Revision des Leistungsauftrages über das Geschäftsjahr 2006 des Schweinegesundheitsdienstes "Suisseporcs"

OVF, 2007, Risikoabschätzung zur Entsorgung von Küchen- und Speiseabfällen in Biogasanlagen

OVF, 2007, Contrat avec l'Institut de neurologie animale de l'Université de Berne sur l'exploitation d'un laboratoire national de référence pour le diagnostic des encéphalopathies spongiformes relevant de la médecine vétérinaire

OVF, 2006, Vertrag mit Qualitas AG, Beauftragte in Sachen Qualitätskontrolle der Verkehrsmilch für die Jahre 2007 bis und mit 2010

OVF, 2005, Bereich Monitoring: 15 Prozessaufzeichnungen

OVF, 2005, Optique d'avenir

OVF, 2005, Ist- und Umfeldanalyse

OVF, 2005, Contrat de coopération avec l'Institut de pathologie animale de l'Université de Berne sur l'exploitation d'un Centre pour la médecine des poissons et des animaux sauvages (FIWI)

OVF, 2005, Liste der wichtigsten Service-Level-Agreements

OVF, 2005, Risiko-Management: Übersicht der Risiken Bundesamt für Veterinärwesen

OVF, 2005, Teilbereich Tierschutz: Oberaufsicht bei Tierversuchs-Bewilligungen (Prozessdarstellung)

OVF, 2005, Umfeldanalyse

OVF, 2005, Wirkungsmodell für das Tierseuchengesetz

OVF, 2003, Contrat de coopération avec l'Institut de bactériologie vétérinaire de l'Université de Berne et de création d'un Centre national des zoonoses, des maladies animales d'origine bactérienne et de l'antibiorésistance (ZOBA)

OVF, 2002, Principes de l'analyse des risques à l'OVF

OVF/Vetsuisse, 2008, Risikoabschätzung für das nationale Untersuchungsprogramm von Milch und Milchprodukten

PuMaConsult GmbH, 2007, Bundesverwaltungsreform 2005/2007: QSP 1 Führung / TP 1.03 Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen: Ergebnisse DFE/OVF

UFAL, 2008, Bericht über das Audit bei der Kontrollstelle Genf Flughafen des Grenztierärztlichen Dienstes des OVF

UFAL, 2008, Organigramme UFAL

## Liste des interlocuteurs

### Office vétérinaire fédéral

Binder, Heinrich	Responsable du sous-secteur Protection des animaux
Falk, Marcel	Responsable du secteur Communication
Flückiger, Erika <sup>#</sup>	Administration sous-secteur Conservation des espèces
Grossenbacher, Prisca	Responsable du Service juridique, membre du comité de direction
Jemmi, Thomas	Responsable du secteur Affaires internationales ; directeur suppl.
Jörger, Kaspar	Responsable du sous-secteur Coordination pour les cantons
Lehmann, Michel <sup>#</sup>	Coll. scientifique sous-secteur Protection des animaux
Lörtscher, Mathias	Responsable du sous-secteur Conservation des espèces
Müller, Ruedi	Responsable du sous-secteur Hygiène des denrées alimentaires
Perler, Lukas	Responsable du sous-secteur Santé animale, resp. suppl. Soutien à l'application de la législation
Reist, Martin	Responsable du secteur Monitoring
Rüfenacht, Jürg	Responsable du sous-secteur Commerce international
Schmid-Kellenberger, Franziska	Responsable Contrôle de gestion
Wiser, Regula <sup>#</sup>	Responsable du sous-secteur Service du personnel
Wyss, Hans	Directeur
Zimmerli, Urs <sup>#</sup>	Coll. scientifique sous-secteur Santé animale

<sup>#</sup> *Bref entretien lors d'une visite effectuée à l'improviste*

### Autorités

Böbner, Christoph	Sous-directeur de l'Office fédéral de l'agriculture, responsable de l'unité de direction Paiements directs et développement rural
Charrière, Roland*	Responsable de l'unité de direction Protection des consommateurs, Office fédéral de la santé publique
Giger, Thomas*	Vétérinaire cantonal de Saint-Gall
Gobat, Pierre-François*	Vétérinaire cantonal de Neuchâtel, président de l'Association des vétérinaires cantonaux
Grütter, Peter*	Président de l'Association des chimistes cantonaux de Suisse (ACCS) ; responsable de l'office de la protection des consommateurs du canton d'Argovie

Klein, Bernard*	Chimiste cantonal ; chef du service de la consommation et des affaires vétérinaires du Canton de Vaud
Thurnherr, Walter	Secrétaire général DFE
Vogel, Regula*	Vétérinaire cantonale, Zurich
Wyss, Reto	Responsable de l'Unité fédérale pour la filière alimentaire (UFAL)

\* *Entretien téléphonique*

## **Groupes cibles et personnes concernées**

Rub, Peter	Président du comité central, Société cynologique suisse
Schatzmann, Christoph*	Responsable de la production animale, unité Volaille, Bell AG, Zell
Steffen, Liselotte*	Vice-présidente, konsumentenforum kf, Berne
Huber, Hans Ulrich*	Directeur de la Protection suisse des animaux
Rufer, Martin*	Responsable du département Production, marchés et écologie, Union suisse des paysans

\* *Entretien téléphonique*

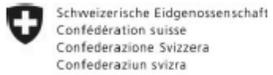
## **Experts externes**

Kaufmann, Yvonne*	Econcept, Zurich (auteur d'évaluations dans le domaine vétérinaire)
Kihm, Ulrich*	Safoso (Safe Food Solutions Inc.), Berne (ancien directeur de l'Office vétérinaire fédéral)

\* *Entretien téléphonique*

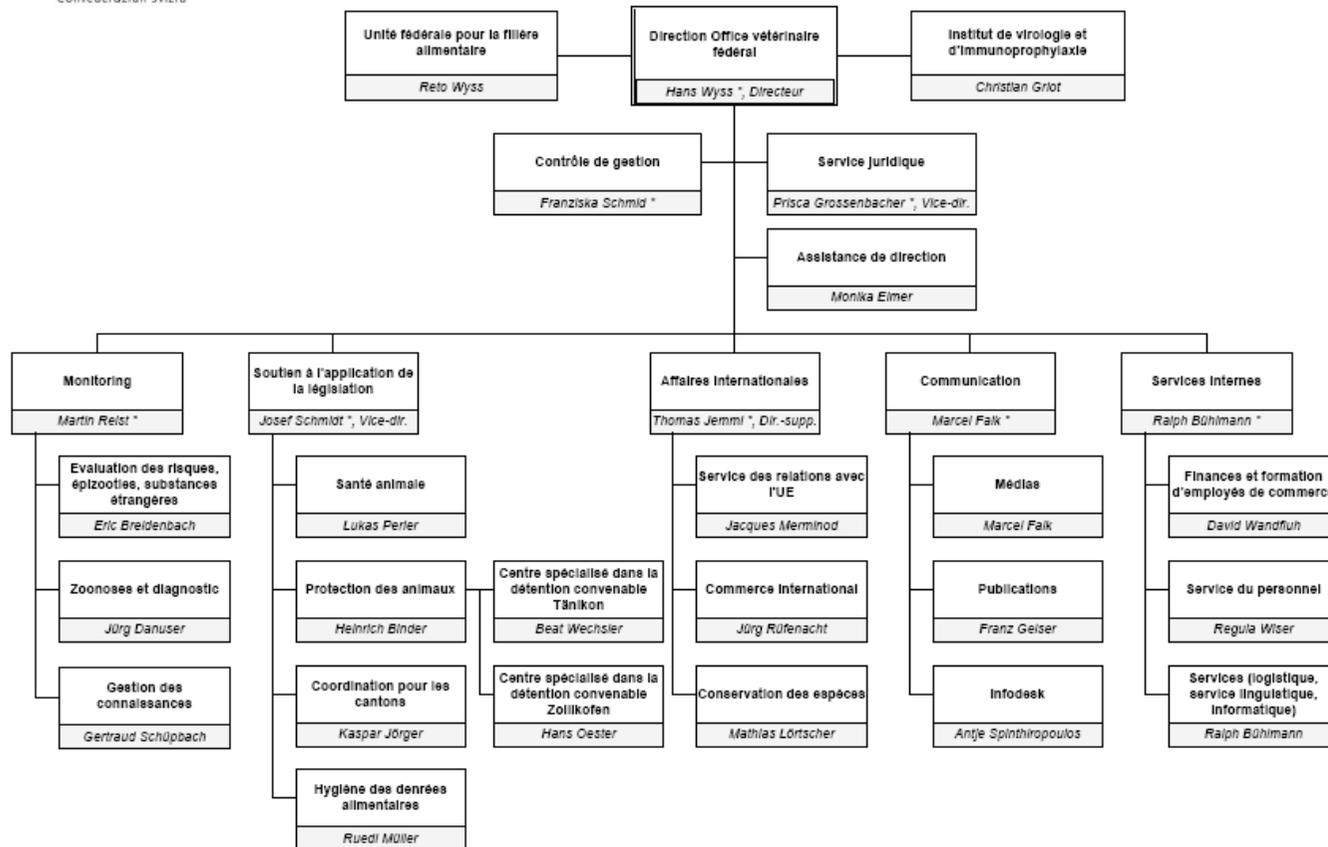
*Remarque* : A sa demande expresse, un expert ne figure pas dans la liste.

# Organigramme de l'OVF



## Organigramme au 01.12.2008

Département fédéral de l'économie DFE  
Office vétérinaire fédéral OVF



\* Comité de direction

## **Impressum**

### **Réalisation de l'étude**

Christoph Bättig, CPA (direction de projet)

Simone Ledermann, CPA (collaboration scientifique)

Daniel Janett, CPA (conseil méthodologique)

### **Remerciements**

*Le CPA remercie l'Office vétérinaire fédéral pour la collaboration fructueuse et la confiance qu'il lui a accordée. Nos remerciements vont à toutes les personnes, internes et externes à l'office, qui ont accepté d'être interviewées et de nous donner des renseignements, qui ont participé à l'enquête en ligne ou ont mis à notre disposition les documents souhaités. Nous tenons à remercier plus particulièrement Franziska Schmid-Kellenberger, responsable du Contrôle de gestion à l'Office vétérinaire fédéral, pour le soutien qu'elle a apporté à la réalisation de l'audit de gestion.*

### **Contact**

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. : +41 31 323 09 70 ; fax : +41 31 323 09 71

E-mail : [pvk.cpa@pd.admin.ch](mailto:pvk.cpa@pd.admin.ch)

[www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

*Langue originale du rapport : allemand*