

94.026

Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales sur les questions examinées en 1993

du 12 avril 1994

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Les Commissions de gestion des Chambres fédérales vous informent, par le présent rapport, de l'inspection menée en commun sur

– la planification et la gestion des locaux dans l'administration générale de la Confédération.

Depuis le rapport concernant les inspections et les requêtes en 1992, sont parus les rapports suivants:

- Motion Surveillance téléphonique (intervention portant sur le rapport de la Commission de gestion du Conseil national à ce sujet du 9 nov. 1992, FF 1993 I 1029); BO N 1993 1232; BO E 1993 973);
- Lignes directrices de la Délégation des Commissions de gestion (FF 1993 II 285);
- Interprétation des directives sur la protection de l'Etat (rapport de la Délégation des Commissions de gestion; FF 1993 II 292);
- Echanges de pilotes avec l'Afrique du Sud (rapport de la Délégation des Commissions de gestion; FF 1994 I 89);
- Evaluation EFFI-QM-BV (rapport de la Commission de gestion du Conseil national; FF 1994 I 439);
- Difficultés d'application dans la protection des animaux (rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats; FF 1994 I 633).

Les études suivantes sont en voie d'achèvement:

- Inspection relative à la mise en œuvre de la politique dans le domaine des réfugiés (rapport de la Commission de gestion du Conseil national);
- La cohérence des activités étatiques; l'exemple de la mise en œuvre de la politique de protection de l'air (rapport de la Commission de gestion du Conseil national);

- Evaluation de la coordination des politiques de la Confédération ayant des effets régionaux (rapport de la Commission de gestion du Conseil national).

Nous vous proposons de prendre acte du présent rapport.

12 avril 1994

Au nom des Commissions de gestion:

Les présidents:

Heinz Schwab, conseiller national

Robert Bühler, député au Conseil des Etats

N36726

I. Examen approfondi

Planification et gestion des locaux dans l'administration générale

A. Rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales au Conseil fédéral des 5 et 16 novembre 1993

1 Introduction

La Commission de gestion du Conseil des Etats s'est penchée à plusieurs reprises sur le problème des constructions fédérales. A la suite de l'étude du cas concernant le réaménagement du Château de Prangins, siège romand du Musée national suisse, elle a abordé l'examen des procédures des constructions fédérales. Au terme de cet examen, la Commission de gestion du Conseil des Etats avait établi en avril 1990 un rapport intermédiaire qu'elle a adressé au Groupe de travail institué par le Conseil fédéral dans le but d'étudier la réorganisation des constructions fédérales. Elle avait suspendu son inspection jusqu'à ce que la nouvelle organisation soit mise en place tout en indiquant au Conseil fédéral les critères selon lesquels elle entendait examiner les conclusions du Groupe de travail. Elle a également ajourné l'inspection qu'elle avait prévu d'entreprendre sur le logement de l'administration fédérale dans la région de Berne. En effet, la réorganisation dans le domaine des constructions comprend à la fois les procédures en matière de construction et la planification dans l'acquisition de locaux pour l'administration générale.

La réalisation de l'examen de ce dernier domaine a été décidée dans le cadre du programme de travail des Commissions de gestion (CdG) pour 1992 et confiée à un Groupe de travail composé par les sections des deux Commissions chargées du contrôle des ressources (section horizontale 3 pour la CdG du Conseil national et section horizontale 2 pour la CdG du Conseil des Etats).

Après avoir réuni la documentation nécessaire, procédé à de nombreuses auditions et visites (voir liste en annexe), le Groupe de travail a rédigé le présent rapport qui a été soumis aux deux Commissions de gestion pour approbation.

2 Buts de l'inspection

Le thème de base de l'inspection a été la planification des besoins en locaux pour l'administration générale et leur attribution. Lors du déroulement de l'inspection, d'autres thèmes se sont greffés et ont été également examinés.

Le Groupe de travail a collecté l'information en se concentrant sur les démarches méthodiques de cette planification et ses résultats.

Selon les Commissions, la planification des besoins en locaux devrait s'inscrire dans un effort de rationalisation tant dans l'utilisation des ressources matérielles dont dispose l'administration que dans les outils pour y parvenir.

Cela devrait se traduire par:

- a. la définition d'une stratégie globale:

- la fixation des objectifs en matière d'acquisition de locaux
 - la mobilisation des moyens pour atteindre ces objectifs (organisation administrative, procédures, méthodes de travail);
- b. Le développement d'une démarche méthodique qui vise à faire de la décision en matière d'acquisition de locaux un produit d'un calcul objectif, appuyé sur des instruments de travail pertinents.

L'inspection a voulu répondre aux questions suivantes:

- examiner de quelle manière est conçue et réalisée la planification des besoins en locaux et leur attribution;
- examiner si l'affectation des locaux est faite de manière rationnelle;
- examiner si la réorganisation des constructions fédérales apporte les améliorations prévues en matière de gestion et d'acquisition de locaux.

3 Etat de la situation

Lorsque le Groupe de travail mandaté par les Commissions pour effectuer l'inspection a débuté ses travaux (septembre 1992), la réorganisation des constructions fédérales, décidée par le Conseil fédéral le 27 novembre 1989 et approuvée le 21 décembre 1990, était en train de se réaliser. La nouvelle ordonnance sur les constructions fédérales étant entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992, le Centre de coordination des constructions civiles (CCC) avait démarré ses activités au début de l'année 1992.

Cette nouvelle réorganisation ne touche pas uniquement la procédure des constructions en tant que telle. Elle concerne également toute la conception de la gestion des locaux.

La société Mc Kinsey, dans le contexte du projet EFFI-QM, avait analysé l'ensemble des services de construction et elle avait proposé diverses mesures de réorganisation. A la suite de cet examen et des propositions déposées en 1988 par la société Mc Kinsey, le Conseil fédéral a institué un Groupe de travail, présidé par le Directeur de l'Administration fédérale des finances, chargé de lui présenter, pour la fin de 1990, un rapport et une proposition sur le principe de la réorganisation et sur sa mise en application. Le Conseil fédéral a défini la mission du Groupe de travail dans les termes suivants:

- réduire les dépenses de conduite et de gestion et, à cette fin, améliorer le système de conduite grâce à la gestion des opérations,
- définir clairement la répartition des responsabilités entre les différents services participant à l'acte de construction,
- réduire le travail de l'administration en attribuant davantage de mandats au secteur privé,
- indiquer quels postes sont susceptibles d'être libérés sans que le personnel s'en trouve lésé,
- créer, de façon analogue à ce qui existe au DMF, un centre de coordination des constructions civiles au sein du DFF (Administration des finances) pour le domaine non militaire,
- réorganiser totalement l'Office des constructions fédérales et renforcer en particulier la hiérarchie de cet office.

Le Groupe mandaté par le Conseil fédéral a proposé un modèle de réorganisation sur la base d'un certain nombre de principes d'organisation et d'action dont voici les principaux:

Les différents participants à l'acte de construire doivent appuyer leur action sur des missions, compétences et responsabilités clairement définies; le déroulement des actions doit être conforme aux principes voulant que le mandant soit distant de l'exécutant. Cela a amené à la définition de nouveaux rôles pour chaque intervenant dans la procédure des constructions et, partant, de nouvelles tâches et structures organiques des services des constructions de la Confédération.

La réorganisation s'est concrétisée par la création d'un Centre de coordination pour les constructions civiles et une nouvelle organisation de l'Office fédéral des constructions.

Par sa décision du 21 décembre 1990, le Conseil fédéral a approuvé le rapport du Groupe de travail et a fixé les délais de réalisation relatifs à l'organisation et au déroulement des opérations.

En ce qui concerne la gestion des locaux, cette réorganisation a introduit un certain nombre de changements. Avec l'ancienne organisation, cette gestion était en grande partie attribuée à l'Office des constructions fédérales (OCF) qui, de ce fait, assumait des tâches appartenant tant au domaine stratégique qu'au domaine opérationnel. Des tâches de planification et d'attribution des locaux étaient également attribuées à la Commission de coordination chargée d'analyser les problèmes du logement de l'administration générale de la Confédération (CCL). La planification financière des investissements, ainsi que les Services des immeubles étaient attribués à l'Administration fédérale des finances (AFF). Avec la nouvelle organisation, les deux domaines stratégique et opérationnel sont séparés; le premier a été attribué au CCC tandis que le deuxième est de la compétence de l'OCF.

31 Objectifs en matière de planification des besoins en locaux

Le premier Plan de regroupement de l'administration générale à Berne a été élaboré en 1961. Le Plan de regroupement avait comme but de définir les endroits où les différentes unités administratives devaient se concentrer dans la ville de Berne. A cause de l'augmentation du personnel, ce premier Plan a dû être révisé en 1977 afin de proposer d'autres endroits pour loger l'administration générale et dont l'emplacement se situait également dans les communes périphériques. Entre 1977 et 1984 est intervenue une nouvelle répartition des offices entre les différents départements. L'effectif du personnel a également augmenté de 7,1 pour cent (644 unités). Pour ces raisons, en 1985, un nouveau Plan de regroupement a été élaboré et approuvé par le Conseil fédéral en date du 29 septembre 1986. En date du 15 mars 1993, le Conseil fédéral a approuvé la nouvelle planification («Plan 2002»). L'objectif principal de ces plans de regroupement a toujours été de réduire la location onéreuse et de se loger avantageusement à long terme dans des bâtiments appartenant à la Confédération. Lors de l'élaboration du Plan de regroupement de 1985, d'autres objectifs ont été introduits, à savoir une amélioration dans le domaine de la gestion des locaux et une gestion active des propriétés

immobilières de la Confédération. Le «Plan 2002» reprend les objectifs principaux de réduire le nombre de locaux loués et de regrouper de manière substantielle l'éparpillement des offices en un nombre réduit d'endroits. Avec les mesures qui seront prises sur la base de ce plan, il devrait être possible d'augmenter de 7500 à 10 500 (60%/75%) le nombre de places de travail logées dans des locaux appartenant à la Confédération.

32 Organisation et répartition des compétences en matière de planification et d'acquisition des locaux

Pour pouvoir comprendre l'état de la situation concernant la planification des besoins en locaux, nous allons présenter l'organisation et la répartition des compétences premièrement sous l'ancienne organisation des constructions fédérales et ensuite l'actuelle organisation.

Ancienne organisation (jusqu'en 1991)

Le logement de l'administration fédérale de la Confédération ainsi que l'attribution des locaux étaient de la compétence de l'Office des constructions fédérales. Cette compétence comprenait: la gestion et l'acquisition des locaux, la tenue d'une banque de données des locaux, la mise en œuvre des plans de regroupement et leur élaboration continue à moyen et à court terme. La planification financière, la gestion et le Service des immeubles chargé des acquisitions étaient attribués à l'Administration fédérale des finances. L'ancien Office de l'organisation (OFO) était associé à la gestion des locaux pour couvrir les aspects organisationnels.

Depuis 1978, par décision du Département fédéral des finances et de celui de l'intérieur, il avait été créé une Commission de coordination chargée d'analyser les problèmes du logement de l'administration générale de la Confédération (CCL) ayant comme but principal de coordonner et d'encourager les activités des différents offices concernés dans le domaine de la planification, de la réalisation et de l'utilisation des possibilités de logement de l'administration générale. Cette décision ratifiait l'existence d'une commission ad hoc qui avait été instituée pour faire de l'ordre dans la gestion immobilière quelque peu défailante des années 1960 à 1970. La CCL se composait de représentants de l'Administration fédérale des finances (présidence), de l'Office des constructions fédérales et de l'Office fédéral de l'organisation. Tout en étant une commission de coordination, la CCL a assumé des tâches bien précises dans la gestion globale des locaux de l'administration générale:

- planification générale et réexamen périodique du logement;
- élaboration à l'intention des organes décisionnels des prescriptions générales pour la conception et l'utilisation des possibilités de logement;
- examen des demandes d'espaces supplémentaires présentées par les offices;
- élaboration de propositions des départements au Conseil fédéral concernant l'attribution des locaux;
- surveillance de l'observation des prescriptions relatives à l'occupation des locaux;
- vérification de la mise en œuvre de la planification (conformité aux objectifs).

Cette commission était également chargée de collaborer avec les organes ayant des tâches complémentaires ou analogues. Parmi ces organes concernés également par la gestion des locaux, deux commissions en particulier: la Commission pour l'achat de terrains de l'administration et la Commission chargée d'examiner les problèmes de logement des cantons, des régions et des communes. Sur la base de la décision de 1983 du Conseil fédéral de décentraliser un certain nombre d'offices, une commission ad hoc a été également créée sous la présidence du secrétaire général du Département fédéral des finances.

Organisation actuelle

L'ordonnance sur les constructions fédérales du 18 décembre 1991 définit les tâches, les compétences et les responsabilités des services concernés par les constructions. Les tâches confiées au CCC appartiennent au domaine stratégique tandis que l'OCF est responsable du domaine opérationnel.

Le CCC (voir art. 5 de ladite ordonnance) est l'organe central de direction dans le domaine des constructions fédérales. Cette tâche principale consiste à mettre à disposition de la Confédération l'infrastructure en matière de locaux (construction et installation) dont elle a besoin. Toutes les tâches de planification et d'attribution des locaux lui sont ainsi confiées. La structure organique du CCC comporte, à côté des unités proprement chargées du déroulement des constructions (Section de délégation aux opérations), également une Section pour l'attribution de gestion des locaux et une Section chargée de la planification des investissements. Il est prévu, dans le courant de 1993, de revoir l'organisation du CCC en transférant les tâches concernant la location des immeubles, actuellement attribuées à la Section attribution et gestion des locaux, au Service des immeubles en tant que Section location.

La CCL a été dissoute à fin 1992 et il est question de la remplacer par un organe dit de coordination ayant d'autres tâches et une autre composition. Cette dissolution a été la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance sur les constructions. En effet, sa raison d'être ne se justifiait plus dans l'optique des nouvelles compétences du CCC.

Dans le cadre des mesures «Droit foncier dans le secteur urbain», le Conseil fédéral a créé le 18 janvier 1991 le Groupe de coordination «Places de travail de la Confédération», placé sous la direction du directeur de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire et dont l'activité est d'étudier et de proposer des solutions au problème de la localisation des places de travail dans une perspective globale basée sur le long terme et coordonnée entre les services fédéraux (administration générale et régies), les cantons et les communes. Les objectifs de ce Groupe de coordination sont: élaborer des conceptions concernant les places de travail de la Confédération et établir un relevé des réserves d'utilisation dans les immeubles de la Confédération.

33 Méthode de travail

Le but de l'inspection consistait également à se renseigner sur la démarche méthodique développée afin que les décisions en matière d'utilisation des locaux

soient tant soit peu possible le produit d'un calcul objectif qui s'appuie sur des instruments et des procédures de travail.

Les Commissions de gestion ont pu constater que la mise en place de la nouvelle organisation des services des constructions a aussi favorisé la démarche méthodique en matière de planification des besoins en locaux. Le CCC était en effet en train de se doter de toute une série d'outils de travail afin de mettre sur pied une gestion efficace des locaux. Ces outils seraient:

- collecte de l'information (liste des locaux et saisie électronique de tous les postes de travail sur le plan quantitatif et qualitatif);
- traitement de l'information en vue d'une gestion courante et prévisionnelle des besoins en locaux (entre autres création d'un système de fixation des priorités);
- système de planification des instruments susceptibles de décrire les possibilités financières rapidement et de manière transparente.

Les outils que nous venons de mentionner ne sont pas encore opérationnels. Certains d'entre eux, comme par exemple le système de fixation des priorités, est encore en phase expérimentale et de développement en collaboration avec un consultant extérieur.

Ce retard dans la mise en œuvre de ces outils de travail tient au fait, d'après les responsables du CCC, que la méthode de travail utilisée jusqu'avant la réorganisation des services des constructions était lacunaire sur bien des points. De ce fait, il manque au CCC un matériel de base pour aborder et mener à bien une gestion efficace des locaux.

Outre la création de ces outils, la gestion des locaux s'appuie sur les directives, les instructions et les guides internes suivants:

- Directives régissant l'attribution des bureaux dans l'administration générale de la Confédération du 29 septembre 1986: il s'agit ici de la fixation de critères pour déterminer le genre et les dimensions des bureaux selon les responsabilités et les fonctions des fonctionnaires;
- Instructions de 1979 concernant les plans d'attribution qui sont actuellement en révision afin de les adapter aux nouvelles compétences définies dans l'ordonnance sur les constructions fédérales et d'actualiser les moyens d'action et le processus de décision;
- Guide de 1978 concernant la formulation des besoins, également en révision pour les mêmes raisons évoquées ci-dessus.

Le CCC nous a présenté le plan schématique de déroulement des opérations de planification qui se décompose dans les opérations suivantes:

- tout d'abord une *planification stratégique* qui comporte premièrement la définition à long terme des tâches étatiques à accomplir sur la base des objectifs fixés par le Parlement et le Conseil fédéral, deuxièmement la fixation subséquente des objectifs financiers et en matière de personnel;
- une *planification opérationnelle* qui est la traduction des différents objectifs stratégiques au niveau des départements et des offices;
- une *conception globale* du logement qui tient compte des facteurs suivants: besoin en locaux résultant de la planification stratégique et opérationnelle, objectifs particuliers en matière de gestion de locaux, gestion économique du parc immobilier, qualité des places de travail et utilisation optimale des locaux;

- en dernier lieu *la gestion des locaux proprement dite*: fixation d'un système de priorité dans le programme de construction, de location et d'achat des immeubles et de leur entretien, et gestion courante de l'utilisation et de l'attribution des locaux.

4 Constatations

41 En ce qui concerne les objectifs

L'objectif principal de réduire la location onéreuse et de se loger avantageusement à long terme dans des bâtiments appartenant à la Confédération n'a pas été poursuivi précédemment avec rigueur et partant, atteint.

De 1961, date de la première planification en matière de locaux, à 1992, le pourcentage des locaux dans des bâtiments loués a passé d'environ 30 à 40 pour cent. Actuellement, dans la région de Berne, sont cantonnées environ 12 500 personnes dont 7500 (60%) dans 50 bâtiments de la Confédération et 5000 (40%) en 117 bâtiments loués. Uniquement ces trois dernières années, la Confédération a dû procéder à 55 locations afin de loger 2000 postes de travail supplémentaires. Depuis le début des années 60, l'administration fédérale n'a plus construit de bâtiments lui appartenant.

Sur la base du message sur les constructions de 1991 qui concrétise le plan de regroupement de 1985 visant à résoudre les difficultés de logement, les Chambres fédérales ont accordé des crédits pour la construction de sept bâtiments permettant de loger environ 1800 personnes dont environ 600 en dehors de Berne (mesures de décentralisation). L'achèvement de ces bâtiments s'étendra entre 1994 et 1998. Le plan 2002 prévoit de louer avec droit d'emption deux immeubles dans l'agglomération de Berne permettant de loger 1100 personnes. Ces contrats ont été entre-temps signés et la construction devrait commencer en 1994.

Le fait que la Confédération a renoncé pendant longtemps à construire des immeubles permettant de loger l'administration générale dans l'agglomération bernoise a entraîné les conséquences suivantes:

- a. Une augmentation importante des coûts annuels des places de travail dans les bâtiments loués. Le coût annuel global des locaux a passé de 1,65 millions de francs en 1961 à 16 millions en 1988 et à 30 millions en 1991. Pour 1993, les coûts ont été budgétés à 38 millions de francs. Dans les trois dernières années, le coût a plus que doublé passant de 16 à 38 millions de francs.

La location par place de travail a passé de mille francs en moyenne en 1961 à 7600 francs en 1992. Ici aussi, on constate une forte accélération depuis ces trois dernières années. En 1988, en effet, le prix moyen s'élevait à 5000 francs par place de travail. Sur la base des prix actuels, les nouvelles locations pourraient atteindre 20 000 francs par place.

Il faut relever que les places de travail sont offertes au stade du gros œuvre et, par conséquent, la Confédération doit elle-même procéder aux investissements nécessaires pour les équipements intérieurs et à l'ensemble de l'aménagement des locaux.

- b. Etant donné que le choix des bureaux à louer a dû et doit s'adapter à l'offre du marché immobilier, une bonne partie des bâtiments loués sont de petite dimension. Il en résulte ainsi un éparpillement des unités administratives avec des conséquences sur le plan de la gestion et de l'organisation dans plusieurs secteurs de l'administration. A titre d'exemple, le DFAE est actuellement réparti en 18 endroits, le DFI en 33 endroits et le DFTCE en 20 endroits. Les services de l'Office fédéral de la statistique sont répartis en dix endroits et la DDA en huit. Les Commissions, lors de l'inspection, se sont enquêrées auprès de deux offices (Office fédéral de la santé publique et Office fédéral des affaires économiques extérieures) sur les conséquences de cet état de choses au niveau de l'organisation du travail et de la qualité des places de travail. L'OFAEE, étant donné l'augmentation du nombre de collaborateurs et la cession de certains bureaux à d'autres services du DFEP, a dû d'une part déplacer un certain nombre de collaborateurs à l'extérieur et d'autre part procéder à des concentrations dans l'aile est du Palais fédéral. Cette concentration a mené à une dégradation de la qualité des conditions de travail, dégradation qui a été constatée par le service de médecine du travail qui a demandé un certain nombre de mesures. La communication entre les différentes unités éparpillées est également plus difficile et cela pose des problèmes de direction. En partie, cela peut être compensé par un système de communication informatisé. Il en résulte toutefois toujours une perte de temps considérable.

A la suite de l'entretien avec les responsables de l'OFAEE, les membres du Groupe de travail ont visité les locaux de cet office situé à l'aile est du Palais fédéral. Ils ont pu constater que l'aménagement d'une partie des bureaux n'atteint pas toujours les normes souhaitables liées aux exigences des différentes fonctions des collaborateurs de cet office.

La même constatation a été faite lors de la visite des bureaux de la Direction politique du DFAE sise à l'aile ouest du Palais fédéral. Dans les deux cas, il est apparu que l'exploitation de l'espace n'est pas d'une part rationnelle (éparpillement des mêmes unités administratives sur différents étages, p. ex.) et que d'autre part, la qualité des aménagements laisse à désirer (p. ex.: aménagement d'un bureau dans une petite cuisine ou dans des anciennes toilettes).

Les raisons invoquées par les responsables auditionnés par le Groupe de travail quant au fait que l'objectif de transférer les places de travail sises dans des bâtiments loués dans des bâtiments appartenant à la Confédération n'a pas été atteint sont de plusieurs natures:

- a. En premier lieu, il y a des raisons financières: les conditions précaires des finances fédérales n'ont pas incité le Conseil fédéral à présenter des messages pour obtenir des crédits pour des projets de construction ou d'acquisition d'immeubles. Le Parlement a également, à plusieurs reprises, biffé des crédits de construction présentés dans le cadre du budget annuel.
- b. Dans les années 60, les réserves immobilières de la Confédération étaient estimées comme suffisantes pour faire face à une croissance des places de travail atteignant les 20 000 unités. Les responsables estimaient également que la construction d'immeubles n'aurait pas posé de problèmes.

- c. Afin de lutter contre la surchauffe économique, le Conseil fédéral avait renoncé à lancer des projets de construction d'immeubles de sa propriété.
- d. La croissance rapide du personnel de la Confédération entre 1961 et 1976 a pris à contre-pied la planification prévue en son temps et la Confédération a dû faire face en recourant à la location.
- e. Si, à l'époque, la location pouvait être considérée comme avantageuse par rapport aux investissements propres, il est incontestable qu'une telle évolution des coûts de location a été sous-estimée.
- f. Les différents plans de regroupement qui ont été élaborés après 1961 montrent que les problèmes liés à la location de bureaux étaient connus. Il semble toutefois que la solution d'acquérir et de construire des bâtiments n'a pas été considérée comme une priorité par le Conseil fédéral.
- g. La planification des besoins en locaux était entravée pour plusieurs raisons. Il manquait d'abord une méthodologie de travail pertinente. Il n'y avait pas de planification concernant l'évolution des effectifs du personnel. L'introduction d'abord du blocage des effectifs et de son plafonnement par la suite ont pu faire croire que l'augmentation des places de travail pouvait être maîtrisée. Cela n'a pas été le cas. La répartition des compétences pas suffisamment claire en ce qui concerne les responsabilités en matière de planification et d'attribution des locaux a laissé toute latitude de décision aux différents départements. Cela a eu comme conséquences un manque de coordination et un soutien défaillant dans l'application des mesures susceptibles d'améliorer la gestion des locaux (application des normes d'utilisation des locaux, acceptation des différents plans de regroupement des offices).
- h. La recherche de sites adéquats dans le périmètre de la ville de Berne et dans son agglomération s'est révélée de plus en plus comme une tâche difficile. Vu la situation du marché immobilier, la réalisation de places de travail supplémentaires se heurte à une résistance de plus en plus prononcée; il y a d'abord une pénurie de terrains constructibles et les procédures d'autorisation de construire dans le canton de Berne sont souvent ardues. Jusqu'à il y a quelques années, la ville de Berne était de moins en moins ouverte à une concentration de l'administration sur son territoire. L'argument avancé pour justifier cette attitude était que l'administration apportait plus d'inconvénients que d'avantages pour la population et l'économie.

42 En ce qui concerne l'organisation administrative et la répartition des compétences

La conception de l'organisation administrative en matière de gestion de locaux était suffisamment pertinente pour garantir un processus de décision efficace. L'organisation actuelle devrait pallier un certain nombre de dysfonctions.

Avec la réorganisation des services de construction qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992, il y a eu une séparation nette entre les services chargés des tâches stratégiques (CCC) de ceux chargés de tâches opérationnelles (OCF). Le fait que le CCC est l'organe central de direction dans le domaine des constructions fédérales civiles devrait apporter une amélioration dans le processus de prise de

décisions en matière de planification et d'attribution des locaux. Du fait que la réorganisation n'est intervenue que récemment, les Commissions de gestion ne sont pas encore en mesure d'apprécier les effets qu'elle apportera à l'efficacité dans la gestion des locaux. Il est toutefois pertinent de relever que l'actuelle organisation devrait pallier un certain nombre de dysfonctions présentes dans l'organisation précédente.

Grâce à la nouvelle organisation et à l'attribution des compétences qui lui est liée (selon l'ordonnance du 18 déc. 1991 sur les constructions fédérales):

- les données les plus importantes concernant les locaux ont été enregistrées et mises à jour conformément aux exigences de l'informatique;
- l'application du plan 2002, approuvé le 15 mars 1993 par le Conseil fédéral, est en cours;
- tous les projets de construction figurant dans le message des constructions de 1991 ont débuté et seront vraisemblablement achevés dans les délais prévus et
- un programme d'investissement étalé sur douze ans (en lieu et place de l'étape de planification de quatre ans seulement jusqu'ici) a été élaboré en collaboration avec les départements, en tenant compte des temps de planification et de réalisation des futurs investissements de la Confédération dans le domaine civil.

En ce qui concerne la gestion et la coordination en matière de planification de locaux et leur attribution, les Commissions de gestion ont constaté que l'organisation précédente présentait des faiblesses qui amenaient à des impasses dans le processus de décision. Trois unités administratives étaient responsables en premier lieu de la gestion proprement dite: l'Office des constructions fédérales, l'Administration fédérale des finances et la CCL. L'Office des constructions fédérales était chargé des tâches stratégiques ainsi que celles opérationnelles en tant que service spécialisé pour la mise à disposition et l'attribution des locaux. La CCL, qui n'avait pas de compétences de ligne, assumait également les tâches stratégiques: planification générale, élaboration des prescriptions en matière d'utilisation des locaux, examen des besoins en locaux, proposition pour l'attribution des locaux. Dans les faits, la CCL décidait ce qu'il fallait faire et donnait par la suite des mandats à l'Office des constructions fédérales. L'Administration fédérale des finances, de son côté, était responsable de la planification financière en matière de locaux. La répartition des compétences entre deux départements et un organe de coordination ainsi que le chevauchement de compétences a, de l'avis des Commissions, créé un vide décisionnel dont ont profité les différents départements et offices. A plusieurs reprises, les responsables auditionnés nous ont fait part de leurs difficultés à faire accepter les décisions comme, par exemple, le plan de regroupement, l'utilisation optimale de locaux, en bref toutes les mesures susceptibles d'apporter une amélioration dans la gestion des locaux. La volonté des offices et des départements prévalait donc sur une conception générale et coordonnée dans la planification des besoins en locaux. Les offices, d'un autre côté, avaient l'impression que les services responsables pour l'acquisition des locaux n'accomplissaient pas leur tâche de manière efficace: aucune conception planificatrice à long terme, manque de stratégie et manque de communication. Les offices considéraient qu'une difficulté supplémentaire dans la communication entre les services spécialisés découlait du fait que les responsabilités et les compétences n'étaient pas suffisamment claires. Si, d'une part, l'Office des

constructions fédérales était responsable pour la recherche de solutions dans l'attribution de locaux, d'autre part les compétences effectives étaient l'apanage de la CCL.

Le caractère conflictuel des rapports entre les offices demandeurs/utilisateurs et le service central de direction ne pourra être totalement éliminé. La nouvelle organisation devrait être en mesure de créer les conditions pour résoudre ces conflits. Les responsables du CCC sont toutefois conscients que la résistance passive ou active de la part des offices représentera une parmi les principales difficultés dans la mise en œuvre d'une planification des besoins en locaux et de leur attribution. Cette crainte est confirmée par le fait que ce type de conflit a déjà été signalé dans un des offices que nous avons auditionné. Dès que les négociations entre l'office et les services spécialisés semblent se diriger vers une impasse, le rôle de direction du CCC est contesté en arguant que les offices seraient mieux à même de trouver des solutions qui tiennent davantage compte des besoins spécifiques. Il faut également relever que la nouvelle manière d'approcher la planification et l'attribution des locaux de la part du CCC a été jugée d'une manière favorable.

43 En ce qui concerne les méthodes de travail

Des outils nécessaires à une gestion efficace ont fait défaut et doivent actuellement être créés.

Pour faire face à ses nouvelles tâches, le CCC doit se doter de toute une série d'outils qui lui manquent, c'est-à-dire :

- liste des locaux et saisie électronique de tous les postes de travail sur le plan quantitatif et qualitatif,
- système de fixation des priorités permettant de réagir rapidement et conformément aux objectifs à des besoins nouveaux (demande de locaux ou à des offres de locaux),
- système de planification des investissements susceptibles de décrire les possibilités financières rapidement et de manière transparente. D'importants retards devront être comblés dans les domaines des plans généraux et de la planification du logement. Le matériel de base élémentaire fait encore actuellement défaut. La méthode de travail utilisée jusqu'ici dans la section attribution et gestion de locaux (section qui a été reprise de l'Office des constructions fédérales) n'a pas pu être reprise telle quelle.

Les Commissions de gestion se sont informées sur les méthodes de travail utilisées avant la réorganisation des services de construction et elle a constaté qu'effectivement, malgré que le plan de regroupement de 1985 prévoyait comme objectif l'amélioration dans le domaine de la gestion et de l'organisation, les outils pour une planification étaient presque inexistants: pas de collecte d'informations sur la situation des places de travail et les besoins en locaux, pas de moyens informatiques pour une gestion courante et prévisionnelle des locaux, pas de système de fixation des priorités, pas de système de planification des investissements, pas de données prévisionnelles quant à l'évolution du personnel et, partant, le nombre de postes de travail.

Les responsables de l'Office des constructions fédérales ont évoqué plusieurs causes pour expliquer cet état de fait dont voici les principales: l'Office des constructions fédérales, qui était responsable en premier lieu de la planification et de l'attribution des locaux, ne disposait pas du personnel et des moyens techniques suffisants pour faire face à ses tâches. Il était difficile d'établir une planification pour l'attribution des locaux à cause de la résistance des offices et des départements aux décisions de l'office. Les critères pour définir les priorités dépendaient davantage du caractère urgent des besoins et du degré de préparation d'un projet que des critères découlant d'une méthode de planification.

44 En ce qui concerne la coopération en matière d'utilisation des locaux entre l'administration générale, les régies et le DMF

La coopération entre les différents services de gestion des immeubles n'était pas suffisamment institutionnalisée afin de garantir une gestion concertée des différents besoins en locaux.

Les Commissions de gestion se sont également posé la question de savoir dans quelle mesure les différentes divisions des immeubles de l'administration générale de la Confédération, des CFF, des PTT et du DMF œuvraient afin de coordonner leurs efforts en vue de trouver des solutions d'ensemble à propos des problèmes d'utilisation des terrains et des immeubles dans l'agglomération de Berne en particulier. Les entretiens avec les responsables de ces services ont mis en évidence qu'il existe une certaine forme de coordination depuis longtemps mais qu'elle ne s'inscrit toutefois pas dans une stratégie bien définie. Les services des immeubles ont institutionnalisé depuis 1975 l'échange d'informations sur les offres d'immeubles. Cela n'a toutefois pas permis, ni aux uns ni aux autres, d'intégrer dans leur gestion de locaux des solutions concertées (mise à disposition mutuelle de locaux disponibles et projet de construction en commun).

La tendance jusqu'à dernièrement était donc d'agir de manière plutôt individuelle. Cette tendance a été renforcée par la situation tendue du marché immobilier dans la ville et dans l'agglomération de Berne. Cette situation rend plus ardue la recherche d'emplacement à bâtir et à louer et entraîne une certaine concurrence entre les différents demandeurs (privés et publics). Les deux régies, à l'instar de l'administration générale, ont comme objectif de gestion immobilière la réduction des surfaces louées, leur remplacement par des immeubles de leur propriété. L'entreprise des PTT se trouve également confrontée avec le problème de l'éparpillement des unités administratives et, partant, avec la recherche de solutions pour leur regroupement. Actuellement, la coopération entre l'administration centrale et les deux régies s'est établie grâce à leur participation au Groupe de coordination «Places de travail de la Confédération».

Ce Groupe de coordination a été conçu pour trouver une solution concertée aux problèmes de la localisation des places de travail en collaboration avec le canton et la ville de Berne.

La raison d'être première de ce Groupe de coordination découle de la nécessité de soumettre la Confédération, en tant que propriétaire immobilière, aux exigences de la législation fédérale en la matière. En particulier, la Confédération est

soumise, au même titre que les cantons, à l'obligation d'effectuer un relevé des réserves d'utilisation des zones urbaines.

Or, selon le président de ce Groupe de coordination, la création de ce Groupe a révélé en premier lieu la nécessité d'une plate-forme jusqu'alors inexistante d'échanges d'informations en matière de gestion immobilière parmi les différents partenaires.

5 Problèmes et recommandations

51 Planification

La planification a un sens si elle vise d'une part une stratégie globale censée résoudre les problèmes en question et, d'autre part, si elle se donne les moyens conséquents pour y parvenir.

511 Mise en cohérence de différentes planifications

Le schéma de planification proposé par le CCC (voir ch. 3.3) est tout à fait conforme aux règles méthodologiques qui prétendent prendre en considération tous les éléments susceptibles de concourir à une décision finale en matière de planification des besoins en locaux. En partant des tâches futures de la Confédération, on devrait pouvoir planifier les besoins particuliers, les besoins en personnel et par conséquent les besoins en places de travail. Toutefois, ce schéma de planification comporte des difficultés. Il est en effet difficile de procéder à une mise en relation cohérente et prévisible à long terme des différents objectifs: objectifs politiques fixés par le Parlement, le Conseil fédéral et les départements, objectifs relatifs à la gestion du personnel et à la gestion financière. Cette mise en relation, par la force des choses, est évolutive et dépendante des fluctuations conjoncturelles et donc susceptible d'être remise en question à tout moment. La preuve en est, par exemple, la planification prévue par le programme de législation 1991-1995 concernant l'effectif du personnel de l'administration générale. En l'espace de quelques mois, cette planification a dû être révisée en raison de la situation financière.

512 Critères pour une planification à long terme

La planification à long terme des besoins en locaux demeure néanmoins une nécessité; elle comporte la difficulté majeure qu'elle doit se faire sur la base de besoins difficilement prévisibles. Elle doit, par conséquent, être établie sur la base, d'une part, d'options fondamentales en matière de localisation des places de travail et, d'autre part, sur la base de critères d'ordre économique en matière de gestion de locaux.

Le Plan de regroupement de 1985 visant à résoudre les difficultés de logement de l'administration générale de la Confédération dans l'agglomération bernoise avait posé clairement le problème dans des termes économiques, c'est-à-dire que le

logement de l'administration doit s'effectuer en tenant compte de critères bien précis garantissant une gestion efficace. Le plan de regroupement partait de l'idée que le logement des places de travail doit s'effectuer selon des critères économiques et qu'il fallait donc considérer les éléments suivants: dépenses courantes aux frais de location, frais d'entretien et d'exploitation par poste de travail et frais d'organisation par place de travail.

Si ces critères avaient été rigoureusement appliqués et cela déjà depuis les premiers plans de regroupement de 1961 et 1977, la stratégie à long terme de construire ou d'acquérir des immeubles aurait pu s'imposer de manière plus évidente. Le fait que d'autres critères (p. ex. lutte contre la surchauffe ou la décentralisation pour des raisons politiques) ont été également pris en considération ont mené à des résultats qui sont en contradiction avec les objectifs fixés. Ces résultats étant une augmentation du pourcentage du nombre de places de travail sises dans des bâtiments loués et, partant, une augmentation des coûts par place de travail (coûts dérivant des frais de location et d'installation mais également coûts indirectement dus à l'éparpillement des unités administratives).

L'échec de la poursuite des objectifs de planification des places de travail est également une conséquence de l'absence d'options fondamentales dans la localisation des places de travail de la part du Conseil fédéral. Dans le rapport intermédiaire de janvier 1992 au Conseil fédéral, le Groupe de coordination «Places de travail de la Confédération» a mis en relief que le problème de la localisation des places de travail doit être abordé dans une perspective globale et en collaboration étroite avec les cantons et les communes. La réalisation de nouvelles places de travail ne saurait donc être perçue comme un simple problème d'acquisition de locaux. Elle doit prendre en considération plusieurs autres critères. Selon le rapport mentionné, la perspective globale exige la prise en compte des éléments décisionnels suivants:

La localisation des places de travail de la Confédération doit tout à la fois, si possible, préserver le logement et les possibilités d'implantation d'entreprises privées et tenir compte des fonctions proprement sociales de la ville de Berne. Les places de travail de la Confédération ont une portée non négligeable tant du point de vue économique que du point de vue de l'organisation du territoire. Les projets de la Confédération doivent donc être partie intégrante d'un développement urbain dans son ensemble et de la création de pôles de croissance économique en particulier. La Confédération pourrait engendrer un développement profitable à tous les acteurs en présence sur la base d'un partenariat avec des institutions publiques et privées. En outre, les places de travail de la Confédération devraient se concentrer dans des sites bien desservis par les transports publics et situés dans des zones d'utilisation mixte (bureaux de l'administration, bureaux du secteur privé et lieux de résidence). Cette optique répond aux objectifs poursuivis par la Confédération en matière de transport, d'environnement et d'organisation du territoire. Elle apporte en même temps des facilités de gestion des places de travail et, partant, leur exploitation rationnelle.

Dans ce même rapport intermédiaire, le Groupe de coordination esquisse les principales solutions possibles pour faire face aux besoins futurs en places de travail. Des solutions plus concrètes seront présentées lors du rapport final qui devrait être soumis au Conseil fédéral d'ici fin 1993. D'après ces premières

esquisses de solutions, il apparaît clairement que le Conseil fédéral doit procéder à la définition d'un certain nombre d'options fondamentales qui vont entraîner des mesures bien définies. Pour l'instant, ce Groupe de coordination a développé des solutions suivantes:

- mise à profit des réserves d'utilisation dans la région urbaine: cette solution nécessite une coordination accrue des différents services responsables des immeubles de la Confédération et des régions entre eux et avec les autorités cantonales et communales afin de parvenir à un meilleur usage des disponibilités existantes;
- création d'un à deux nouveaux sous-centres dans l'agglomération. Cette solution implique un engagement actif de la part de la Confédération à la promotion de ses pôles de croissance;
- création de nouveaux sous-centres en dehors de l'agglomération: il s'agit ici de voir dans quelle mesure des solutions de localisation peuvent être envisagées dans des villes à proximité de Berne.

Recommandation 1:

Le Conseil fédéral doit formuler les options fondamentales qu'il entend adopter pour prendre les décisions en matière de localisation des places de travail de l'administration générale.

Selon les Commissions de gestion, ces options doivent prendre en considération les éléments suivants:

- *doit-on poursuivre la décentralisation en dehors de l'agglomération bernoise?*
- *collaboration avec les régions, les cantons et les communes et développement éventuel d'un partenariat avec des investisseurs privés;*
- *importance des coûts de la localisation dérivant d'autres politiques, comme par exemple la politique d'aménagement du territoire, des transports, de l'environnement, la politique du personnel (en particulier le développement du travail à temps partiel), les politiques conjoncturelles (p. ex. lutte contre la surchauffe, programmes de promotion).*

513 Mesures en matière de logement

Les mesures prises jusqu'à maintenant pour faire face à l'augmentation des places de travail, c'est-à-dire la location au coup par coup selon l'urgence des besoins, ne contribuent guère à faciliter la recherche de solutions pour le futur. Les constructions qui seront réalisées d'ici à 1998 sur la base du message émis en 1991 sur les constructions civiles apportent, d'une part, une réduction de l'écart entre les places de travail en location et celles qui sont propriété de la Confédération et, d'autre part, une solution afin de concentrer les unités administratives dans un nombre réduit d'emplacements. Pour le futur, le plan 2002 prévoit comme variante pour poursuivre les objectifs de gestion économique des places de travail, de louer, avec un droit d'emption, deux autres immeubles. La variante de construire des bâtiments sur des terrains appartenant à la Confédération est considérée comme difficilement réalisable à cause des procédures de planification du territoire et à cause des disponibilités financières actuelles de la Confédération.

tion. Selon les responsables du CCC et du Service des immeubles, le choix de la variante «location avec droit d'emption» aurait l'avantage de réaliser les aménagements nécessaires au prix avantageux actuel dans le secteur du bâtiment et de réaliser l'achat, au prix fixé à l'avance, au moment le plus opportun pour les finances fédérales; cela dans la mesure où l'achat serait réalisé dans les délais fixés dans le contrat.

Le Groupe de travail des Commissions de gestion a eu l'occasion de visiter un immeuble qui a été loué avec droit d'emption. La visite a eu lieu lorsque les travaux de réaménagement étaient encore en cours et a pu ainsi se faire une idée des transformations nécessaires. Malgré le fait que ce bâtiment, conçu à une époque (1910) comme immeuble locatif, avait été transformé depuis 30 ans en bâtiment administratif, les travaux nécessaires pour que son utilisation soit adaptée aux besoins de l'administration sont importants. D'après les représentants du CCC, ce type d'investissement est avantageux en comparaison avec une construction nouvelle. Les membres du Groupe de travail ont toutefois émis des doutes en ce qui concerne l'utilisation rationnelle d'un bâtiment qui a été construit à d'autres fins. Il n'est en effet pas tout à fait évident que le coût par place de travail soit plus avantageux que celui d'une construction nouvelle si l'on tient compte des futurs frais d'entretien d'un côté et des frais d'aménagement à insérer dans une structure déjà existante de l'autre côté. En outre, l'occupation rationnelle du volume global du bâtiment n'est pas garantie (existence d'espaces inutilisables à cause de la structure prioritaire).

En principe, la Confédération devrait avoir de la retenue dans l'utilisation d'immeubles locatifs.

Recommandation 2:

Les Commissions de gestion recommandent au Conseil fédéral de procéder au choix des mesures pour l'acquisition des locaux en examinant les variantes suivantes:

- a. *Tirer parti au mieux des biens immobiliers dont dispose la Confédération. Pour cela, il est envisageable de procéder à des achats, des ventes et des échanges sur la base d'une coordination entre l'administration générale, les régies fédérales et les autorités cantonales et communales;*
- b. *Entreprendre des locations d'immeubles avec droit d'emption à condition que:*
 - *le délai pour l'achat de l'immeuble ne soit pas trop rapproché afin de tirer le profit maximum de cette mesure, c'est-à-dire de réaliser les aménagements nécessaires au prix avantageux actuel dans le secteur du bâtiment et de réaliser l'achat, au prix fixé à l'avance, au moment le plus opportun pour les finances fédérales. Des délais d'un ou deux ans ne remplissent pas cette condition;*
 - *procéder à une analyse rigoureuse des coûts des places de travail d'une location avec droit d'emption en comparaison avec les coûts d'une nouvelle construction (utilisation rationnelle de l'espace, coût d'aménagement, coût d'entretien);*
- c. *Maintien d'un pourcentage raisonnable de places de travail en location. Ce pourcentage devrait se situer aux alentours de 20 pour cent du total des places de travail.*

La décision en 1983 du Conseil fédéral d'examiner la décentralisation de certaines unités administratives avait été prise sur la base de considérations plutôt politiques que de gestion économique des locaux. Pour la décentralisation d'un certain nombre d'offices, le Conseil fédéral voulait d'une part stimuler les régions économiquement faibles en y créant des emplois et, d'autre part, encourager le multilinguisme dans l'administration en facilitant l'accès des francophones aux emplois de l'administration. La concrétisation de cette décision de décentralisation était prise avec le message des constructions de 1991 où le Conseil fédéral a proposé trois projets de construction: à Neuchâtel pour l'Office fédéral de la statistique (OFS), à Bienne pour l'Office fédéral de l'économie des eaux (OFEE) et à Granges pour l'Office fédéral du logement (OFL). Entre-temps, le nouvel Office fédéral de la communication (OFKOM) a été également logé à Bienne. La Commission a auditionné les responsables d'offices concernés par cette décentralisation: l'OFS et l'OFL. Elle a pu constater que la décentralisation en tant que mesure pour résoudre le problème du logement n'est pas tout à fait satisfaisante. Il n'est en effet pas toujours possible de prendre en considération à la fois les critères politiques, les exigences d'efficacité de l'administration fédérale et les intérêts des offices concernés. Pour l'OFS, l'incertitude quant à la décision finale de son transfert à Neuchâtel a eu comme conséquence un taux de rotation important. Etant donné que ces départs ont eu lieu à un moment où le marché du travail était asséché, l'office a dû enregistrer une perte de capacité de travail. Actuellement, la direction estime que la solution de loger l'office à Neuchâtel se révèle favorable dans la mesure où il pourra bénéficier d'un environnement scientifique susceptible de produire des synergies utiles à sa mission.

Le cas de l'Office fédéral du logement est différent. L'actuel logement à Berne est bon, tant qualitativement (logé à un seul endroit) qu'économiquement (loyer très favorable). L'incertitude a fait que, depuis 1987, le taux de rotation du personnel a été fort élevé. La difficulté de recruter du personnel a conduit l'office à faire face aux tâches en constante augmentation par l'engagement de personnel auxiliaire. La planification des travaux a été également difficile, ce qui a conduit à une surcharge de travail et à un retard considérable dans le traitement des dossiers. Selon les responsables de cet office, le choix de transférer l'office à Granges n'est pas optimal quant aux besoins spécifiques de l'office: contact avec les utilisateurs, les parlementaires et les autres offices de l'administration fédérale.

Les critères politiques à la base de la décision de décentralisation sont valables pour autant que les choix des unités administratives susceptibles d'être décentralisées soient faits en tenant compte des critères d'efficacité et d'efficience dans l'accomplissement des tâches. Les deux exemples de décentralisation examinés par les Commissions laissent planer des doutes quant à la prise en considération de ces différents critères. Le processus de décision du Conseil fédéral en la matière a posé de réels problèmes de gestion et d'organisation au sein des offices examinés. Les Commissions sont conscientes que les changements tant dans les structures que dans l'organisation d'un office provoquent inévitablement des résistances de la part des personnes concernées et partant, des dysfonctions administratives. Toutefois, le mode de procéder du Conseil fédéral n'a pas créé les

prémises favorables à éviter, du moins en partie, ces dysfonctions. Les Commissions de gestion estiment que le Conseil fédéral n'a pas suffisamment prévu de transparence et que le processus décisionnel a trop duré. Elles estiment également que la pondération des différents critères (politiques, gestion économique des locaux, mission des offices) n'a pas été faite de manière systématique.

Recommandation 3:

Dans le cas où le Conseil fédéral décide de transférer ou de créer de nouvelles places de travail en dehors de l'agglomération bernoise, les Commissions de gestion recommandent ce qui suit:

3.1

Dans le but d'éviter d'une part le sentiment d'insécurité des collaboratrices et collaborateurs et, d'autre part, des dysfonctions administratives importantes, le processus de décision doit être mené de manière transparente et concertée avec les offices concernés et doit se concrétiser dans des délais raisonnables.

3.2

La décision de décentralisation doit se prendre sur la base d'une pondération systématique des différents critères qui entrent en jeu. Les Commissions de gestion estiment que l'efficacité et l'efficience dans l'accomplissement des tâches sont prioritaires.

52 Organisation administrative: concentration contre décentralisation

L'actuelle organisation des services pour la gestion des locaux, même si elle n'a pas encore fait ses preuves, semble rectifier les manques évidents de l'ancienne organisation. L'actuelle organisation a été établie selon le principe de la concentration des tâches versus celles de la décentralisation. Elle répond aux critères souhaitables pour assurer la direction centrale d'une tâche transversale qui requiert que le processus de décision et sa mise en œuvre soient centralisés.

Le CCC a été créé en s'inspirant largement de la structure donnée aux affaires des constructions du DMF. Au DMF, le service correspondant s'inscrit dans une structure hiérarchique alors que dans le domaine civil le CCC est un organe central qui doit travailler pour six départements différents. Cela signifie qu'il doit préparer les décisions à l'intention du Conseil fédéral et une fois celles-ci acceptées, les faire appliquer et les contrôler au niveau de tous les autres départements. L'ancienne organisation avait permis de créer des vides décisionnels que les différents départements avaient utilisés pour bloquer les efforts de planification concernant la gestion des bureaux. Comme nous l'avons exposé au chiffre 42, les résistances à toute décision centralisée ne sont pas à exclure, même avec l'actuelle organisation, étant donné que chaque département considère, en partie à juste titre, que la gestion de ses propres locaux fait partie de ses tâches de direction (au même titre que la gestion du personnel). Des conflits entre les tâches de direction du CCC et les tâches des utilisateurs des offices en matière de gestion des locaux peuvent entraver une planification qui, par sa mission, doit trouver des solutions globales et applicables de manière cohérente. Pour cela il faut, de l'avis

des Commissions de gestion, que soient créées les conditions afin que les décisions soient prises avec la nécessaire transparence quant aux objectifs et aux critères. L'acceptation des décisions dépend également du degré de participation des instances concernées lors de négociations préalables.

Recommandation 4:

Les Commissions de gestion estiment que la nouvelle organisation pour la gestion des locaux est pertinente pour sa mission. Un manque évident dans l'ancienne organisation résidait dans la résistance de la part des départements et des offices à appliquer les décisions des organes compétents en matière de gestion des locaux.

Les Commissions de gestion recommandent au Conseil fédéral:

4.1

d'assurer au Centre de coordination des constructions civiles l'exercice de ses fonctions d'organe central en matière de gestion des locaux;

4.2

de garantir que les offices soient informés très tôt des mesures qui sont prises en matière d'acquisition de locaux;

4.3

de mettre en œuvre des moyens d'action qui permettent d'augmenter l'acceptabilité de la part de l'administration des décisions centrales en matière de gestion de locaux et, partant, leur exécution. Les Commissions de gestion estiment que le Conseil fédéral doit examiner la possibilité d'établir de nouvelles directives en la matière où sont précisés: le déroulement et les compétences dans les opérations de formulation des besoins en locaux ainsi que leur attribution, et les instances qui doivent être consultées par le Centre de coordination des constructions civiles en matière de planification.

53 Méthodes de travail

Le manque d'outils de travail importants pour une planification fait qu'une gestion courante et prévisionnelle des besoins en locaux n'est pas encore praticable. Les mesures envisagées en la matière de la part du CCC pour apporter les corrections sont, de l'avis des Commissions de gestion, pertinentes. Parmi ces outils, il est prévu de créer un système de fixation de priorités permettant de réagir rapidement et conformément aux objectifs à des besoins nouveaux (demande de locaux) et à des offres de locaux. Le système de fixation des priorités est déjà opérationnel au DMF. Sur la base de cette expérience, le CCC est en train d'élaborer un tel concept avec l'aide d'un consultant extérieur. Le DMF a élaboré un système d'analyses coût/utilité qui lui permet d'établir une hiérarchie parmi les besoins en locaux. De l'avis des responsables du CCC, la mise au point d'une méthodologie pour la fixation des priorités pour l'administration générale comporte des difficultés puisqu'il faut prendre en considération un nombre de variables à pondérer plus important que dans le cas du DMF étant donné l'hétérogénéité des six départements.

Le Groupe de travail a pris connaissance et examiné le rapport élaboré par la société consultante du CCC concernant la conception du système de fixation des priorités. Selon ce rapport, l'introduction d'un tel système trouve sa justification

dans la nécessité de faire correspondre le volume des constructions aux possibilités financières de la Confédération, à court, moyen et long termes. Ce système concerne tant les nouvelles constructions que les rénovations et il peut être appliqué à tous les échelons de la procédure d'élaboration et d'exécution des projets de construction (de leur conception globale jusqu'à la phase d'exécution). La fixation des priorités doit répondre à deux critères: l'importance et l'urgence d'un projet. Le critère importance ayant toutefois un poids prédominant par rapport à celui de l'urgence. La méthode d'évaluation est calquée sur celle du DMF; elle consiste en un système d'analyse coût/utilité qui met en relation, hiérarchise et pondère un certain nombre d'objectifs à atteindre.

En l'état actuel des connaissances, les Commissions de gestion ne sont pas en mesure d'apprécier la faisabilité de ce système de fixation des priorités. Il leur semble toutefois pouvoir déceler des difficultés méthodologiques, surtout en ce qui concerne la définition et la pondération des différents objectifs.

Les Commissions de gestion estiment que la fixation des priorités doit répondre à l'exigence première d'introduire une transparence dans la prise de décision tant vis-à-vis de l'administration que vis-à-vis du Parlement. Selon un nouveau mode de déroulement des travaux de construction et de transformation prévu par l'ordonnance sur les constructions fédérales, le DFF, sur proposition du CCC, est chargé de déterminer le degré de priorité des besoins et son inscription dans le programme d'investissement. Quels que soient les critères qui détermineront une hiérarchie parmi les différents besoins, le fait de donner une priorité à un projet plutôt qu'à un autre aura des incidences en fin de compte sur l'accomplissement des tâches de l'administration. Cela parle donc en faveur de la nécessité d'un système de priorité qui permet de prendre des décisions sur la base d'un calcul le plus objectif et le plus transparent possible. Les Commissions de gestion estiment qu'un système de priorité devrait apporter également une cohérence dans l'ensemble de la gestion des locaux si on considère que les éléments prévisionnels d'une planification sont difficilement évaluables.

Il serait également judicieux que des critères pour la fixation des priorités soient également établis à l'intention des utilisateurs/demandeurs pour la formulation des besoins en locaux. Lors de l'inspection, le Groupe de travail a pu constater qu'à ce niveau, la gestion des locaux est faite en fonction de besoins immédiats sans un support conceptionnel clair. Comme exemple, nous pouvons citer la planification des besoins en locaux pour le Parlement. Sur la base de critères autres que ceux liés aux exigences de l'organisation administrative parlementaire, les locaux actuellement occupés par la presse ne seront pas mis à disposition des services du Parlement et des parlementaires. Cela aura comme conséquence des coûts supplémentaires et des solutions qui vont impliquer un réaménagement de bureaux de quelques départements. De l'avis des Commissions de gestion, la priorité, lors de la répartition des places de travail dans le Palais du Parlement, revient au Parlement et à ses services.

Recommandation 5:

Sur la base de ces considérations, les Commissions de gestion recommandent au Conseil fédéral ce qui suit:

5.1

La création et la mise en place des outils pertinents pour une gestion qualitative et quantitative des locaux doivent être considérées comme une priorité. Pour cela, le Conseil fédéral doit assurer au Centre de coordination des constructions civiles les moyens nécessaires.

5.2

En premier lieu, il faut que soit élaboré le système de fixation des priorités car, à notre avis, il constitue un instrument de décision pertinent pour faire face d'une manière la plus objective possible aux besoins et aux offres en locaux.

5.3

Le système de fixation des priorités doit également être un moyen pour une meilleure transparence et acceptabilité dans les décisions en matière de gestion de locaux. Pour cela, il faut que le concept final soit approuvé par le Conseil fédéral.

5.4

Le système de fixation des priorités doit également être un moyen d'information pour les commissions parlementaires compétentes en matière de gestion et d'acquisition de locaux. Lors de la présentation de la planification des investissements et des messages pour les constructions, le Conseil fédéral devra informer lesdites commissions sur la façon dont il a déterminé le degré de priorité.

5.5

Face à la grande disponibilité immobilière de la Confédération et des deux régions, le Conseil fédéral est invité à élaborer un plan de renoncement des immeubles. Sur la base de ce plan, le Conseil fédéral doit établir un catalogue des immeubles qui peuvent être gardés comme réserve, échangés ou aliénés.

54 Coordination

Les Commissions de gestion ont constaté (voir ch. 44) que la coopération entre les différents services de gestion des immeubles n'était pas suffisamment institutionnalisée afin de garantir une gestion concertée des différents besoins en locaux. La tendance, jusqu'à dernièrement, était donc d'agir de manière plutôt individuelle. La mise en place du Groupe de coordination «Places de travail de la Confédération» qui réunit les représentants de l'administration générale, des régions PTT et CFF et du canton et de la ville de Berne, a révélé un besoin important de coordination et d'échanges d'informations pour trouver des solutions concertées en matière d'acquisition de locaux. Dans son premier rapport intermédiaire, ce Groupe de coordination a mis en évidence différents aspects qui composent la coordination en matière de localisation des places de travail de la Confédération.

Tout d'abord, la réalisation d'une nouvelle place de travail ne saurait être perçue comme la seule réalisation des objectifs des plans de regroupement, à savoir un hébergement à moindre frais et à long terme sur des biens-fonds appartenant à la Confédération. En effet, la solution de la localisation exige une approche plus globale. En effet, la solution de la localisation exige une approche plus globale. Il s'agit de ne pas négliger la portée économique et l'importance en matière d'aménagement du territoire qui reviennent aux places de travail de la Confédération. Pour cela, ce Groupe de coordination estime qu'il est nécessaire de mettre en

relation plusieurs objectifs (objectifs de planification interne des besoins de locaux de l'administration générale et de ses régions, objectifs liés à l'aménagement du territoire, aux transports, les objectifs de développement économique de la ville et du canton de Berne, etc.). Les Commissions de gestion souscrivent à cette appréciation de la situation.

Le corollaire de cela est que la recherche et la mise en œuvre de solutions pour la localisation des places de travail doivent se faire sur la base d'une action concertée entre les différents acteurs concernés.

De l'avis des Commissions de gestion, il faut en premier lieu établir une coordination entre les divisions des immeubles de l'administration générale de la Confédération, des CFF, des PTT et du DMF. D'une part, cette coordination doit se réaliser sur les objectifs à poursuivre en matière de localisation et de gestion des places de travail afin d'avoir une unité de vue cohérente. D'autre part, la coordination devrait avoir comme but de trouver des solutions internes concertées comme par exemple la mise à disposition mutuelle de locaux et la réalisation de projets de construction en commun.

Cette coordination interne devrait permettre à la Confédération de se présenter comme un interlocuteur unique devant les instances cantonales et communales de Berne ainsi que celles d'autres cantons le cas échéant. Avec ces dernières instances, la Confédération devrait établir un deuxième niveau institutionnalisé de coordination dans le but d'harmoniser les possibilités d'action pour l'utilisation du territoire.

Les considérations précédentes amènent les Commissions de gestion à formuler les recommandations suivantes:

Recommandation 6:

Le Conseil fédéral doit créer des organes de coordination appropriés tant à l'échelle interne qu'avec les instances politiques extérieures:

6.1

L'organe de coordination interne de la Confédération doit être créé dans le but d'harmoniser les objectifs et les solutions en matière de localisation et d'acquisition des places de travail.

6.2

Afin d'aborder dans une perspective globale et à long terme le problème de la localisation des places de travail, le Conseil fédéral doit créer une plate-forme de concertation avec les cantons et les communes.

6.3

Afin d'assurer une unité stratégique et opérationnelle, ces deux organes devraient être présidés par un représentant du Centre de coordination des constructions civiles.

Les Commissions de gestion du Conseil des Etats et du Conseil national prient le Conseil fédéral de se prononcer avant la fin février 1994 sur le présent rapport et ses recommandations.

Les Commissions prient en outre le Conseil fédéral de préparer avant la fin juin 1995 un rapport sur les suites données jusque-là aux présentes recommandations.

Liste des abréviations

CCC	Centre de coordination des constructions civiles
OCF	Office des constructions fédérales
AFF	Administration fédérale des finances
OFO	Office fédéral de l'organisation
CCL	Commission de coordination du logement
OFAEE	Office fédéral des affaires économiques extérieures
OFL	Office fédéral du logement
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFAT	Office fédéral de l'aménagement du territoire

N36726

Liste des personnes auditionnées

DFI	M. Fust, secrétaire général M. Piazzoli, directeur OCF M. Jost, directeur suppléant OCF M. Zeltner, directeur OFSP M. Malaguerra, directeur OFS M. Hänni, chef des services centraux OFS
DFJP	M. Flückiger, directeur OFAT
DMF	M. Muster, directeur suppléant Groupe planification, GEMG M. Zumwald, section planification et investissements, GEMG
DFF	M. Khanlari, vice-directeur AFF M. Rogger, vice-directeur AFF M. Giger, Attribution et exploitation des locaux, CCC, AFF M. Lüthi, Services des investissements et du controlling, AFF M. Rauber, Service des immeubles, AFF
DFEP	M. Corbat, secrétaire général M. Jeker, directeur suppléant OFAEE M. Frauchiger, chef du personnel et de l'organisation, SG M. Gurtner, directeur suppléant, OFL
PTT	M. Läderach, directeur suppléant, Division des immeubles
CFF	M. Vogel, directeur suppléant, Direction du domaine
Services du Parlement	M ^{me} Huber, secrétaire générale de l'AF.

Lors des visites aux locaux, les membres du groupe de travail ont été reçus par:

M. Meier, secrétaire général suppléant DFAE
M. von Däniken, directeur suppléant Direction politique, DFAE
M. Staub, chef de projet, OCF, DFI
M. Giger, attribution et exploitation des locaux, CCC, DFF
M. Saurer, Délégation des opérations, CCC, DFF
M. Jeker, directeur suppléant OFAEE, DFEP
M. Neuenschwander, services centraux, OFAEE, DFEP.

B. Prise de position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport susmentionné lors de sa séance du 23 février 1994. Il remercie les commissions de gestion de l'intérêt qu'elles portent aux problèmes de planification et de gestion des locaux inhérents au logement de l'administration fédérale. Il donne ci-après son avis sur le rapport et sur ses différentes recommandations.

1 Remarques d'ordre général

Le Conseil fédéral constate avec satisfaction que les Commissions de gestion considèrent la nouvelle organisation de gestion des locaux comme appropriée. Bien que la réorganisation dans le domaine des constructions de la Confédération ne soit en vigueur que depuis le 1^{er} janvier 1992, des planifications importantes ont pu être menées à bien entre-temps ou sont en cours de réalisation. La nouvelle ordonnance du 18 décembre 1991 sur les constructions fédérales ainsi que la réglementation des compétences qui en découle ont donné satisfaction. Les activités des différents services participant aux constructions se fondent désormais sur une définition claire des tâches, des compétences et des responsabilités. Cette situation a eu pour conséquence la création de nouvelles institutions et une nouvelle répartition des attributions lors de la planification et de la réalisation des projets.

2 Les différents points du rapport

Les chiffres 1 «Introduction» et 2 «Buts de l'inspection» ne suscitent aucune remarque de notre part. Le chapitre consacré aux buts de l'inspection permet certaines constatations et remarques concernant aussi bien le déroulement actuel de la planification que les questions ayant trait à l'acquisition et à la gestion des locaux.

Au chiffre 3 «Etat de la situation», le chiffre 32 contient une description de l'ancienne et de la nouvelle réglementation et notamment une définition des tâches du groupe de coordination «Places de travail de la Confédération». On notera pour compléter que ce groupe de coordination est chargé de garantir à long terme, soit au-delà du Schéma directeur 2002 (Concept pour le logement de l'administration fédérale dans l'agglomération de Berne), les places de travail de la Confédération dans le périmètre retenu pour la planification. Dans ce contexte, il s'occupe également de coordonner les activités des services concernés (administration et régies) ainsi que les requêtes émises par les cantons et les communes en matière de construction. Il établit une liste des terrains appropriés qui appartiennent à la Confédération ou qui sont en d'autres mains et les examine en fonction de critères tels que le nombre de places de travail, l'équipement, la convenance du point de vue urbanistique, le rapport de propriété, le niveau de planification, etc. Le groupe de coordination «Places de travail de la Confédération» ne s'occupe cependant pas concrètement du logement de l'administration fédérale au sens du Schéma directeur 2002. En effet, cette tâche relève de la

compétence du Département fédéral des finances, et plus précisément de l'Administration fédérale des finances, conformément à l'ordonnance du 18 décembre 1991 sur les constructions fédérales (voir également les modifications de l'ordonnance du 9 mai 1979 réglant les tâches des départements, des groupements et des offices ainsi que de la loi de délégation du 28 mars 1990).

Au chiffre 33 «Méthodes de travail», il faut ajouter que l'ordonnance du 9 mai 1979 réglant les tâches des départements, des groupements et des offices a d'ores et déjà été révisée et adaptée aux nouvelles conditions-cadres.

Le chiffre 4 «Constatations» est subdivisé en quatre parties. Le chiffre 41, qui concerne les objectifs, décrit l'évolution suivie par les places de travail de la Confédération ainsi que leur coût dans des bâtiments loués. Il est par contre inexact d'affirmer que l'administration fédérale n'a plus construit de bâtiments lui appartenant depuis le début des années soixante. C'est ainsi qu'entre 1960 et 1980, près de 1700 places de travail ont été créées dans sept immeubles appartenant à la Confédération (Lindenweg 5 à Wabern, ainsi qu'à Berne: Mattenhofstrasse 5, Einsteinstrasse 2, Papiermühlestrasse 14, Inselgasse 1, Taubenhalde A et B, Belpstrasse 53). En outre, pendant la même période, différents bâtiments ont été achetés à Berne, comprenant quelque 1100 places de travail (Effingerstrasse 27, Monbijoustrasse 47, 51 et 91, Effingerstrasse 20, Feldeggweg 1, Christoffelgasse 5, Eigerstrasse 61). En 1980 s'est achevée la construction du centre administratif du DMF situé à la Papiermühlestrasse à Berne, qui compte près de 700 places de travail. Trois bâtiments administratifs situés à Berne et comprenant près de 450 places de travail, qui étaient auparavant loués, ont par ailleurs pu être achetés au cours des années quatre-vingt. Il s'agit des immeubles situés à l'Eigerstrasse 65, à la Wylstrasse 52 ainsi qu'à la Haslerstrasse 16. Ces investissements n'ont cependant pas suffi à loger une administration en pleine expansion conformément aux exigences et aux objectifs. Différents bâtiments d'exploitation ont en outre été construits au cours de ces dernières années, soit le centre de la protection civile de Schwarzenbourg (terminé en 1984), l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle (terminé en 1986) ainsi que l'Institut pour les maladies à virus et l'immunoprophylaxie (terminé en 1992). Il est en revanche exact que l'objectif principal consistant à «réduire les locations onéreuses et à se loger avantageusement à long terme dans des bâtiments appartenant à la Confédération» n'a pas été atteint. La raison essentielle en est que l'on ne disposait pas d'un catalogue de mesures prêtes à être réalisées avant l'adoption du Schéma directeur 2002 et du message sur les constructions de 1991.

Personne ne conteste que la croissance de l'administration fédérale et la situation critique sur le marché immobilier – auxquelles il faut ajouter le peu d'empressement à investir dans des bâtiments en propre – ont causé de très sérieux problèmes de locaux dans différents services administratifs. On est par ailleurs obligé de constater que certains services s'accrochent de ces difficultés pour ne pas devoir quitter des locaux jouissant d'un certain prestige (Palais fédéral p. ex.), bien qu'un déménagement serait indiqué et réalisable tant sur le plan de l'exploitation que de l'organisation. Le Conseil fédéral s'attend toutefois à ce qu'une application méthodique du Schéma directeur 2002 pour le logement de l'administration fédérale, des objectifs de la planification et des solutions qui y figurent, apporte une amélioration durable.

Au chiffre 42, qui traite de l'organisation administrative et de la répartition des compétences, il est relevé que la réorganisation des services de construction de la Confédération a entraîné une séparation nette entre les services chargés des tâches stratégiques et ceux chargés des tâches opérationnelles. Par rapport à l'ancienne réglementation, cette distinction améliore nettement le processus de décision en matière de planification et d'attribution des locaux.

Le chiffre 43, «qui concerne les méthodes de travail», contient une liste des outils dont le Centre de coordination des constructions civiles (CCC) a besoin pour faire face à ses tâches. Dans l'intervalle, toute une série d'instruments de travail ont déjà été engagés à bon escient:

- La banque de données RABE qui fait état de l'occupation actuelle, des besoins en locaux des offices ainsi que des locaux et des places de travail en réserve;
- L'inventaire des bâtiments qui distingue entre locaux loués et locaux appartenant à la Confédération;
- La transposition du Schéma 2002 en données informatiques;
- La mise en place d'une planification continue des besoins par l'entremise des secrétariats généraux des départements;
- Le programme d'investissements portant sur douze ans concernant les projets de construction d'un montant supérieur à 2 millions de francs ainsi qu'un programme correspondant pour les acquisitions d'immeubles.

Au chiffre 44, «qui concerne la coopération en matière d'utilisation des locaux entre l'administration fédérale générale, les régies et le DMF», il est relevé, à juste titre, que la coopération entre les différents services de gestion des immeubles n'était pas suffisamment institutionnalisée. La coordination et la coopération dans ce domaine ont été améliorées de manière décisive grâce à l'intervention du groupe de coordination «Places de travail de la Confédération», dont il a déjà été question précédemment.

3 Commentaire relatif aux différentes recommandations

Recommandation 1

Le Conseil fédéral doit formuler les options fondamentales qu'il entend adopter pour prendre les décisions en matière de localisation des places de travail de l'administration générale.

Selon les commissions de gestion, ces options doivent prendre en considération les éléments suivants:

- doit-on poursuivre la décentralisation en dehors de l'agglomération bernoise?
- collaboration avec les régies, les cantons et les communes et développement éventuel d'un partenariat avec des investisseurs privés;
- importance des coûts de la localisation dérivant d'autres politiques comme, par exemple, la politique d'aménagement du territoire, des transports, de l'environnement, la politique du personnel (en particulier le développement du travail à temps partiel), les politiques conjoncturelles (p. ex. lutte contre la surchauffe, programmes de promotion).

En adoptant, le 15 mars 1993, le Schéma directeur 2002 pour le logement de l'administration fédérale, le Conseil fédéral a pris une option importante. Le Schéma directeur 2002 détermine en effet le logement des différents départements. Il n'est plus nécessaire d'analyser les différents points de ce programme de planification. Le rapport des Commissions de gestion en a déjà relevé la qualité. Il ressort également de l'option prise que l'on renoncera, pendant la période de planification, à décentraliser d'autres offices existants. En revanche, le Conseil fédéral a déjà indiqué précédemment qu'il examinerait aussi les possibilités de décentralisation lors de la création de nouveaux offices. Le groupe de coordination «Places de travail de la Confédération» assure la coopération avec les régies, les cantons et les communes, dont les représentants sont membres du groupe ou assistent régulièrement aux séances. Un rapport intermédiaire du groupe de coordination a été adopté par le Conseil fédéral le 15 juin 1992. Le rapport final devrait être remis au Conseil fédéral au printemps 1994.

S'agissant de la collaboration avec les investisseurs du secteur privé, le Conseil fédéral entend renoncer, pour des raisons de principe, à un partenariat institutionnalisé et il fera jouer la concurrence pour régler chaque cas.

Le Schéma directeur 2002 et les propositions de logement qu'il contient ont permis de prendre également différentes options dans les domaines de l'aménagement du territoire, des transports et de l'environnement. L'implantation des grands projets de construction prévus par le message sur les constructions de 1991 correspond aux objectifs visés. Il en va de même pour les deux bâtiments loués ou achetés à Berne et à Wabern. Tous ces projets sont très bien desservis par les transports publics. Il en est résulté que le nombre de places de parc privées a pu être fortement réduit en accord avec les autorités communales. Les conséquences sur les places de travail des emplois à temps partiel ont certes perdu en ce moment de leur importance mais pourraient redevenir actuelles si la situation sur le marché de l'emploi devait à nouveau s'aggraver. Le problème est clair: la Confédération peut-elle admettre, pour des raisons financières, que des places de travail ne soient pas occupées à 100 pour cent? Il s'agit de trouver de nouvelles solutions allant, le cas échéant, plus loin que le simple partage de la place de travail. Sur le plan de la politique conjoncturelle, les projets mentionnés dans le message sur les constructions de 1991 viennent à point nommé puisqu'ils constituent des mandats bienvenus dans un secteur touché par la crise.

Recommandation 2

Les Commissions de gestion recommandent au Conseil fédéral de procéder au choix des mesures pour l'acquisition des locaux en examinant les variantes suivantes:

- a. Tirer parti au mieux des biens immobiliers dont dispose la Confédération. Pour cela, il est envisageable de procéder à des concentrations, à des achats, à des ventes et des échanges sur la base d'une coordination entre l'administration générale, les régies fédérales et les autorités cantonales et communales;
- b. Entreprendre des locations d'immeubles avec droit d'emption, à condition que le délai pour l'achat de l'immeuble ne soit pas trop rapproché afin de tirer le profit maximum de cette mesure, c'est-à-dire de réaliser

les aménagements nécessaires au prix avantageux actuel dans le secteur du bâtiment et de réaliser l'achat, au prix fixé à l'avance, au moment le plus opportun pour les finances fédérales. Des délais d'un ou deux ans ne remplissent pas cette condition;

- c. Maintien d'un pourcentage raisonnable de places de travail en location. Ce pourcentage devrait se situer aux alentours de 20 pour cent du total des places de travail.

La recommandation 2a, qui consiste à tirer le meilleur parti des biens immobiliers dont dispose la Confédération, recouvre entièrement l'un des trois objectifs principaux du Schéma directeur 2002, à savoir la gestion active et axée sur les besoins des bâtiments et des immeubles appartenant à la Confédération. S'agissant des possibilités de concentration dans les immeubles actuels, il importe de relever qu'elles ont été pratiquement toutes utilisées lorsque la situation était particulièrement serrée sur le marché immobilier, soit dans la deuxième moitié des années 80 et au début des années 90. La coordination entre l'administration fédérale, les régies de la Confédération ainsi que les cantons et les communes est assurée par le groupe de coordination «Places de travail de la Confédération», comme nous l'avons déjà mentionné dans notre commentaire concernant la recommandation 1.

En ce qui concerne la recommandation 2b, le Conseil fédéral est du même avis que les Commissions de gestion puisqu'il estime aussi que le délai pour l'achat d'un immeuble ne doit pas être trop court afin de laisser une marge de manœuvre suffisante pour la planification financière. On s'efforcera, en règle générale, d'obtenir un délai de dix ans (p. ex. les deux immeubles loués ou achetés à Berne et à Wabern conformément au Schéma directeur 2002). Lorsque le délai fixé pour l'achat est long, le prix convenu est toujours indexé. Pour ce qui est de l'analyse des coûts par place de travail, les différents éléments portant sur les coûts et les surfaces sont régulièrement l'objet d'une estimation effectuée par le CCC.

Le point 2c a trait au maintien d'un pourcentage raisonnable de places de travail en location. Idéalement, celui-ci devrait se situer aux environs de 20 pour cent du total des places de travail. Le Schéma directeur 2002 pour le logement de l'administration fédérale prévoit lui aussi d'arriver à un pourcentage de 20 pour cent de places louées et rejoint en cela les recommandations des Commissions de gestion. Si l'on veut garder une certaine souplesse, il n'est pas judicieux de vouloir réduire ce pourcentage de locaux loués, ce qui serait d'ailleurs impossible vu que les surfaces dont la Confédération a besoin dans les centres ne sont généralement pas vendues mais seulement louées.

Recommandation 3

Dans le cas où le Conseil fédéral décide de transférer ou de créer de nouvelles places de travail en dehors de l'agglomération bernoise, les Commissions de gestion recommandent ce qui suit:

3.1

Dans le but d'éviter d'une part le sentiment d'insécurité des collaboratrices et collaborateurs et, d'autre part, des dysfonctions administratives importantes, le processus de décision doit être mené de manière transparente et

concertée avec les offices concernés et doit se concrétiser dans des délais raisonnables.

3.2

La décision de décentralisation doit se prendre sur la base d'une pondération systématique des différents critères qui entrent en jeu. Les commissions de gestion estiment que l'efficacité et l'efficience dans l'accomplissement des tâches sont prioritaires.

Le Conseil fédéral se rallie entièrement à la recommandation 3. Il a en effet analysé la situation lorsqu'il a pris la décision de décentraliser certains offices et il est arrivé aux mêmes conclusions que les Commissions de gestion. Il y aurait encore lieu de rappeler ici le fait déjà mentionné que le Conseil fédéral a pris une option importante en rapport avec d'éventuelles futures décentralisations lorsqu'il a approuvé le Schéma directeur 2002, à savoir qu'il renonçait à décentraliser d'autres offices existants au cours de la période couverte par la planification. En revanche, le Conseil fédéral, comme nous l'avons dit plus haut, a déjà promis d'examiner les possibilités de décentralisation lorsque de nouveaux offices seront créés et de procéder aux décentralisations en se conformant aux présentes recommandations.

Recommandation 4

Les Commissions de gestion estiment que la nouvelle organisation pour la gestion des locaux est pertinente pour sa mission. Un manque évident dans l'ancienne organisation résidait dans la résistance de la part des départements et des offices à appliquer les décisions des organes compétents en matière de gestion des locaux.

Les Commissions de gestion recommandent au Conseil fédéral:

4.1

d'assurer au Centre de coordination des constructions civiles l'exercice de ses fonctions d'organe central en matière de gestion des locaux;

4.2

de garantir que les offices soient informés très tôt des mesures qui sont prises en matière d'acquisition de locaux;

4.3

de mettre en œuvre des moyens d'action qui permettent d'augmenter l'acceptabilité de la part de l'administration des décisions centrales en matière de gestion de locaux et partant leur exécution. Les Commissions de gestion estiment que le Conseil fédéral doit examiner la possibilité d'établir de nouvelles directives en la matière où sont précisés: le déroulement et les compétences dans les opérations de formulation des besoins en locaux ainsi que leur attribution, et les instances qui doivent être consultées par le Centre de coordination des constructions civiles en matière de planification.

Conformément à la recommandation 4.1, il importe d'assurer au Centre de coordination des constructions civiles l'exercice de ses fonctions d'organe central chargé de la gestion des locaux. Le Conseil fédéral est pleinement conscient du rôle joué par le centre de coordination en matière de logement de l'administration

fédérale et veille à ce qu'il puisse s'acquitter de ses tâches dans des conditions optimales.

La recommandation 4.2 rappelle qu'il est indispensable d'informer très tôt les offices des mesures qui sont prises en matière d'acquisition de locaux. Le centre de coordination attache beaucoup d'importance à entamer le dialogue aussi tôt que possible avec les services concernés. De plus, la Conférence des secrétaires généraux est régulièrement informée du degré de réalisation du Schéma directeur 2002 ainsi que des demandes de locaux et des solutions proposées pour y faire face. Le message du 18 décembre 1991 sur les constructions contient en annexe la liste des différents modes de déroulement des travaux. Il en ressort que les services jouissent d'un droit de coparticipation à chaque phase de planification.

Au chiffre 4.3, il est recommandé au Conseil fédéral de mettre en œuvre des moyens d'action qui permettent d'améliorer l'acceptabilité de la part de l'administration des décisions centrales en matière de gestion de locaux. Il est conseillé d'établir une nouvelle directive qui réponde à ces exigences. Cette «directive» existe déjà sous la forme de la nouvelle ordonnance du 18 décembre 1991 sur les constructions fédérales. Le déroulement des opérations, les compétences ainsi que la coparticipation des services intéressés au cours des différentes phases de planification y sont clairement définis, ce qui correspond à la recommandation 4.3. Il en résulte qu'une décision centrale ne peut pas être prise sans consultation des intéressés. Un autre élément important est que les programmes d'ensemble joueront désormais, en tant qu'option stratégique, un rôle nettement plus important que par le passé. La décision en la matière relève chaque fois du département concerné ou du Conseil fédéral lorsque les programmes intéressent plusieurs départements.

Recommandation 5

Sur la base de ces considérations, les Commissions de gestion recommandent au Conseil fédéral ce qui suit:

5.1

La création et la mise en place des outils pertinents pour une gestion qualitative et quantitative des locaux doivent être considérées comme une priorité. Pour cela, le Conseil fédéral doit assurer au Centre de coordination des constructions civiles les moyens nécessaires.

5.2

En premier lieu, il faut que soit élaboré le système de fixation des priorités car, à notre avis, il constitue un instrument de décision pertinent pour faire face d'une manière la plus objective possible aux besoins et aux offres en locaux.

5.3

Le système de fixation des priorités doit également être un moyen pour une meilleure transparence et acceptabilité dans les décisions en matière de gestion de locaux. Pour cela, il faut que le concept final soit approuvé par le Conseil fédéral.

5.4

Le système de fixation des priorités doit également être un moyen d'information pour les commissions parlementaires compétentes en matière de gestion et d'acquisition de locaux. Lors de la présentation de la planification des investissements et des messages pour les constructions, le Conseil fédéral devra informer lesdites commissions sur la façon dont il a déterminé le degré de priorité.

5.5

Face à la grande disponibilité immobilière de la Confédération et des deux régions, le Conseil fédéral est invité à élaborer un plan de renoncement des immeubles. Sur la base de ce plan, le Conseil fédéral doit établir un catalogue des immeubles qui peuvent être gardés comme réserve, échangés ou aliénés.

Au chiffre 5.1, il est rappelé qu'il est indispensable de créer et de mettre en place des outils pertinents pour une gestion qualitative et quantitative des locaux. Le CCC dispose actuellement de toute une série d'outils de planification dont le degré d'élaboration n'est pas le même pour tous vu qu'il ont dû être créés dans un temps relativement court. Les outils avec lesquels on travaille actuellement sont améliorés de jour en jour. Le CCC dispose des connaissances requises et des infrastructures nécessaires notamment dans le domaine de l'informatique. Il travaille étroitement avec les services concernés dans ce domaine.

Conformément à la recommandation 5.2, il importe d'élaborer en premier lieu le système de fixation des priorités. De l'avis des Commissions de gestion, il s'agit là d'un instrument permettant de mieux analyser les voies menant à une décision. Le Conseil fédéral est aussi d'avis que le système de fixation des priorités est un instrument de décision important. Il ne faut cependant pas oublier que même le système le mieux élaboré ne débouche pas sur des données totalement objectives puisque la pondération et l'évaluation des différents éléments d'appréciation sont toujours de nature subjective. Les expériences faites jusqu'ici ont par ailleurs montré que le système doit encore être affiné et adapté aux besoins dans certains secteurs. Il importe notamment de faire une distinction, lorsque l'on fixe les priorités, entre les grands projets et les projets de moindre importance. Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer les difficultés dues à la diversité des projets à analyser, provenant de l'ensemble de l'administration générale de la Confédération (sept départements et Chancellerie fédérale). Il n'est pas possible d'obtenir la transparence et l'acceptabilité des décisions en se fondant uniquement sur l'infailibilité d'un système. Il reste absolument indispensable d'entamer en temps utile un dialogue ouvert avec les services intéressés.

Le Conseil fédéral est cependant prêt à approuver le concept final du système de fixation des priorités, comme le demande la recommandation 5.3.

Au point 5.4, il est recommandé que le système de fixation des priorités serve également de moyen d'information pour les commissions parlementaires. Le Conseil fédéral suivra volontiers cette recommandation dès que le système sera applicable.

Au chiffre 5.5, le Conseil fédéral est invité à élaborer un plan de renonciation des immeubles. Cela a déjà été fait, pour les locaux loués, avec le Schéma directeur

2002. Au cours de la mise en œuvre du Schéma directeur 2002, un plan prévoyant de renoncer à certains immeubles propriétés de la Confédération sera élaboré pour l'administration générale de la Confédération. Ce plan reprendra également les conclusions du groupe de coordination «Places de travail de la Confédération».

Recommandation 6

Le Conseil fédéral doit créer des organes de coordination appropriés tant à l'échelle interne qu'avec les instances politiques extérieures:

6.1

L'organe de coordination interne de la Confédération doit être créé dans le but d'harmoniser les objectifs et les solutions en matière de localisation et d'acquisition des places de travail.

6.2

Afin d'aborder dans une perspective globale et à long terme le problème de la localisation des places de travail, le Conseil fédéral doit créer une plate-forme de concertation avec les cantons et les communes.

6.3

Afin d'assurer une unité stratégique et opérationnelle, ces deux organes devraient être présidés par un représentant du Centre de coordination des constructions civiles.

La recommandation 6.1 a trait à la création d'un organe de coordination interne de la Confédération, destiné à harmoniser les objectifs et les solutions en matière de localisation et d'acquisition des places de travail. Le Conseil fédéral est d'avis qu'un tel organe n'est pas indispensable pour le moment. D'une part parce que la nouvelle ordonnance du 18 décembre 1991 sur les constructions fédérales, l'ordonnance modifiée du 9 mai 1979 réglant les tâches des départements, des groupements et des offices ainsi que la loi de délégation du 28 mars 1990 règlent clairement la question des compétences et des attributions. Ce n'était pas le cas de la réglementation antérieure, également critiquée par les Commissions de gestion. D'autre part parce que toutes les affaires de gestion des locaux se fonderont dorénavant sur le Schéma directeur 2002. Les objectifs dudit schéma et les solutions qui y sont présentées sont coordonnées et ont été approuvées par le Conseil fédéral. En outre, le CCC informe régulièrement la Conférence des secrétaires généraux du degré de mise en œuvre du Schéma directeur 2002.

La plate-forme de concertation avec les cantons et les communes permettant d'aborder le problème de la localisation des places de travail dans une perspective globale et à long terme, telle qu'elle est préconisée au chiffre 6.2, existe déjà. Le groupe de coordination «Places de travail de la Confédération» s'acquitte de cette tâche avec succès.

Conformément à la recommandation 6.3, ces deux organes devraient être présidés par un représentant du Centre de coordination des constructions civiles. La mise en œuvre du Schéma directeur 2002 est dirigée par le centre de coordination, alors que le groupe de coordination «Places de travail de la Confédération» est dirigé par l'Office fédéral de l'aménagement du territoire. Le centre de coordina-

tion est cependant représenté dans ce groupe par son chef. La collaboration joue parfaitement et le Conseil fédéral ne voit dès lors aucune raison de changer de président.

4 Perspectives

Le Conseil fédéral remercie les Commissions de gestion pour leur étude approfondie et pour leurs propositions constructives. Il souhaite que la collaboration qui existe entre les Commissions de gestion et le Conseil fédéral se poursuive dans le même esprit d'ouverture que jusqu'ici.

Depuis septembre 1992, date du début de l'inspection, les travaux ayant trait à la «planification et à la gestion des locaux dans l'administration fédérale générale» se sont poursuivis et les instruments de planification ont été constamment améliorés. Il en résulte que différentes recommandations des Commissions de gestion ont d'ores et déjà été partiellement ou totalement mises en œuvre.

Le Conseil fédéral est disposé à réaliser le Schéma directeur 2002 pour le logement de l'administration fédérale dans l'agglomération de Berne dans les délais prévus et conformément aux objectifs visés. Ce programme de planification permettra en effet de résoudre à long terme et de manière optimale le problème du logement des services et de mettre en place une gestion des locaux conforme aux exigences.

N36726

II. Liste des requêtes à l'autorité de surveillance traitées en 1993 par les Commissions de gestion

En 1993, les Commissions de gestion ont de nouveau reçu de nombreuses requêtes émanant de citoyens, d'organisations et de groupements d'intérêt. Elles les ont examinées au titre de la haute surveillance.

1. Indications chiffrées

Au total, 43 requêtes ont été reçues en 1993 (contre 52 l'année précédente). A ce jour (8 mars 1994), 33 sont pendantes, ce qui veut dire que les dossiers en suspens sont plus nombreux que l'année précédente (27).

Les sections compétentes et le secrétariat ont liquidé un nombre bien plus élevé de requêtes, déchargeant les commissions.

Les sections chargées de la protection de l'environnement et de l'agriculture traitent depuis longtemps plusieurs requêtes concernant ces deux domaines, requêtes qui devraient être réglées dans le courant de l'année.

Deux requêtes ont été transmises à la Délégation des Commissions de gestion, qui contrôle régulièrement en détail les domaines de la sécurité de l'Etat et des services de renseignement.

Le nombre de requêtes qui visent des tribunaux et des autorités cantonales et qui doivent être rejetées dès l'abord parce que les Commissions de gestion ne sont pas compétentes est en léger recul.

2. Remarques générales sur l'objet des requêtes

L'éventail des requêtes est très large; il recouvre l'ensemble du domaine d'activité de l'administration et des tribunaux au niveau fédéral.

Toutefois, comme l'an passé, un grand nombre des requêtes touche le domaine de l'asile, c'est-à-dire d'une part l'exécution du droit applicable et d'autre part la jurisprudence de la commission de recours en matière d'asile. Nous nous référons au chiffre 6.

Les Commissions de gestion ont de plus en plus souvent affaire à des requérants auprès desquels le secrétariat joue un rôle d'assistance par téléphone. Le Parlement devant être à l'écoute des citoyens, le secrétariat prête une oreille attentive aux préoccupations du requérant et, dans la mesure du possible, le conseille. La procédure du droit de surveillance n'inclut cependant pas, en principe, d'auditions personnelles.

3. Requêtes traitées par le plénum des commissions

Les requêtes traitées par les sections et par le secrétariat ne seront pas commentées ici.

4. Requêtes du Conseil exécutif du canton de Schaffhouse et du canton de Berne

Les cantons de Berne et de Schaffhouse ont déposé deux requêtes portant sur trois recours administratifs dans le domaine de l'assurance maladie, recours qui ont fait l'objet d'une procédure complexe dans ces cantons.

Pour l'essentiel, ces procédures ont comme point de départ un conflit entre les associations de caisses maladie et les hôpitaux publics en ce qui concerne les tarifs de traitement en milieu hospitalier. Aucune convention n'étant conclue, c'est le Conseil exécutif qui a fixé les tarifs, comme le veut le droit en vigueur. Les associations de caisses maladie de ces deux cantons ont fait recours contre ces décisions des gouvernements cantonaux auprès du Conseil fédéral, qui est l'instance de recours désignée par la loi sur l'assurance maladie. Le Conseil fédéral a fixé définitivement le montant des forfaits journaliers dans ses décisions sur recours.

La teneur et les motivations des deux requêtes se recoupant, à l'exception du déroulement de la procédure, nous les avons traitées ensemble.

Les requérants (Conseils exécutifs de Schaffhouse et de Berne) invoquent principalement le retard non justifié et la violation du droit d'être entendus par le Conseil fédéral. Ils estiment que la longueur de la procédure a eu pour eux des conséquences financières graves.

La Commission de gestion du Conseil des Etats s'est penchée en premier lieu sur le grief de retard non justifié. Après des débats approfondis, elle est parvenue à la conclusion que dans deux cas sur trois, le grief était justifié, la procédure ayant été objectivement trop longue. La commission reconnaît certes que les procédures sont extraordinairement complexes dans le domaine de l'assurance maladie. Mais elle ne peut se ranger aux arguments du Conseil fédéral: celui-ci a en effet avancé que l'administration avait dû mettre sur pied un nouveau système de calcul des prestations obligatoires, l'ancien ne suffisant plus aux nouvelles exigences. La Commission de gestion estime que le Conseil fédéral aurait pu décider sur la base de l'ancien modèle.

Par contre, elle n'a pu constater de violation du droit d'être entendu.

Elle donne suite en partie aux requêtes. Elle recommande au Conseil fédéral de traiter avec diligence les recours qui mettent en cause les actes législatifs cantonaux et ceux dont l'issue a d'importantes conséquences sur le budget des cantons. Elle s'abstient cependant de recommander une nouvelle évaluation des décisions sur lesquelles portaient les requêtes.

5. U. F., Madiswil, contre le Tribunal fédéral

L'auteur de la requête reproche au Tribunal fédéral de n'être pas entré en matière sur le recours en nullité qu'il lui avait adressé, pour la raison qu'il avait omis de verser une avance des frais.

Le requérant fait valoir que l'avance des frais qu'on lui a réclamée ne se rapportait pas au recours en nullité, mais à une autre procédure. Il conteste donc que le Tribunal lui ait jamais demandé une avance des frais, en concluant que c'est à tort que celui-ci n'est pas entré en matière sur le recours en nullité.

Si la Commission de gestion du Conseil national admet que l'intitulé de la décision concernant l'avance des frais est effectivement ambigu, le requérant n'en a pas moins eu la possibilité de constater, par le simple échange de correspondance qu'il avait eu avec le Tribunal fédéral, que l'avance des frais se rapportait au recours en nullité qu'il avait déposé.

La position défendue par le requérant est contraire au principe constitutionnel de la bonne foi, lequel ne s'applique pas seulement aux autorités et aux tribunaux, mais aussi aux particuliers. La commission ne pouvant approuver cette attitude, elle ne donne pas suite à la requête.

6. Requêtes concernant l'exécution du droit en matière d'asile

Ces requêtes ont été évaluées pour la plupart au cours de l'inspection concernant la conception de l'exécution de la politique dans le domaine des réfugiés. La Commission de gestion du Conseil national prévoit de publier dans la Feuille fédérale un rapport à ce sujet en juin 1994.

N36726

Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales sur les questions examinées en 1993 du 12 avril 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.026
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.06.1994
Date	
Data	
Seite	1317-1355
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 793

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.