

Evaluation de la gestion immobilière de la Confédération (domaine civil)

**Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de
la Commission de gestion du Conseil national**

du 16 avril 2007

Le présent rapport sera publié dans la Feuille fédérale, qui fera foi.

L'essentiel en bref

La gestion immobilière de la Confédération dans le domaine civil est confiée selon l'Ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique (OILC) à l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL).

Le portefeuille immobilier géré par l'OFCL compte 2'800 bâtiments accueillant 22'000 places de travail. La valeur de remplacement des immeubles civils est estimée à près de 5 milliards de francs. Outre les bâtiments administratifs, ce portefeuille comprend les bâtiments de douane, des bâtiments de prestige, tels que les musées, et les bâtiments des représentations suisses à l'étranger. En 2006, l'OFCL a mené des projets de constructions et de rénovations pour un montant de l'ordre de 240 millions de francs. En outre, le domaine *constructions* de l'OFCL occupe un peu moins de 400 équivalents pleins-temps dont près de la moitié constitue du personnel de nettoyage.

Depuis sa création en 1999, l'OFCL a engagé de nombreux projets d'organisation et de réorganisation. En outre, l'OFCL a été fortement touché par les programmes d'allégement budgétaire et d'abandon des tâches.

Dans ce contexte, le 27 mars 2006, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'effectuer une évaluation de la gestion immobilière civile de la Confédération et plus particulièrement sur les compétences et la coordination dans ce domaine.

Pour ce faire, le CPA a conduit une quarantaine d'entretiens avec des représentants de l'OFCL et des organisations d'utilisateurs ainsi qu'avec des experts de la branche. Il a également réalisé un sondage auprès de trente-neuf unités de l'administration. Des comparaisons ont en outre été réalisées dans le cadre d'un mandat confié à une entreprise spécialisée. Un benchmarking quantitatif aurait dû compléter le benchmarking qualitatif. Il devait porter sur les coûts et les effectifs par domaine, par prestation et devait permettre de répondre aux questions portant sur les potentiels d'économie. Il n'a pas pu être conduit à terme du fait de la qualité ou de la non-disponibilité des données souhaitées.

L'évaluation est composée de trois parties dont les résultats principaux sont résumés ci-après.

Question-clé 1 (chapitre 3 du rapport) : les bases normatives et le contexte institutionnel permettent-ils une gestion immobilière efficiente ?

Les bases normatives définissant les objectifs et les compétences sont relativement claires et précises. Toutefois, ces bases ainsi que le contexte institutionnel ne permettent pas une gestion immobilière vraiment efficiente car premièrement, les objectifs stratégiques ne sont pas suffisamment concrétisés (il manque un lien avec les objectifs opérationnels) par le Département fédéral des finances (DFF), deuxièmement, les droits et devoirs des organisations d'utilisateurs ne sont pas suffisamment précis et troisièmement, les processus de décisions sont soumis aux pouvoirs des départements.

L'OFCL agit dès lors dans un contexte difficile marqué par des départements et leurs services, qui acceptent de manière diverse son rôle en matière de gestion immobilière.

Question-clé 2 (chapitre 4 du rapport) : la mise en œuvre par l'OFCL de la stratégie de gestion immobilière est-elle adéquate ?

Management

Dès sa création en 1999, l'OFCL a fait face à des exigences de restructuration et d'économies (programmes d'allègement budgétaire) avec succès. Parallèlement, l'OFCL a entrepris un travail de professionnalisation de la gestion immobilière qui s'est concrétisé par la formation des collaborateurs, la révision de l'OILC, la définition des processus, l'introduction du système SAP, la préparation de l'introduction du modèle du locataire et de l'imputation des prestations. Cette professionnalisation de l'office est aussi illustrée par les compétences des collaborateurs, bien jugées par les organisations d'utilisateurs dans le cadre de notre sondage.

Dans ce contexte, les priorités ont été logiquement portées par l'OFCL sur les demandes et exigences politiques ainsi que sur celles émanant du département. Toutefois, certains autres principes ont été écartés alors qu'ils apparaissent comme des éléments fondamentaux, à savoir : une orientation clients comme base de la culture d'entreprise, des actions proactives plutôt que réactives (comptabilité analytique, pilotage par indicateurs), et des processus d'amélioration et d'apprentissage (système de contrôle, et d'évaluation) soutenant l'ensemble des processus et des prestations. Le report de ces éléments n'est pas en adéquation avec d'une part la volonté de professionnalisation de l'office et d'autre part, le travail en partenariat défini dans l'OILC.

Stratégie

La stratégie menée par l'OFCL est conforme au cadre normatif. La mise en œuvre de la stratégie se base sur des objectifs opérationnels et des instruments qui lui permettent de suivre et de piloter ses activités.

La stratégie immobilière de l'OFCL se confronte parfois à celles des organisations d'utilisateurs. En effet, l'OFCL mène une stratégie immobilière de long terme et se heurte à des besoins des organisations d'utilisateurs à court terme. De plus, les organisations d'utilisateurs et les secrétariats généraux de leur département respectif ne partagent malheureusement pas tous leur vision à long terme avec l'OFCL, pourtant nécessaire à ce dernier pour mener une stratégie conforme à leurs besoins.

La méconnaissance de la stratégie de l'OFCL par les organisations d'utilisateurs est problématique dès lors qu'elle s'accompagne d'une communication insuffisante tant entre l'OFCL et les offices fédéraux, qu'à l'intérieur des départements de ces derniers (pour les questions immobilières).

Du fait de leur manque de concrétisation, tous les objectifs stratégiques ne disposent pas de la même importance dans le cadre des activités de mise en œuvre. Par exemple, l'objectif visant à développer la prise de conscience des coûts et à favoriser un comportement économique ne s'est pas concrétisé : la stratégie et les instruments vi-

sant à favoriser ce comportement économique ne sont pas clairs, en outre ils ne permettent pas de juger si les organisations d'utilisateurs respectent les normes et standards. Les apports de l'introduction du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) ainsi que du modèle du locataire restent à être observés dans la pratique.

La stratégie doit aussi pouvoir intégrer les intérêts des différentes parties prenantes. C'est pourquoi, il manque un objectif stratégique (mesurable) lié à la satisfaction des utilisateurs.

Organisation

Le domaine *constructions* de l'OFCL, constitué de ses trois sections de *gestion immobilière*, *gestion de projets* et de *gestion des ouvrages et des bâtiments*, est clair dans sa structure de base. C'est davantage à l'intérieur de cette organisation, c'est-à-dire à l'intérieur de ses différentes sections qu'il existe un manque de clarté au niveau de la répartition des compétences et des responsabilités pour les organisations d'utilisateurs. Ces dernières remédient à cet état de fait en nouant des contacts personnels au sein de l'OFCL.

L'organisation de l'OFCL apparaît en constante mutation. Certains principes sont en cours d'introduction mais il se pose la question de savoir si ces mesures vont assez loin : le principe du facility management ne se répercute pas encore visiblement dans les processus et dans l'organisation.

Processus et prestations

L'OFCL a consacré beaucoup d'efforts et de ressources dans la définition des processus et a le mérite d'avoir formalisé cette approche et de vouloir encore la développer. Toutefois, le manque d'orientation clients des processus, la faible standardisation qu'ils ont engendrée concrètement dans le travail de tous les jours et le fait qu'ils n'aident pas à une meilleure communication ni avec les organisations d'utilisateurs ni à l'interne de l'OFCL doivent aussi être mentionnés.

Certains concepts et principes de fonctionnement en relation avec les organisations d'utilisateurs (tels que guichet unique, gestion de la relation client « CRM », facility management) n'ont pas figuré dans les priorités à la base du développement des processus.

De plus, la définition et la mise en œuvre des processus ne se sont pas accompagnées d'une évolution positive de la perception de la qualité des prestations par les organisations d'utilisateurs.

Ressources

L'organisation interne des offices fédéraux est aussi déterminante pour la bonne coordination avec l'OFCL. En effet, les offices définissent de manière variable les compétences, les interfaces et l'organisation en matière immobilière, ce qui influence directement la qualité de la collaboration avec l'OFCL. Ce dernier fait donc face à des offices plus ou moins bien organisés et sensibilisés en matière de comportement économique par leur département.

Le principe de collaboration en partenariat posé par l'OILC est peu exploité : la satisfaction des utilisateurs pourrait être améliorée par une communication plus transparente des décisions. En outre, il n'existe pas d'instruments (outil informatique par exemple) et d'informations (données par exemple) mis à disposition des organisations d'utilisateurs visant à faciliter leur gestion économique.

La prise en compte systématique des besoins et de l'avis des organisations d'utilisateurs dans la sélection d'un prestataire de services et dans son évaluation a posteriori permettrait de gérer ces ressources externes de manière plus efficiente.

Question-clé 3 (chapitre 5 du rapport) : quelles seront les conséquences des réformes en cours sur la coordination entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs ?

Les réformes actuelles (nouveau modèle comptable de la Confédération et modèle du locataire) vont dans le sens d'une meilleure transparence des coûts ainsi que du développement d'une relation prestataire/clients. Mais, l'OILC, dans sa version actuelle, n'est pas adaptée à ces nouvelles logiques relationnelles. Il conviendrait dans le cadre de sa mise à jour (en cours) de bien préciser quels sont les droits et devoirs des organisations d'utilisateurs.

Enfin, l'imputation des prestations n'est pas la solution unique et suffisante pour encourager un comportement économique. Le benchmarking interne (entre offices, entre bâtiments), la communication avec les organisations d'utilisateurs, le travail en partenariat avec les offices, la mobilisation de ressources des organisations d'utilisateurs en constituent d'autres déterminants.

Key facts in brief

In accordance with the Ordinance on the Real Estate Management and Logistics of the Confederation (VILB), the Confederation's real estate management in the civilian sector is entrusted to the Federal Office for Buildings and Logistics (FBL).

The FBL manages a real estate portfolio of 2,800 buildings, which accommodate 22,000 workplaces. The replacement value of civilian real estate is estimated at just under 5 billion francs. Besides the administrative buildings, the portfolio consists of customs buildings, prestige buildings such as museums, as well as the buildings occupied by the Swiss missions abroad. In 2006, the FBL executed construction and renovation projects amounting to 240 million francs. The FBL's *Buildings* division accounts for just under 400 full-time jobs, with almost half of them allocated to cleaning personnel.

Since its establishment in 1999, the FBL has initiated numerous organisation and reorganisation projects. In addition, it was seriously affected by the programmes for cutbacks in expenditure and government responsibilities.

It was against this background that on 27 March 2006, the Control Committee of the National Council (CC-N) instructed the Parliamentary Control of the Administration (PCA) to carry out an evaluation of the Confederation's real estate management in the civilian sector, particularly with regard to competence and coordination.

For this purpose, the PCA held some 40 interviews with representatives of the FBL and the user organisations, as well as with experts. Moreover, it conducted a survey among 39 administrative units. In the context of a mandate awarded to a specialised firm, comparisons were made. A quantitative benchmarking was intended to supplement the qualitative benchmarking. It was meant to be related to costs and manpower in terms of division and performance, and to answer questions in respect of cost-cutting potentials. However, the benchmarking could not be completed since the data were either of inadequate quality or not available.

The evaluation is made up of three parts, whose main results are summarised below.

Key question 1 (Chapter 3 of the Report): Do the normative basis and the institutional context allow for efficient real estate management?

The normative basis that defines objectives and competencies is relatively clear and exact. However, neither this basis nor the institutional context allow for really efficient real estate management because firstly, the Federal Department of Finance (FDF) has not expressed strategic objectives in sufficiently concrete terms (there is no linkage with operational objectives), because secondly, the rights and obligations of the user organisations have not been formulated with adequate precision, and because thirdly, the decision-making processes are subject to the departments' competencies.

Thus the FBL operates in a difficult context; it is moulded by the departments and their offices, which accept the FBL's role in real estate management in different ways.

Key question 2 (Chapter 4 of the Report): Is the implementation of the real estate management strategy by the FBL appropriate?

Management

The FBL has succeeded in satisfying the requirements of cost effectiveness (cost-cutting programmes) ever since its establishment in 1999. At the same time, the FBL has made efforts to make work in the field of real estate management more professional. Tangible proof of this was provided by staff training, a revision of the VILB, a definition of processes, the introduction of the SAP system, as well as preparation for the introduction of the tenancy model and a billing system. The professionalisation of the Federal Office is also evidenced by the competence of the staff, which was described as good by the user organisations included in our survey.

It is understandable that against this background, the FBL accords priority to the wishes and demands of politics and of the department. Certain other principles, however, are placed on the back burner although they play a fundamental part: customer orientation as the basis of corporate culture, proactive measures instead of reactive ones (cost accounting, control on the basis of reference figures), as well as improvement and learning processes (control and evaluation system) on which the overall processes and services are founded. The postponement of these elements is neither in keeping with the intention of professionalising the FBL nor with the partnership-based work as defined in the VILB.

Strategy

The strategy defined by the FBL is in line with the normative framework. The implementation of the strategy is informed by operational objectives and instruments with which the FBL is able to check and control activities.

The FBL's real estate strategy sometimes clashes with that of the user organisations. The FBL pursues a long-term real estate strategy, whereas the user organisations' requirements are of a short-term nature. Moreover, it is regrettable that not all the user organisations and general secretariats of the respective departments communicate their long-term vision to the FBL although the latter depends on them in order to be able to pursue a strategy that is in accordance with their requirements.

The user organisations are unaware of the FBL's strategy. This gives rise to problems, particularly if it is accompanied by inadequate communication (about real estate issues) between the FBL and the federal offices, as well as within the departments.

Owing to a lack of specification, not all the strategic objectives in the context of implementation activities are accorded the same significance. The objectives of an increase in cost awareness and the promotion of cost efficiency, for instance, were not attained: the strategy and the instruments for the promotion of cost efficiency are not clear. Also, there is no way of assessing whether the user organisations comply

with norms and standards. The contribution resulting from the introduction of the Confederation's new accounting model and from the tenancy model remains to be gauged from practical experience.

In addition, the strategy will have to take into account the various stakeholders' interests. This requires a strategic (measurable) objective for customer satisfaction, which is still lacking.

Organisation

The FBL's *Buildings* division consists of the three departments *Real Estate Management*, *Project Management* and *Building Management* and basically has a clear-cut structure. However, a lack of clarity for the user organisations with regard to the division of competencies and responsibilities can be discerned within the organisation and within the various departments. The user organisations compensate for this deficit through personal contacts with the FBL.

The organisation of the FBL appears to be subject to constant change. At present, certain principles are being introduced, but the question arises as to whether these measures go far enough: the principle of facility management has still not produced any visible reflection in processes and organisation.

Processes and services

The FBL has invested a great deal of effort and resources in process definition and may be proud of having set out the approach in formal terms and of wanting to develop it further. It must be said that the processes lack customer orientation, that in day-to-day work they have hardly led to any standardisation and that they have made no contribution towards an improvement of communication, either with the user organisations or inside the FBL itself.

Certain concepts and operating principles in respect of the user organisations, such as "single point of contact", "Customer Relationship Management CRM" and "Facility Management", are not among the original priorities of process development.

Moreover, the development and implementation of the processes are not accompanied by an increasingly positive assessment of service quality by the user organisations.

Resources

The internal organisation of the federal offices is also crucial for good coordination with the FBL. The federal offices define competencies, interfaces and organisation in the field of real estate in different ways, which has a direct impact on the quality of cooperation with the FBL. Thus the FBL is confronted with more or less well organised federal offices, whose sensitivity to aspects of cost efficiency differ from department to department.

The principle of partnership-based work, which is laid down in the VILB, is hardly ever realised: user satisfaction could be improved through a more transparent communication of decisions. Besides, user organisations are not provided either with

instruments (such as IT instruments) or with information (such as data) for the promotion of economical management.

A systematic consideration of the user organisations' requirements and opinions in the selection and subsequent evaluation of a service provider would contribute towards a more efficient utilisation of such external resources.

Key question 3 (Chapter 5 of the Report): What consequences will the current reforms have for coordination between the FBL and the user organisations?

The current reforms (the Confederation's new accounting model and the tenancy model) tend towards a higher degree of cost transparency and the development of service provider/customer relations. The present version of the VILB, however, is not suitable for the new "relationship philosophy". In the context of the (current) update of the VILB, the user organisations' rights and obligations should be formulated in precise terms.

Finally, a billing system is neither the only nor a sufficient solution for the promotion of economical behaviour. Internal benchmarking (between federal offices and between buildings), communication with user organisations, partnership-based cooperation with the federal offices and the mobilisation of the user organisations' resources constitute further determinants.

Table des matières

L'essentiel en bref	1
Key facts in brief	5
1 Introduction	11
2 Concept de l'étude et méthodologie	13
2.1 Objet de l'évaluation	13
2.2 Critères de comparaison et d'évaluation	14
2.3 Etapes de travail et méthodes	15
3 Evaluation des bases normatives et du contexte institutionnel	17
3.1 Clarté et pertinence des objectifs	18
3.1.1 Description	18
3.1.2 Appréciations	19
3.2 Adéquation de la répartition des compétences	22
3.2.1 Description	22
3.2.2 Appréciations	23
3.3 Synthèse	26
4 Mise en œuvre : évaluation de la coordination dans le cadre de la gestion immobilière	27
4.1 Management	31
4.1.1 Description	31
4.1.2 Appréciations	32
4.1.3 Synthèse	36
4.2 Stratégie	37
4.2.1 Description	37
4.2.2 Appréciations	39
4.2.3 Synthèse	43
4.3 Organisation	43
4.3.1 Description	44
4.3.2 Appréciations	46
4.3.3 Synthèse	49
4.4 Processus et prestations	50
4.4.1 Description	50
4.4.2 Appréciations	51
4.4.3 Synthèse	58
4.5 Ressources	59
4.5.1 Description	59
4.5.2 Appréciations	59
4.5.3 Synthèse	63

5 Evaluation ex ante de certaines réformes actuelles (NMC et modèle du locataire)	64
5.1 Description des réformes	64
5.2 Appréciation des réformes	65
5.3 Synthèse	66
6 Conclusion générale	67
Bibliographie	69
Index des abréviations	72
Annexes	73

Rapport

1 Introduction

En matière de gestion de l'immobilier, les tâches et les compétences au niveau de la Confédération sont réparties entre trois services responsables :

- l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) pour les immeubles civils ;
- le Conseil des Ecoles polytechniques fédérales (EPF) pour les immeubles du domaine des EPF ;
- le Groupe de planification de l'Etat-major général, avec l'Office fédéral du matériel de l'armée et des constructions du Groupement de l'armement, pour les immeubles militaires et les ouvrages de conduite du gouvernement.¹

Cette répartition des tâches est réglée par l'Ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC).²

Dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration (RGA-NOVE), l'ensemble des activités de constructions, de gestion immobilière et des achats a été remanié à l'échelle de la Confédération. C'est dans ce contexte qu'est né en 1999 l'OFCL résultant de la fusion de cinq entités de l'administration.

La présente évaluation ne porte que sur la gestion immobilière civile de la Confédération, qui est confiée à l'OFCL. Il convient de préciser que les unités d'organisations qui utilisent un immeuble (un office fédéral ou une partie d'un office) sont désignées comme étant des organisations d'utilisateurs.

L'OFCL constitue l'un des plus grands maîtres d'ouvrage de Suisse. Il applique une stratégie immobilière qui vise à concentrer les unités administratives dans des bâtiments polyvalents de grandeur appropriée, appartenant à la Confédération.

Son portefeuille immobilier compte 2'800 bâtiments accueillant notamment 22'000 places de travail. La valeur de remplacement des immeubles civils est estimée à près de 5 milliards de francs. Outre les bâtiments administratifs, ce portefeuille comprend les bâtiments de douane, des bâtiments de prestige, tels que les musées, et les bâtiments des représentations suisses à l'étranger. En 2006, l'OFCL a mené des projets de constructions et de rénovations pour un montant de l'ordre de 240 millions de francs. En outre, le domaine *constructions*³ de l'OFCL occupe un peu moins de 400 équivalents pleins-temps dont près de la moitié constitue du personnel de nettoyage.

L'OFCL assure le suivi des bâtiments durant toute leur durée de vie, que ce soit comme concepteur ou comme maître d'ouvrage ou encore comme bailleur ou gestionnaire. Les divisions *gestion immobilière*, *gestion de projets* et *gestion des ouvrages et des bâtiments* sont chargées de la construction, de l'achat, de la location, des

¹ Art. 6 OILC.

² Les tâches et les compétences relevant du domaine de la logistique sont réglées par la même ordonnance mais ne font pas partie de la présente évaluation.

³ L'OFCL est composé principalement des domaines constructions et logistique. Seul le domaine constructions fait l'objet de la présente évaluation.

changements d'affectation, du maintien de valeur et de la déconstruction des bâtiments.

Depuis sa création, l'OFCL a été l'objet de nombreuses critiques, provenant à la fois des médias, d'experts, d'employés et des organisations d'utilisateurs, c'est-à-dire les offices fédéraux pour la plupart. Parallèlement, l'office a engagé de nombreux projets d'organisation et de réorganisation. Entre outre, l'OFCL a été fortement touché par les programmes d'allégement budgétaire (programme d'allégement budgétaire 2003 : -80 mio., programme d'allégement budgétaire 2004 : -21 mio., et programme d'abandon des tâches : -32 mio.).

Dans ce contexte, le 27 mars 2006, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'effectuer une évaluation de la gestion immobilière civile de la Confédération et plus particulièrement sur les compétences et la coordination entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs.

Partant de ce mandat, l'évaluation est conçue en trois axes.

1. Les bases normatives et le contexte institutionnel permettent-ils une gestion immobilière efficiente ?

- Les objectifs en matière de gestion immobilière sont-ils clairs et pertinents ?
- La répartition des compétences entre les différents acteurs est-elle adéquate ?

Cette partie fera l'objet du chapitre 3. Elle vise à analyser si le cadre conceptuel (c'est-à-dire les lois, ordonnances et autres documents définissant le champ d'action de l'OFCL) et le contexte institutionnel (objectifs du Conseil fédéral, du département) créent les conditions adéquates afin que l'OFCL exécute son mandat de manière efficiente.

2. La mise en œuvre par l'OFCL de la stratégie de gestion immobilière est-elle adéquate ?

- Les activités de management ont-elles fixé les bonnes priorités ?
- Du point de vue des relations avec les organisations d'utilisateurs, la stratégie mise en œuvre par l'OFCL est-elle cohérente à l'OICL ?
- La stratégie est-elle adaptée aux besoins des organisations d'utilisateurs ?
- L'organisation et les processus définis et mis en œuvre par l'OFCL permettent-ils d'assurer une bonne coordination avec les organisations d'utilisateurs et par là même de répondre à leurs besoins ?
- La mobilisation des ressources internes et externes est-elle fonction des organisations d'utilisateurs, de leurs besoins ?
- Quelle appréciation porter sur la prise en compte concrète des besoins des organisations d'utilisateurs ?
- Les organisations d'utilisateurs appliquent-elles les normes et standards en matière immobilière, ont-elles un comportement économique ?

Alors que la partie précédente visait à saisir la justesse du concept, cette partie (chapitre 4) s'intéresse à la mise en œuvre. Cela signifie qu'il s'agit de décrire et d'apprécier si les activités déployées par l'OFCL sont d'une part cohérentes avec le cadre normatif et d'autre part si ces activités sont bien menées. Le fil rouge de cette analyse est la coordination entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs. Les rapports entre ces deux acteurs sont le cœur de la gestion immobilière.

Les activités de mise en œuvre par l'OFCL sont étudiées selon cinq domaines, à savoir :

- le management ;
- la stratégie ;
- l'organisation ;
- les processus et prestations ;
- les ressources.

Ce chapitre permettra de répondre aux interrogations soulevées par les critiques portant sur les problèmes que l'OFCL aurait dans la mise en œuvre d'une stratégie d'exploitation efficiente, dans la réforme de ses structures et la prise en compte des besoins des organisations d'utilisateurs.

3. Quelles seront les conséquences des réformes en cours sur la coordination entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs ?

Cette troisième partie (chapitre 5) appréhende les conséquences de l'introduction du Nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) et de l'imputation des prestations qui ont notamment pour effets la facturation des loyers selon le modèle du locataire aux différentes organisations d'utilisateurs.

En effet, jusqu'à présent, il était difficile de percevoir le pouvoir et les moyens dont dispose l'OFCL pour faire appliquer les normes et standards auprès des organisations d'utilisateurs et de saisir, sur cet aspect, les réelles conséquences de l'application du NMC.

2 Concept de l'étude et méthodologie

2.1 Objet de l'évaluation

De manière générale, toute politique publique comprend les trois dimensions suivantes :

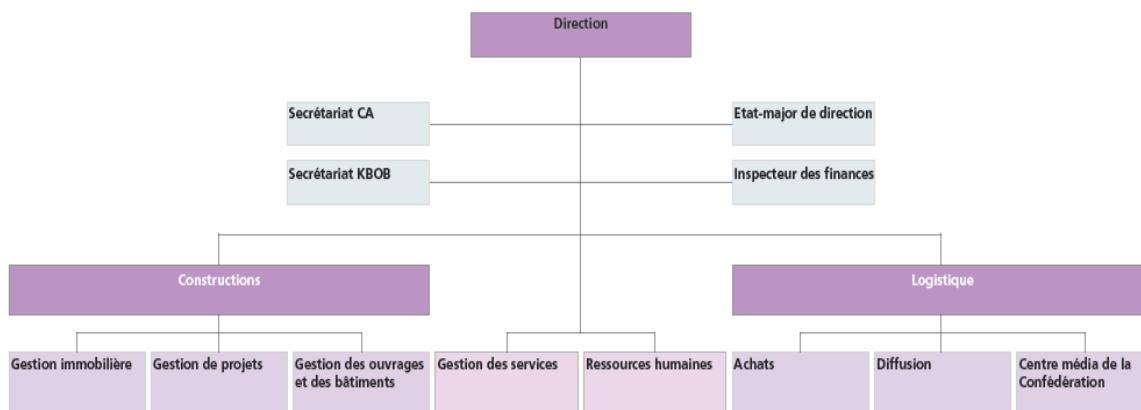
- la *conception politique* englobe le programme d'action sous-tendant une politique déterminée. Elle décrit les objectifs et instruments de cette politique et définit les rôles et compétences des acteurs chargés de l'appliquer ;
- les *activités de mise en œuvre* désignent toutes les actions stratégiques et opérationnelles servant à réaliser les objectifs politiques. Elles débouchent sur des *résultats* ;
- les *effets* concernent toutes les répercussions que les résultats ont sur les différents bénéficiaires et la société.

Conformément à la CdG-N, la présente étude doit se concentrer sur la conception politique et le contexte institutionnel, c'est-à-dire les conditions-cadres, les contraintes dans lesquelles évolue l'OFCL (chapitre 3), les activités de mise en œuvre et les résultats (chapitre 4) en se focalisant sur les aspects de coordination entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs. Les effets ne sont pas étudiés ici.

Il convient de préciser que la gestion immobilière est considérée dans le cadre de cette évaluation comme l'ensemble des activités menées par la division *constructions* de l'OFCL. Comme le montre l'illustration 1, cela englobe les activités de *gestion immobilière* (stratégique), les activités de *gestion de projets* et les activités de *gestion des ouvrages et des bâtiments*. Précisons que la division *logistique* fait aussi partie de l'OFCL mais est totalement exclue de la présente étude.

Organigramme partiel de l'OFCL

Illustration 1



Source : OFCL (www.bbl.admin.ch), 2006

2.2 Critères de comparaison et d'évaluation

L'analyse repose sur les critères de comparaison suivants :

1. *Comparaison dans le temps* : l'OFCL a été créé en 1999 et a subi de nombreuses transformations depuis lors. La présente étude en fait état en se penchant sur trois périodes :

- 1999 : naissance de l'OFCL sur la base de la fusion de plusieurs services fédéraux s'occupant de gestion immobilière ;
- 2006 : situation actuelle ;
- 2007-2009 : situation hypothétique des relations entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs dès lors que le NMC et le modèle du locataire sont introduits.

Cette comparaison dans le temps nous permet d'apprécier les efforts de réforme entrepris par l'OFCL ces dernières années et d'analyser les conséquences des nouveaux projets sur la coordination avec les organisations d'utilisateurs.

2. *Comparaison entre l'état actuel et l'état visé* : l'analyse chronologique est complétée par une comparaison entre l'état actuel et l'état visé. Nous comparons l'état actuel tel qu'il nous apparaît avec l'état souhaité, que nous avons déduit des sources suivantes :

- *cadre légal et dispositions d'exécution* : l'OILC ; le schéma directeur 2012, les instructions internes et d'autres actes contenant différentes dispositions sur le mandat, les structures et les procédures de l'OFCL ;
- *autres entreprises ou organisations s'occupant de gestion immobilière* : lorsque cela s'avère pertinent, nous comparons la pratique de l'OFCL avec les bonnes pratiques d'organisations actives dans la gestion immobilière ;
- *ouvrages spécialisés concernant la gestion immobilière*⁴ : il va sans dire que nous évaluons l'OFCL aussi en nous appuyant sur des critères contenus dans la littérature spécialisée sur la gestion immobilière au sein des entreprises et autres organisations.

Les critères d'appréciations ci-dessous sont présentés selon leur source :

1. Bases légales et contexte institutionnel (OILC, UK 2012) :
 - transparence des coûts ;
 - comportement économique (utilisation adéquate, éviter le gaspillage) ;
 - prise en considération des besoins des utilisateurs ;
 - travail en partenariat.
2. Entretiens menés avec des experts et comparaison avec d'autres organisations (benchmarking) :
 - bonnes pratiques.
3. Ouvrages spécialisés et modèle d'Excellence EFQM :
 - orientation résultats et orientation clients ;
 - management par les processus ;
 - développement et implication des personnes ;
 - apprentissage et amélioration ;
 - communication et développement des partenariats.

2.3 Etapes de travail et méthodes

Les études empiriques ont été réalisées dans un délai d'environ quatre mois (juillet à octobre 2006). En voici les principales étapes :

1. Consolidation des questions-clés et d'un concept d'évaluation sur la base d'entretiens exploratoires menés avec 14 experts au sein et en-dehors de l'OFCL (annexe 2).

⁴ Detempler P. et al. 2005, Ehlers K.-H. 1997, Falk B. 1997, Grieder U. et al. 2005, MFS 2001, Meyer-Meierling P. et al. 1998, Pfnür A. 2002, Schedler K et al. 2006.

2. Entretiens structurés, menés sur la base d'un guide avec 28 personnes⁵, 13 à l'OFCL, 10 auprès d'organisations d'utilisateurs⁶ et 5 auprès d'experts (annexe 2).
3. Questionnaire envoyé à 39 offices fédéraux ou secrétariats dans l'ensemble de l'administration⁷ (annexe 3 et 4). A noter que tous ont répondu.
4. Systématisation et résumé de tous les procès-verbaux d'entretiens dans un rapport d'évaluation interne.
5. Systématisation et résumé de tous les questionnaires envoyés aux offices fédéraux dans un rapport d'évaluation interne.
6. Comparaison des principaux résultats auprès de 5 entreprises/organisations (benchmarking, voir chapitre 4)
7. Analyse du contenu de documents et de données internes à l'OFCL (stratégies, instructions, processus).
8. Analyse du contenu de documents officiels, d'ouvrages spécialisés et de matériel de référence pour des comparaisons.

Une vue globale schématique du concept d'évaluation figure en annexe 1 et la liste des personnes interrogées, en annexe 2. Une sélection des documents analysés est présentée dans la bibliographie.

Nos appréciations reposent par conséquent sur les données empiriques obtenues grâce à :

1. des entretiens menés à l'OFCL ;
2. des entretiens menés dans les organisations d'utilisateurs ;
3. un sondage auprès des offices fédéraux ;
4. une analyse détaillée de documents.

Pour le chapitre 4, qui s'attache à la mise en œuvre de la gestion immobilière par l'OFCL, nous nous sommes appuyés sur un modèle d'analyse général (modèle d'Excellence EFQM (voir chapitre 4, illustration 4) visant à saisir les interactions entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs. Ce modèle a été choisi car il permet d'analyser une organisation dans son intégralité. De plus, il est conçu de manière à pouvoir réaliser des comparaisons entre organisations (benchmarking).

⁵ Certaines personnes interrogées dans la phase exploratoire ont été revues dans la phase d'entretiens. Lors de certains entretiens, plusieurs personnes étaient présentes.

⁶ Il est important de préciser que l'avis des organisations d'utilisateurs ne reflète pas forcément l'avis des utilisateurs individuels pour deux raisons. Premièrement, les décisions prises peuvent être contraignantes pour les utilisateurs d'où une insatisfaction dont il n'est pas fait part ici (étant donné que ces utilisateurs individuels n'ont pas été interrogés). Deuxièmement, les représentants des organisations d'utilisateurs pour les tâches immobilières sont dans certains cas très proches de leurs interlocuteurs à l'OFCL, étant donné que ces derniers constituent leurs premiers partenaires de discussion. Il se peut donc que leurs niveaux d'information et de satisfaction ne soient pas identiques à ceux des utilisateurs en général.

⁷ Ces offices sont tous des unités de l'administration fédérale centrale (selon OLOGA).

Dans ce contexte, un mandat a été confié à l'entreprise pom+Consulting à Zürich portant sur une comparaison qualitative (benchmarking qualitatif) et une comparaison quantitative (benchmarking quantitatif).

1. Le but du benchmarking qualitatif est de montrer quelles sont les bonnes pratiques dans le domaine, c'est-à-dire les possibilités et les potentiels d'amélioration pour l'OFCL. Il convient de préciser que les organisations utilisées pour ces comparaisons ont aussi des lacunes et des faiblesses, mais seules les bonnes pratiques ont été exploitées. Ces organisations sont décrites dans le chapitre 4, mais leur identité reste confidentielle.
2. Un benchmarking quantitatif aurait dû compléter ce benchmarking qualitatif. Ce deuxième type de comparaison devait porter sur les coûts et les effectifs par domaine, par prestation et devait permettre de répondre aux questions portant sur les potentiels d'économie en les comparant avec les données du marché. Ce benchmarking quantitatif n'a pas pu être conduit à terme, faute de données. Selon l'OFCL et le DFF, ces exigences n'ont pas pu être remplies en raison des spécificités de la Confédération. En outre, il convient de préciser que les données fournies par l'OFCL concernant les « bureaux et bâtiments administratifs » ne pouvaient pas être comparées avec le marché du fait de leur structure et de leur qualité. La disponibilité de ces données est dépendante de l'introduction de la comptabilité analytique et de la facturation interne des prestations dès 2009 (chapitre 4.1.2).

3 Evaluation des bases normatives et du contexte institutionnel

Ce chapitre répond à la première des trois questions principales de cette évaluation, à savoir :

Les bases normatives et le contexte institutionnel permettent-ils une gestion immobilière efficiente ?

- Les objectifs en matière de gestion immobilière sont-ils clairs et pertinents ?
- La répartition des compétences est-elle adéquate ?

Il s'agit d'analyser si le cadre conceptuel et le contexte institutionnel créent les conditions adéquates afin que l'OFCL exécute son mandat de manière efficiente. En d'autres mots, ce chapitre traite des contraintes dans lesquelles évolue l'OFCL et sur lesquelles il n'a pas de pouvoir d'action.

Pour répondre à cette question, ce chapitre est découpé entre trois sections. La première (3.1) s'attache à la clarté et à la pertinence des objectifs fixés dans les bases normatives, la deuxième (3.2) traite de l'adéquation de la répartition des compétences et la troisième (3.3) répondra synthétiquement à la question principale de ce chapitre.

Le cadre normatif dans lequel évolue la gestion immobilière civile de la Confédération –le mandat confié à l'OFCL– est défini en premier lieu par l'*Ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération* (OILC). En outre, le Conseil fédéral a pris connaissance de la stratégie, précisée dans le

Schéma directeur 2012 (UK 2012) et a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de le mettre en œuvre.

Ce cadre légal est bien entendu beaucoup plus large mais il n'est pas spécifique à la gestion immobilière.⁸

3.1 Clarté et pertinence des objectifs

Les objectifs en matière de gestion immobilière sont-ils clairs et pertinents ?

L'OFCL dispose-t-il d'un mandat et d'objectifs clairs ?

Les organisations d'utilisateurs disposent-elles d'un mandat et d'objectifs clairs ?

3.1.1 Description

Il convient tout d'abord de rappeler que l'OFCL est né en 1999 dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration (RGA-NOVE). L'OILC, à la base de son champ d'actions, tient compte des quatre objectifs généraux de la RGA. Ces objectifs, pour le projet *constructions, gestion immobilière et achats*, sont définis comme suit :

- Effectivité : le soutien assuré à la Confédération dans le domaine des constructions, de la gestion immobilière et des achats doit être orienté de façon optimale en fonction des besoins des clients. Il faut que même pendant la durée normale d'utilisation, la valeur de rente reste aussi élevée et les coûts annuels aussi modiques que possible.
- Efficience : dans le domaine des constructions, de la gestion immobilière et des achats, la Confédération se concentre sur ses compétences principales et s'emploie à optimiser ses processus.
- Economies : dans le domaine des constructions, de la gestion immobilière et des achats de la Confédération, on utilise les moyens mis à disposition de manière aussi parcimonieuse que possible, sans exclure la possibilité de prendre des mesures d'économies supplémentaires et on encourage les clients à utiliser les ressources de façon économe.
- Optimisation de la gestion : les objectifs, les mécanismes de direction, les processus et l'organisation du domaine des constructions, de la gestion immobilière et des achats doivent être conçus de façon qu'il en résulte une direction optimale permettant d'atteindre les objectifs d'effectivité, d'efficience et d'économie.

Plus précisément, l'OILC établit que la Confédération entend assurer l'optimisation à long terme du rapport coût/utilité dans le domaine de la gestion immobilière. Les

⁸ Citons notamment, la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP), la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA).

objectifs stratégiques sont les suivants⁹ :

- concentration des unités d'organisation de l'administration fédérale dans des ouvrages polyvalents, de taille appropriée, appartenant à la Confédération ;
- création et application de normes fondées sur le développement durable en matière de construction, d'aménagement, de gestion et d'exploitation ;
- amélioration de la transparence et de la prise de conscience des coûts.

L'OILC stipule aussi que la gestion de l'immobilier comprend l'ensemble des mesures destinées à couvrir les besoins en locaux de l'administration fédérale et à sauvegarder les intérêts de la Confédération en tant que propriétaire ou possesseur d'immeubles, maître d'ouvrage, gestionnaire et exploitant d'immeubles.¹⁰

Ces éléments constituent les objectifs que se fixe la Confédération en matière immobilière. Ils touchent à la fois l'OFCL et les organisations d'utilisateurs.

En outre, l'OILC définit les principes suivants :

- les services compétents (notamment l'OFCL) accomplissent leurs tâches en respectant les principes de l'opportunité, de l'économie et de la prise en considération des besoins des utilisateurs ; ils tiennent compte des aspects culturels et écologiques ainsi que des besoins des personnes handicapées ;¹¹
- ils collaborent en partenariat.¹²

Enfin, l'OFCL doit respecter le fait que le Palais fédéral et le centre de la ville de Berne sont réservés à l'Assemblée fédérale, au Conseil fédéral et aux services qui lui sont proches, de même qu'aux unités d'organisation assumant des tâches internationales.

Il convient de préciser que l'OFCL a établi, dans le schéma directeur 2012 des principes et objectifs¹³ qui résultent de l'analyse de la situation actuelle, des facteurs d'influence ainsi que des objectifs stratégiques de l'OILC cités ci-dessus.

3.1.2 Appréciations

Clarté des objectifs, manque de concrétisation

Les objectifs du mandat donné à l'OFCL en matière de gestion immobilière sont clairs. Ceux-ci sont définis dans l'OILC (voir ci-dessus) et repris dans le Schéma directeur.

Cependant, il convient de noter que ces objectifs manquent de concrétisation à l'échelle du département. En effet, le seul document faisant référence à ces objectifs est le Schéma directeur 2012. Celui-ci appelle deux remarques :

- le schéma directeur ne concerne que les bâtiments administratifs de l'administration soit moins de 10% des bâtiments (annexe 5) ;

⁹ Art. 3, al. 2 OILC.

¹⁰ Art. 5, al. 1 OILC.

¹¹ Art. 3a, al. 1 OILC.

¹² Art. 3a, al. 2 OILC.

¹³ UK 2012, chapitre 4 (OFCL 2004a).

- le schéma directeur reprend les objectifs de l'OILC mais ne les précise pas davantage. Bien que ces objectifs soient mesurables, aucun objectif quantitatif n'a été fixé. Il n'est donc pas possible d'apprécier s'ils sont atteints ou non.¹⁴

Reporting du DFF au Conseil fédéral sur la mise en œuvre du schéma directeur 2012

Tableau 1

	2004	2005
Nombre de place de travail	21 700	21 400
Nombre de places de travail, objets en propriété	14 540	14 420
Nombre de places de travail, objets en location	7 160	6 980
Localisation des places de travail selon le périmètre	21 700	21 400
Centre ville	3 470	3 600
Quartiers adjacents au centre ville	12 810	12 470
Agglomération de Berne	2 170	2 140
Distance « pendulaire »	1 300	1 270
Reste de la Suisse	1 950	1 920
Répartition des places de travail en % selon la taille de l'objet	100	100
Objets de plus de 200 places de travail	50	51
Objets de 100 à 200 places de travail	33	33
Objets de 50 à 100 places de travail	9	9
Objets de moins de 50 places de travail	8	7

Selon le schéma directeur :¹⁵

- la proportion des places de travail dans les objets en propriété doit augmenter ;
- le nombre d'emplacements au centre de Berne doit être réduit ;
- les places de travail doivent être concentrées et le nombre d'emplacements réduit.

Source : Données extraites du reporting 2005 du DFF au Conseil fédéral

¹⁴ Selon le DFF, il n'est pas réaliste de fixer des objectifs quantitatifs. La marge de manœuvre laissée à l'OFCL n'est pas une faiblesse mais au contraire une force du système, qui permet à l'OFCL d'optimiser sa gestion. En outre, selon le DFF, l'appréciation de l'atteinte des objectifs est garantie. Sur la base de la transparence des coûts apportée par le NMC, il est possible de bien comprendre le comportement des utilisateurs. Notons que, jusqu'à présent, ce n'était pas le cas et que les apports réels de l'introduction du NMC restent à être observés.

¹⁵ OFCL 2004a.

Pour illustrer cette problématique, le tableau 1 présente un extrait du *Reporting annuel du DFF au conseil fédéral sur les objectifs du schéma directeur*. Il dénote qu'il est possible de suivre l'évolution des objectifs, à savoir, la part des places de travail dans les objets loués, la localisation des places de travail ainsi que leur concentration. Mais, le manque de précision et de concrétisation auquel fait face l'OFCL peut être illustré avec l'exemple suivant : l'un des objectifs suivis est la part des bâtiments appartenant à la Confédération. Le schéma directeur stipule uniquement que cette part doit augmenter. De combien ? Dans quels délais ? A partir de quand ? Ce manque de précision ne permet pas une appréciation adéquate de leur atteinte. De manière similaire, la considération des aspects culturels et écologiques n'est pas déclinée plus précisément. Dès lors comment juger de leur prise en compte ?

Les objectifs laissent donc une grande marge de manœuvre à l'OFCL dans leur appréciation et dans l'application des mesures visant à les atteindre, tant au niveau de leur contenu qu'au niveau temporel. Aucune priorité n'est donnée, au risque qu'une stratégie opportuniste¹⁶ puisse être mise en œuvre.

Il convient de mentionner qu'un document¹⁷ non finalisé (in Arbeit) portant sur des indicateurs du portefeuille « bureaux et bâtiments administratifs » mentionne des valeurs de référence. Dans ce document, la part de surface en propriété est actuellement de 65 et devrait se monter à 80¹⁸. Ce pourcentage est basé sur des recommandations de Wuest&Partner datant de 1999. Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre portant sur la stratégie (voir chapitre 4.2). Ici, il faut souligner le manque d'uniformité relatif aux objectifs. Le document cité ci-dessus fait référence à la part de *surface* en propriété, alors que c'est la part de *bâtiments* appartenant à la Confédération qui doit augmenter selon le schéma directeur¹⁹, et que c'est le nombre de *places de travail* dans des objets en propriété qui est suivie dans le Reporting du DFF au Conseil fédéral (tableau 1). Même si tous ces indicateurs font référence à la même thématique (propriété, location), ils ne mesurent pas la même chose.

Enfin, il est certain que l'atteinte de ces objectifs (dans le temps) dépend des moyens accordés par le parlement et des décisions du DFF. L'OFCL agit en fonction de ces données, de ces contraintes.

Organisations d'utilisateurs

Relevons qu'aucun objectif n'est précisément assigné aux organisations d'utilisateurs si ce n'est de participer aux objectifs généraux et donc, d'avoir un comportement économique. Ceci illustre la volonté à la base de l'OILC de conférer les droits et les devoirs en matière immobilière principalement à l'OFCL. Toutefois, l'OILC ne prévoit pas non plus d'actions ou de sanctions en cas de comportement « non économique » des utilisateurs.

¹⁶ Selon le DFF, une stratégie opportuniste est exclue de par les objectifs stratégiques clairs, l'examen des besoins des utilisateurs par les départements concernés et par la transparence des coûts.

¹⁷ OFCL 2005g : Entwurf Richtlinien. Portfolio-Kennzahlen. Teilportfolio-Büro- und Verwaltungsgebäude.

¹⁸ Selon le DFF ; la part en propriété est passée de 67 % en 2004 à 71 % à fin 2006.

¹⁹ OFCL 2004a, page 9.

3.2 Adéquation de la répartition des compétences

La répartition des compétences entre les différents acteurs est-elle adéquate ?

Les compétences sont-elles suffisamment claires pour chacun des partenaires ?

Les compétences accordées à chaque partenaire sont-elles suffisantes ?

3.2.1 Description

L'OFCL a pour responsabilité le pilotage stratégique, tactique et opérationnel de la gestion de l'immobilier dans le domaine civil. L'OILC précise les différentes tâches pour chacun de ces trois domaines de pilotage²⁰. Ses compétences sont très étendues et doivent rester dans les limites des crédits d'engagement et des crédits de paiement accordés par les Chambres fédérales, et en fonction des directives du département. Ces compétences vont de l'achat et de la vente d'immeubles, à la définition de standards, l'utilisation économique et rationnelle de l'espace. En outre l'OILC confère la possibilité à l'OFCL de confier des tâches à des organisations d'utilisateurs dans le cadre de conventions.

L'OFCL est chargé de la définition de standards applicables à la construction, à l'attribution de surfaces, à l'aménagement intérieur, ainsi qu'à la gestion et à l'exploitation d'immeubles. L'OFCL a arrêté de nouvelles *Instructions concernant l'utilisation économique des bâtiments civils de la Confédération*. Ces dernières stipulent qu'un accord d'utilisation est établi avec chaque organisation d'utilisateurs. Selon ce document, la surface disponible pour les bureaux est utilisée de façon économique et avantageuse. Cet accord d'utilisation définit les éléments suivants : i) la capacité du bâtiment, ii) l'attribution des locaux et des surfaces de bâtiment en tenant compte du fonctionnement de l'organisation d'utilisateurs, iii) le potentiel de concentration dans le bâtiment selon l'analyse de capacité de l'OFCL et iv) l'occupation actuelle du bâtiment et les réserves de places éventuelles de l'organisation d'utilisateurs.

Les organisations d'utilisateurs n'ont quant à elles pas de compétences à proprement parlé en matière immobilière. Elles formulent leurs besoins (approuvés par l'organisme désigné par l'OFCL comme compétent, c'est-à-dire le secrétariat général du département de l'office concerné), et collaborent à l'exécution des tâches. L'OILC précise ensuite que leurs besoins doivent être pris en compte de façon appropriée dans les directives stratégiques.²¹

Les chambres fédérales se prononcent sur des crédits d'engagement et des crédits de paiement. Elles décident sur la base du *message concernant les projets de construction et l'acquisition de terrains et d'immeubles du secteur civil* du Département fédéral des finances (DFF). Le message est accompagné d'explications détaillées pour les projets dépassant 10 millions de francs. Les autres projets font l'objet d'un crédit-cadre. Ce message est préalablement analysé par les Commissions des constructions publiques (CCP).

²⁰ Art. 7 OILC.

²¹ Art. 9 OILC.

Le Conseil fédéral est quant à lui informé de l'état d'avancement du schéma directeur 2012 par un reporting annuel présentant l'état des objectifs (voir tableau 1, chapitre précédent).

Le DFF est informé deux fois par année des points clés et de l'état d'avancement des objectifs annuels de l'OFCL. Par exemple, en 2006, l'objectif central était la création de toutes les conditions pour le démarrage optimal du NMC (projet ProReMo) pour le 1^{er} janvier 2007. En outre des contacts réguliers ont lieu entre le secrétaire général du département et le directeur de l'OFCL.

L'OFCL établit en outre une planification des investissements sur quatre ans et à long terme, qu'elle soumet à l'Administration fédérale des finances (AFF), afin qu'un ordre de priorité politico-financier soit défini.

3.2.2 Appréciations

OFCL et organisations d'utilisateurs

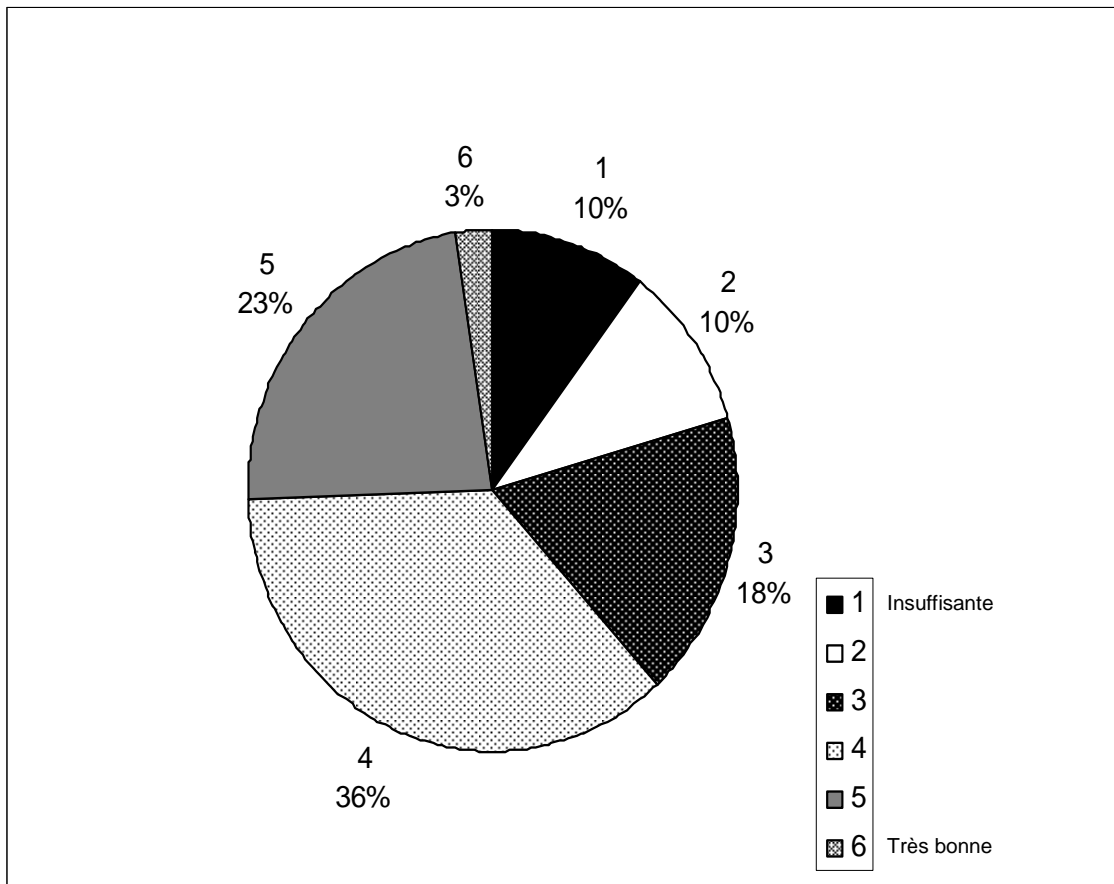
De manière générale, la répartition des compétences est jugée comme étant adéquate. Du côté de l'OFCL, les personnes interrogées estiment que l'OILC accorde à l'OFCL les compétences adéquates et suffisantes pour mener à bien leur mandat. Parfois même, on estime disposer des « pleins pouvoirs ». Il est vrai qu'en tant que représentant des intérêts de la Confédération comme propriétaire d'immeubles, maître d'ouvrage, gestionnaire et exploitant d'immeubles²², l'OFCL dispose de toutes les compétences. Pour certaines personnes interrogées, l'origine des éventuels désaccords entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs résiderait davantage dans la méconnaissance par les organisations d'utilisateurs de l'ordonnance et de ses implications, voire de la non-reconnaissance du pouvoir conféré à l'OFCL par l'OILC, plutôt que de la répartition des compétences en soi.

Du côté des organisations d'utilisateurs, la majeure partie pense que la répartition est théoriquement adéquate pour autant que la prise en considération de leurs besoins soit respectée. Une minorité regrette de ne pas disposer d'une plus grande marge de manœuvre et d'une certaine autonomie dans la gestion immobilière.

²² Art. 5 OILC.

Appréciation de la possibilité pour les organisations d'utilisateurs de participer aux décisions

Illustration 2



Source : CPA, questionnaire aux offices, 2006

En outre, pour la plupart des personnes interrogées dans les organisations d'utilisateurs, il est clair que les départements et les offices ont perdu leurs compétences en matière immobilière depuis l'introduction de l'OILC et la création de l'OFCL. Le regret pour les organisations d'utilisateurs est de ne pouvoir s'exprimer davantage, de ne pas être suffisamment consulté, de ne pas disposer d'un droit de regard. Ils reconnaissent à l'OFCL une position forte mais souhaiteraient qu'au moins des « droits » de clients leur soient accordés (par exemple la possibilité de s'exprimer au cours des processus de construction).

Comme le montre l'illustration 2 ci-dessus, 38% des offices interrogés jugent insuffisantes voire nettement insuffisantes les possibilités de participer aux décisions ou d'intervention, 36% les évaluent comme étant satisfaisantes et 26% comme étant bonnes. L'analyse des réponses explique cette différence dans le fait que, les possibilités d'intervention dépendent en partie de la qualité du dialogue et des relations entre la personne responsable à l'OFCL et celle dans l'office fédéral.

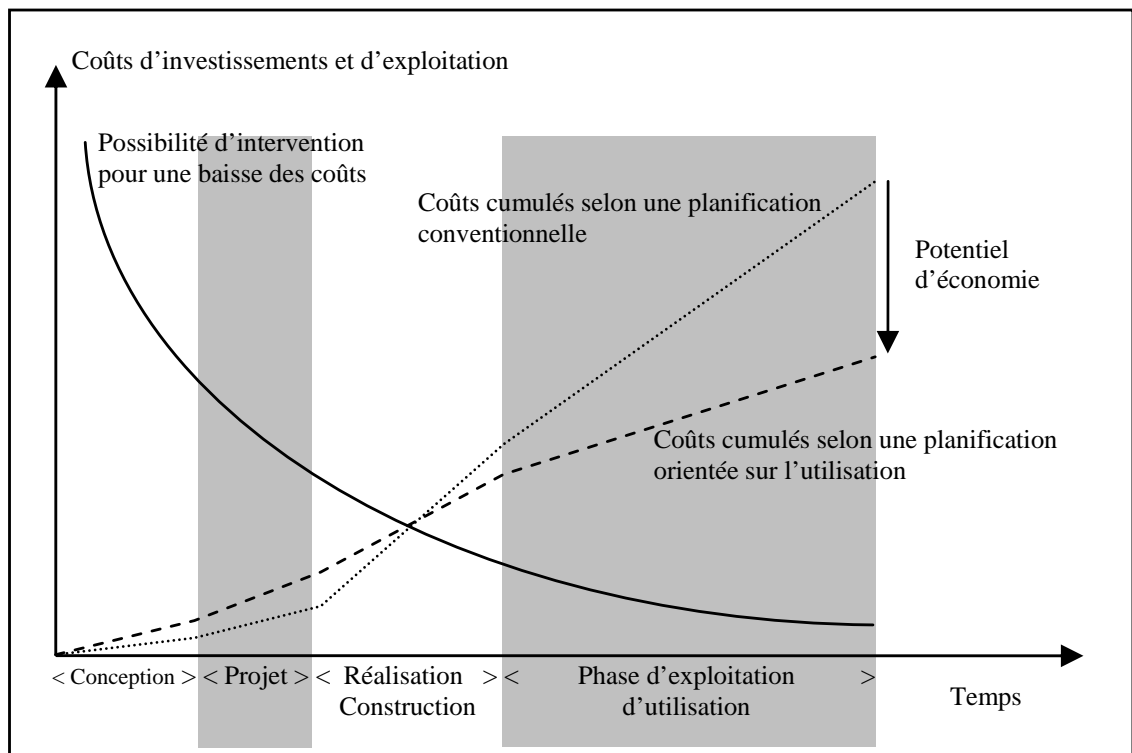
Construction versus exploitation

Les chambres fédérales, se prononcent sur des crédits d'engagement et des crédits de paiement. Toutefois, elles n'ont pas une vision complète des implications financières

d'un projet. Pour ce faire, il faudrait pouvoir chiffrer la vie opérationnelle des projets.

Coûts cumulés au cours du cycle de vie

Illustration 3



Source : CPA, sur la base de Inspektorat VBS (2002)

En effet, il est reconnu²³ que généralement les coûts de construction ne représentent pas plus de 20% des coûts d'ensemble, lorsque l'on considère la totalité du cycle de vie de l'objet. Le 80% des coûts relève de l'exploitation. Cet élément est à mettre en parallèle avec l'importance « historique » accordée au domaine de la construction (*gestion de projets*), alors que l'attention devrait tout autant voire davantage être portée à l'exploitation et à l'entretien (*gestion des ouvrages et des bâtiments*). Cette problématique aura des incidences dans la suite de ce rapport (chapitre 4.3 notamment) car dans certains cas, le mécontentement des organisations d'utilisateurs est lié à la faible importance accordée aux exigences liées à l'exploitation lors de la définition du projet et de son exécution (illustration 3).

L'illustration 3 ci-dessus montre trois phénomènes :

- les coûts de construction ne représentent qu'une petite partie des coûts cumulés d'un bâtiment (20% environ) ;
- la possibilité d'intervenir de manière à baisser les coûts d'un projet se réduit au fur et à mesure de son avance ;
- le potentiel d'économie découle de l'intégration dans la phase de planification des éléments liés à l'utilisation du bâtiment.

²³ Schedler K et al. (2006), Joos H. U. (2005), Inspektorat VBS (2002).

Manque de précision en cas de désaccord

Les bases normatives ne prévoient pas d'instruments, ni de processus de médiation ou de conciliation en cas de désaccord, ce qui implique que les problèmes remontent très rapidement aux secrétariats généraux voire aux chefs de département²⁴. Cet état de fait n'est pas efficient au regard des deux éléments suivants.

Premièrement, comme le montre l'illustration 3, il est important que, dès la phase de planification, les contraintes d'utilisation en général et les besoins des organisations d'utilisateurs en particulier soient pris en considération. Il serait donc justifié que les organisations d'utilisateurs puissent intervenir davantage.

Deuxièmement, grâce à son expérience, les solutions envisagées par l'OFCL sont, dans d'autres cas, les plus économiques ; malheureusement elles sont parfois difficiles voire impossibles à mettre en œuvre pour des raisons politiques.

Contrôle des objectifs et reporting

Les outils de reporting sont présents mais souffrent du manque de précision des objectifs. Dans le tableau 1 ci-dessus, il est difficile de tirer quelques conclusions que ce soit si ce n'est de saisir si la tendance va dans le bon sens. Par ailleurs, ces instruments ne sont pas complets à notre sens car ils ne permettent pas de saisir de manière transparente les coûts effectifs de la Confédération en tant que propriétaire et possesseur d'immeubles, maître d'ouvrage, gestionnaire et exploitant d'immeubles telle que l'ordonnance le précise dans les tâches de transparences des coûts confiées à l'OFCL.^{25 26}

Au niveau du reporting interne au DFF, les objectifs annuels et points-clés suivis sont tous de niveau opérationnel²⁷ (et non stratégique). Il en sera question au chapitre 4.2 (portant sur la mise en œuvre de la stratégie).

3.3 Synthèse

Les bases normatives définissant les objectifs et les compétences sont relativement claires et précises.

Toutefois, ces bases ainsi que le contexte institutionnel ne permettent pas une gestion immobilière vraiment efficiente pour les principales raisons suivantes :

1. Il existe un manque de concrétisation des objectifs. Les objectifs stratégiques sont définis dans l'OILC mais ne sont pas concrétisés par le département. Leur atteinte ne peut pas être évaluée correctement étant donné le manque de transparence des repères quantitatifs (délai, grandeur mesurée, indicateur).

²⁴ Comme il en sera fait mention dans le chapitre 4 relatif à la mise en œuvre, ce phénomène est amplifié par la faible délégation des compétences décisionnelles au sein de l'OFCL. Conséquemment, les désaccords, même de très faible importance financière, remontent très rapidement dans la hiérarchie.

²⁵ Art. 3.2., Art 5. et Art. 7.2., OILC.

²⁶ Selon le DFF, grâce au NMC les coûts pour la Confédération sont transparents et saisis de manière complète.

²⁷ Pour le DFF le reporting interne couvre également les objectifs stratégiques. Toutefois, dans les exemplaires de reporting interne mis à notre disposition, tous les objectifs suivis relevaient du niveau opérationnel.

L'OFCL doit donc mener une stratégie essentiellement dépendante des moyens mis à sa disposition par le parlement et le DFF.

2. Les droits et devoirs des organisations d'utilisateurs ne sont pas très développés. D'une part, leurs possibilités d'intervention sont relativement faibles ; cela peut, dans certains cas, conduire à des solutions peu avantageuses dans l'exploitation. D'autre part, en cas de comportement non économique, les bases normatives ne prévoient pas de sanctions à l'encontre de ces organisations.
3. Les processus de décisions (notamment en cas de désaccord) manquent de précisions. Ils laissent un grand pouvoir aux départements et aux processus politiques. L'OFCL agit dès lors dans un contexte difficile. En effet, en tant que responsable de la gestion immobilière pour tous les immeubles civils, l'OFCL est confronté à tous les départements et à leurs services, qui acceptent de manière diverse cette responsabilité.

4 Mise en œuvre : évaluation de la coordination dans le cadre de la gestion immobilière

Alors que la partie précédente visait à saisir la justesse du concept, cette présente partie s'intéresse à la mise en œuvre. Cela signifie qu'il s'agit de décrire et d'apprécier si les activités déployées par l'OFCL sont d'une part cohérentes avec le cadre normatif et le contexte institutionnel précédemment présentés et d'autre part si ces activités sont bien menées.

Le fil rouge de cette analyse est la coordination entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs. Les rapports entre ces deux acteurs sont le cœur de la gestion immobilière. La question principale et les questions subsidiaires relatives à ce chapitre sont les suivantes.

La mise en œuvre de la stratégie de gestion immobilière est-elle adéquate ?

- Les priorités fixées par le management sont-elles cohérentes ?
- Du point de vue des relations avec les organisations d'utilisateurs, la stratégie mise en œuvre par l'OFCL est-elle cohérente à l'OICL ?
- La stratégie est-elle adaptée aux besoins des organisations d'utilisateurs ?
- L'organisation et les processus définis et mis en œuvre par l'OFCL permettent-ils d'assurer une bonne coordination avec les organisations d'utilisateurs et par là même de répondre à leurs besoins ?
- La mobilisation des ressources internes et externes est-elle fonction des organisations d'utilisateurs, de leurs besoins ?
- Quelle appréciation porter sur la prise en compte concrète des besoins des organisations d'utilisateurs ?
- Les organisations d'utilisateurs appliquent-elles les normes et standards en matière immobilière, ont-elles un comportement économique ?

Ce chapitre est composé de cinq sections qui apportent un éclairage différent sur les activités de gestion immobilière. La première section (4.1) s'attachera au manage-

ment, c'est-à-dire aux activités de direction, la section 4.2 présentera la stratégie, l'organisation fera l'objet de la section 4.3 et les processus et prestations seront présentés dans la section 4.4. La dernière section (4.5) traitera de la question des ressources. Les résultats (c'est-à-dire les conséquences de la mise en œuvre principalement pour les clients) seront intégrés dans chacune des sections précédentes.

Chacune des sections est structurée de la même manière. Une brève description présente les points clés du thème et la manière dont ils sont abordés par l'OFCL. Puis, les appréciations constituent la partie évaluative de chacune des sections. Ces appréciations se fondent sur :

- les entretiens à l'OFCL ;
- les entretiens auprès des organisations d'utilisateurs ;
- le questionnaire envoyé à 39 unités de l'administration (à chaque fois que les informations tirées de ce questionnaire sont mobilisées dans la présente étude, elles sont accompagnées par une illustration de la fréquence et du type de réponse. Par simplification, le terme d'offices fédéraux est utilisé pour désigner ces unités) ;
- le benchmarking qualitatif.

Modèle d'analyse pour le chapitre 4

Il convient d'apporter quelques précisions méthodologiques concernant ce chapitre qui se fonde sur un modèle d'analyse général : le modèle d'Excellence EFQM²⁸. Ce modèle a été choisi car il permet d'analyser une organisation dans son intégralité et de saisir les interactions entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs.

Le modèle EFQM est généralement utilisé pour procéder à des :

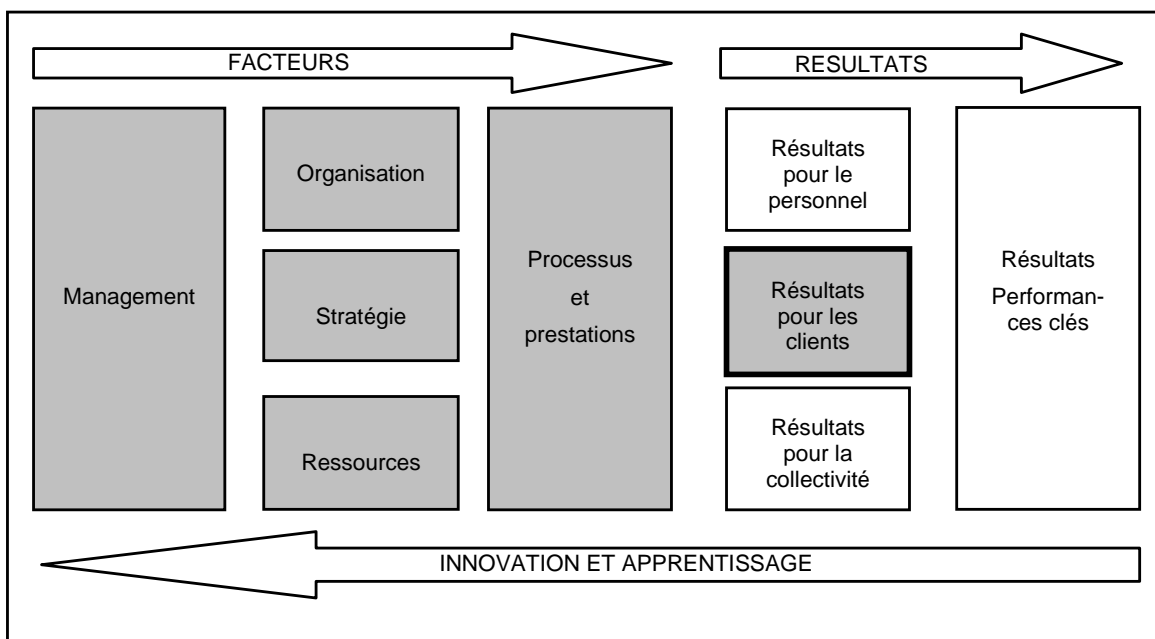
- évaluations d'organisations, notamment à l'identification des potentiels d'améliorations ;
- benchmarkings ;
- revues et développements de stratégies.

Le modèle d'excellence EFQM (illustration 4) fournit un cadre générique non prescriptif (et non normatif) constitué de plusieurs critères et pouvant s'appliquer à tout ou partie d'une organisation. Le modèle comprend neuf critères. Cinq de ces critères portent sur des « Facteurs » et couvrent les activités et les efforts d'une organisation, c'est-à-dire ce qu'elle fait et comment elle le fait.²⁹ Dans le cadre de cette évaluation, ces cinq critères sont le management, la stratégie, l'organisation (structure), les processus et prestations et les ressources.

Les quatre autres critères portent sur les *Résultats* et couvrent les résultats et les réalisations d'une organisation. Les *Facteurs* sont améliorés à partir du retour d'information fourni par les *Résultats*. Les flèches *Innovation et apprentissage* qui entourent le modèle mettent l'accent sur sa nature dynamique et montrent que l'amélioration des *Facteurs* permet à son tour d'obtenir de meilleurs *Résultats*.

²⁸ Fondation Européenne pour le Management de la Qualité. EFQM 1999a et EFQM 1999b.

²⁹ EFQM 1999b.



Source : légèrement adapté à partir de EFQM (1999a)

Les zones grises illustrées ci-dessus correspondent aux chapitres principaux de l'évaluation portant sur la question centrale de la mise en œuvre. C'est à ce niveau que se posent les questions, que sont définis les hypothèses et les indicateurs. Les différents facteurs peuvent être globalement définis comme suit : ³⁰

- *Management (chapitre 4.1)* : l'organisation est conduite par une direction qui développe et facilite la compréhension et l'atteinte de la mission et de la vision. Elle développe les systèmes et les valeurs exigées pour prétendre à un succès durable et les met en place par le biais de ses actions, de ses comportements et de l'amélioration.
- *Stratégie (chapitre 4.2)* : l'organisation réalise sa mission et sa vision en développant une stratégie orientée sur les parties prenantes qui prend en considération le marché et le secteur dans lequel elle opère. Elle élabore et met en place les politiques, les plans, les objectifs et les processus permettant de déployer sa stratégie et de la mettre à jour.
- *Organisation/Structure (chapitre 4.3)* : la structure est orientée en fonction des clients et des différentes parties prenantes. Elle reflète les processus et la stratégie.
- *Processus et prestations (chapitre 4.4)* : l'organisation conçoit, gère et améliore les processus dans la perspective de pleinement satisfaire les clients et autres parties prenantes.
- *Ressources (chapitre 4.5)* : l'organisation planifie et gère les partenariats, les fournisseurs, et les ressources humaines dans la perspective de soutenir la politique et la stratégie et d'assurer le fonctionnement effectif des processus.

³⁰ Définitions adaptées de EFQM 1999a.

Pendant ce processus de planification, elle cherche à assurer un équilibre entre les besoins présents et futurs de l'organisation, de la collectivité et de l'environnement.

Les résultats pour les clients (et dans une certaine mesure ceux pour le personnel) ne feront pas l'objet d'un chapitre particulier. Ils seront directement intégrés dans les différents chapitres d'analyse, dans la rubrique « appréciations ». En effet, l'appréciation se fonde simultanément sur les entretiens, le questionnaire et les éléments de benchmarking ainsi que sur la documentation.

L'intérêt du modèle d'Excellence EFQM réside aussi dans le fait qu'il soit conçu de manière à pouvoir réaliser des comparaisons entre organisations (benchmarking).

Comparaison qualitative avec d'autres organisations (benchmarking)

Suite aux entretiens menés à l'OFCL et dans les organisations d'utilisateurs, il a été décidé de confier un mandat à l'entreprise pom+Consulting AG, de manière à comparer les résultats intermédiaires de l'évaluation avec d'autres organisations actives dans la gestion immobilière. Ces résultats intermédiaires présentaient, pour chaque composant du modèle Excellence EFQM, les difficultés et les problèmes évoqués. *Il est donc normal (pour des questions méthodologiques) que les informations relatives à ces comparaisons soient toujours en faveur des organisations comparées et en défaveur de l'OFCL.*

Le but du benchmarking qualitatif est de montrer quelles sont les bonnes pratiques dans le domaine, c'est-à-dire les possibilités et les potentiels d'amélioration pour l'OFCL. *Il convient de préciser que les organisations utilisées pour ces comparaisons ont aussi des lacunes et des faiblesses, mais seules les bonnes pratiques ont été exploitées.*

Le choix des organisations étudiées a été opéré parmi les entités actives dans le domaine de la gestion immobilière :

- dans le secteur public, il est important de pouvoir comparer l'OFCL avec des organisations actives au niveau fédéral ou cantonal. Par contre, on a renoncé à faire porter l'étude sur des organisations communales ;
- en tant que prestataire de services pour les autres offices fédéraux, l'OFCL doit pouvoir être comparé avec les organisations du secteur privé. C'est pourquoi l'étude porte aussi sur des départements immobiliers privés qui jouent le rôle d'investisseur ou d'exploitant. Les investisseurs immobiliers professionnels et les entreprises de construction revêtent pour leur part une importance moindre pour l'OFCL, puisque ce dernier n'est pas – ou peu – actif dans ces domaines. En revanche, la prestation de services en matière de gestion immobilière représente pour l'OFCL une tâche essentielle, qui devrait encore gagner en importance.

Ces organisations sont décrites ci-dessous ; leur identité reste confidentielle.

Organisation A	département immobilier d'une unité de la Confédération, qui a connu – et connaît encore – d'importantes mutations et améliorations au niveau de sa gestion.
Organisation B	grande organisation cantonale active dans le domaine de la santé. Les divisions Exploitation et Construction, qui ont été choisies comme objets de comparaison, ont mené à bien d'importants projets internes (par ex. certifications) afin d'améliorer la qualité de leurs prestations.
Organisation C	grande entreprise indépendante de droit public qui occupe une place prépondérante dans le domaine des assurances et se distingue par la qualité de sa gestion (plusieurs fois récompensée). Elle possède un grand département Immobilier.
Organisation D	organisation suisse renommée, active dans le secteur des assurances et disposant d'un département Investissements en matière immobilière.
Organisation E	prestataire international de poids dans le domaine de la gestion immobilière (plus particulièrement du facility management), très connu et actif en Suisse.

Note : cette mise en forme (paragraphe précédé d'une ligne au-dessus et suivi d'une ligne en-dessous) est systématiquement appliquée pour chaque élément de benchmarking dans la suite de ce chapitre.

4.1 Management

Les priorités fixées par le management sont-elles cohérentes ?

4.1.1 Description

L'OFCL a été créé le 1^{er} janvier 1999 dans le cadre de la RGA-NOVE et a résulté de la réunion :

- de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel (OCFIM) ;
- de certaines parties de l'Office des constructions fédérales (OCF) ;
- de deux divisions (Centre de coordination des constructions civiles et service des immeubles) de l'Administration fédérales des finances (AFF) ;
- d'une partie du secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

Dans ce contexte, tous les postes ont dû être remis au concours, les collaborateurs du domaine *constructions* ont eu un nouveau lieu de travail et un nouvel environnement informatique, des économies de personnel de 18 % jusqu'à fin 2003 étaient exigées par le projet RGA-NOVE.

Lors de sa création, l'OFCL a donc été confronté à une administration immobilière vétuste, gérée sans aide informatique (gestion des objets par système de fiches), à l'exception de la comptabilité. Par ailleurs, les instruments de conduite et de gestion faisaient défaut. De manière à remplir les exigences de la RGA-NOVE, en termes de gestion immobilière moderne et professionnelle, le domaine *constructions* a été réorienté sur les fonctions de propriétaire, d'utilisateurs et d'exploitant. On peut de manière grossière résumer ainsi les principaux éléments mis en œuvre :

- création d'une structure orientée sur les processus et sur les tâches ;
- création de la fonction de gestionnaire de portefeuille (portfoliomanager) séparant les tâches stratégiques des tâches opérationnelles relevant de la gestion de projets ;
- formation des collaborateurs à la gestion de projets (partenariat avec le Technicum de Lucerne) ;
- révision de l'OILC, adopté en juillet 2002, développement du schéma directeur 2012, des planifications d'investissements ;
- à partir de 2002, définition des processus dans le cadre du projet ProReMo (processus et modèle du locataire) et introduction du système SAP ;
- introduction fin 2005 du nouveau concept de nettoyage des bâtiments (GERE 05) ;
- recensement des données sur les objets dans un système de gestion informatisée et digitalisation des plans, des surfaces ;
- réévaluation des immeubles, préparation de l'introduction du modèle du locataire et de l'imputation des prestations dans le cadre du NMC.

4.1.2 Appréciations

Restructuration et développement du professionnalisme

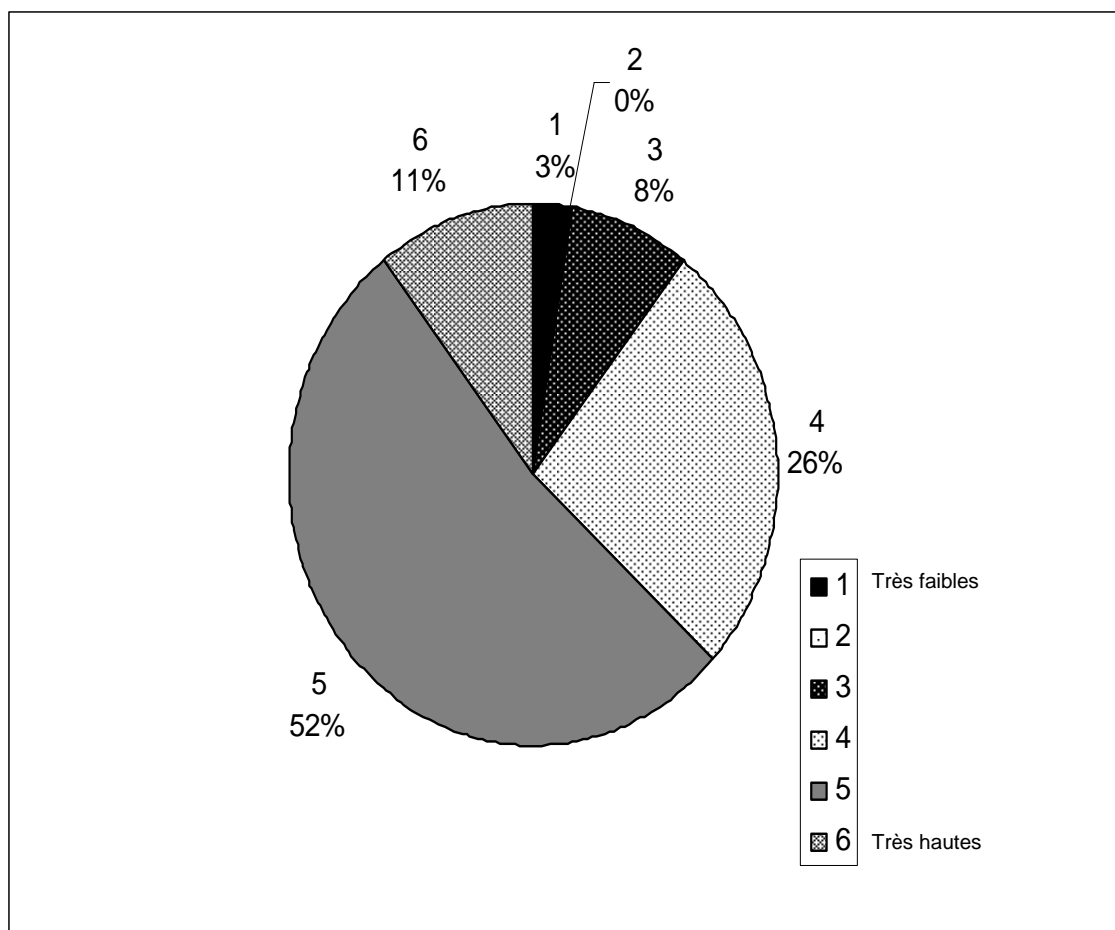
Au vu de ce qui précède, il est certain que la création de l'OFCL s'est accompagnée du lancement par la direction de nombreux projets. La réunion de cinq entités disposant chacun d'une culture différente, a provoqué de grands changements pour le personnel notamment. Peu après, l'OFCL a été mis sous forte pression financière, accentuant probablement le rythme des réformes et les effets sur le personnel. On a ainsi assisté à une période de très haute fluctuation du personnel. A ces exigences de restructuration et d'économies s'est aussi ajoutée la volonté de professionnalisation de l'office. Bien entendu cette problématique a été accueillie différemment selon les personnes. Il convient de noter que la CCP, le secrétariat général du département et la commission des finances saluent généralement le travail effectué par l'OFCL dans le cadre des réformes et des programmes d'allègement budgétaire.

L'une des composantes de la professionnalisation de l'OFCL, à savoir les compétences du personnel, est effectivement validée par les offices fédéraux. Lors du sondage de ces derniers, les compétences des personnes en relations avec les offices ont été bien évaluées (illustration 5). 63 % des offices interrogés jugent de manière positive voire très positive les compétences professionnelles du personnel de l'OFCL et

26 % les jugent de manière satisfaisante. Seul 11 % des offices interrogés considèrent ces compétences comme étant faibles.

Compétences professionnelles du personnel à l'OFCL

Illustration 5



Source : CPA, questionnaire aux offices, 2006

Dans leur réponse, plusieurs offices fédéraux ont précisé que, malgré le fait que les compétences professionnelles étaient bonnes voire très bonnes, les collaborateurs manquaient de compétences décisionnelles. Cet élément a été confirmé dans le cadre des entretiens auprès des organisations d'utilisateurs. Selon l'OFCL, cette faible délégation des compétences s'explique par la volonté de garantir une totale indépendance vis-à-vis des tiers.

La professionnalisation de l'OFCL s'illustre également par l'abaissement du coût moyen d'une place de travail de 159'000 en 1999 à 112'000 fin 2006.³¹

Culture d'entreprise et orientation clients

Depuis sa création, l'OFCL a dû mener un travail conséquent de manière à développer une culture d'entreprise commune. En effet, à l'origine, l'office a fait face à d'importantes divergences dans la culture résultant de la fusion des cinq services de

³¹ Chiffres fournis par le DFF, 2007.

l'administration. L'office n'a malheureusement pas profité de cette occasion pour développer aussi une culture d'entreprise dont l'orientation clients/utilisateurs fasse partie intégrante.

A l'image du document traitant de la vision et de la stratégie de l'OFCL³², les utilisateurs n'y sont pas mentionnés alors qu'une orientation sur les besoins des utilisateurs fait clairement partie des exigences du mandat confié à l'OFCL par l'ordonnance.³³

L'analyse montre que la culture et l'engagement de la direction pour les clients constituent des facteurs d'importance « secondaire ».

Dans l'organisation B³⁴, les clients constituent également des clients internes, c'est-à-dire que, comme dans le cas de l'OFCL, les relations avec ces clients ne correspondent pas à une situation traditionnelle de marché. Pourtant dans cette organisation, le système de management mis en place se base sur des processus qui sont orientés en fonction des besoins des clients. Ces besoins marquent l'ensemble de la structure et les méthodes de travail. Du côté de la direction, ceci a pour conséquence que la vision et la culture de l'organisation sont orientées sur les besoins de ses clients.

Comme fournisseur de services³⁵, l'entreprise F oriente l'ensemble de ses activités en fonction des clients. Ces exigences influencent toutes les décisions et réflexions de la direction.

A l'OFCL, la notion de clients n'est pas abordée de manière similaire par l'ensemble des personnes interrogées. Pour certains, les clients sont clairement les organisations d'utilisateurs et ce terme devrait être davantage utilisé. Pour d'autres, les organisations d'utilisateurs ne constituent absolument pas des clients, ces derniers seraient plutôt le parlement, la Confédération dans son ensemble.

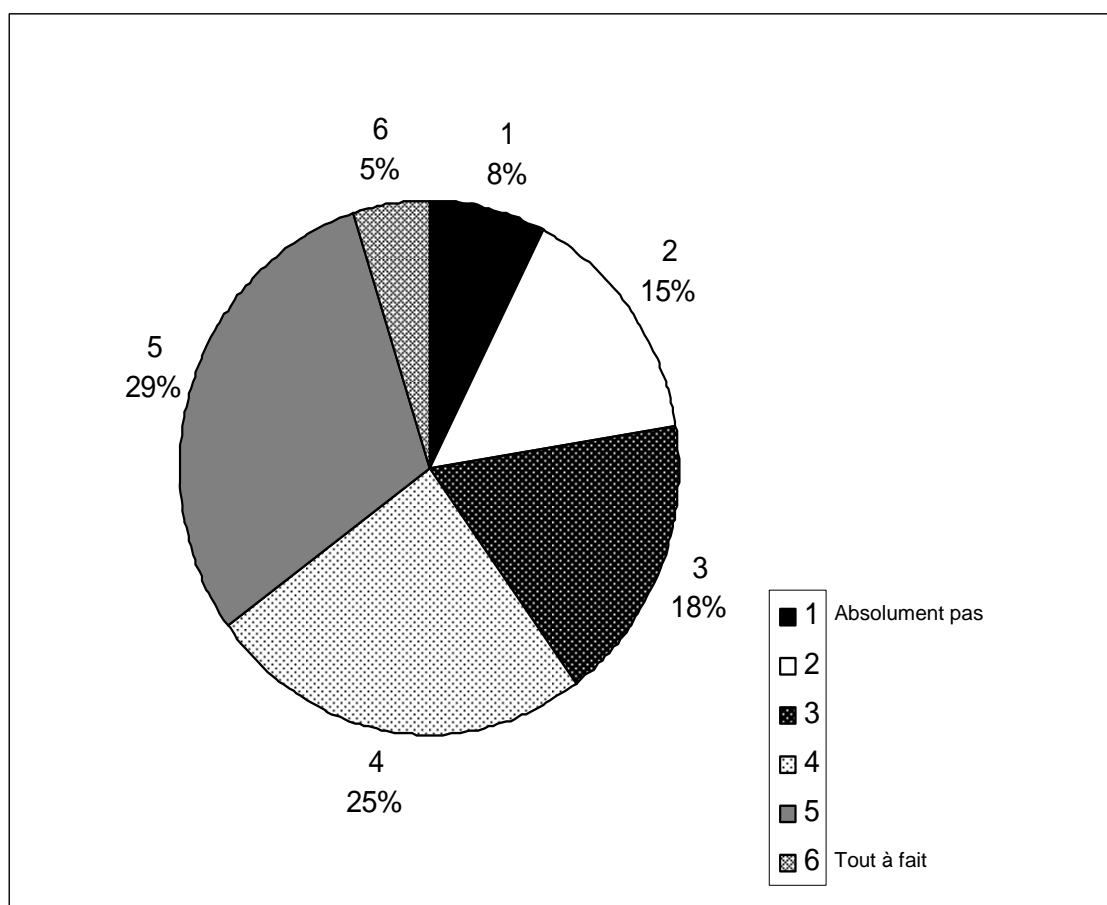
Cette différence de points de vue est aussi ressentie par les organisations d'utilisateurs. Lors du sondage des offices fédéraux, une question portait sur leur perception quant à leur traitement par l'OFCL en tant que clients. Comme le montre l'illustration 6, les résultats sont très partagés. Le 34 % des offices interrogés estime être traité comme des clients, et le quart juge le traitement en tant que clients suffisant.

³² OFCL 2004b.

³³ Art. 3a OILC.

³⁴ La description des organisations avec lesquelles la comparaison (benchmarking) a été effectuée figure au début du chapitre 4.

³⁵ Services de type facility management. Voir note de bas de page³⁷.



Source : CPA, questionnaire aux offices, 2006

Pour une partie des offices interrogés (41 %), leur traitement comme client est jugé insuffisant, relevant davantage d’une relation de type subordonné à supérieur. Certains estiment être des clients captifs, sans choix.

Proactivité et culture d’apprentissage et d’amélioration

Lors des entretiens menés à l’OFCL, il est apparu que bon nombre de projets étaient dans l’attente d’un moment plus propice pour leur développement et leur mise en œuvre. Cela s’explique pour différentes raisons :

- les programmes d’allègement budgétaire qui ont diminué les ressources ;
- la fluctuation du personnel ;
- la charge de travail importante du personnel, qui a dû introduire de nombreuses réformes (notamment SAP, ProReMo) ;
- la faible mobilisation des processus d’amélioration et d’apprentissage.

Il ressort aussi des entretiens et de l’analyse des processus et instruments de suivi que l’OFCL ne dispose pas d’une dynamique proactive ainsi que d’une forte culture d’apprentissage et d’amélioration. Ces processus ne sont pas clairement définis. Les différentes expériences sont peu valorisées. Par exemple, le partenariat avec le DFAE est souvent cité en exemple d’une bonne coopération entre des organisations

d'utilisateurs et l'OFCL : les personnes responsables de part et d'autre sont très claires (pour tous les bâtiments et représentations à l'étranger, il n'y a qu'une personne de contact au DFAE et une à l'OFCL), des séances de coordination ont lieu à intervalles réguliers. On peut dès lors s'interroger sur le fait que les enseignements de cette expérience ne soient pas valorisés. D'ailleurs, cette analyse pourrait aussi conduire à la proposition d'une configuration différente chez les organisations d'utilisateurs. En effet, certaines de ces organisations d'utilisateurs sont plus à même de remplir leur mission que d'autres.

Dans l'organisation B, l'amélioration constitue un processus continu. Apprentissage, innovation et amélioration doivent influencer l'ensemble du management. Les mesures sont identifiées, planifiées, mises en œuvre puis contrôlées. Ce processus a permis une amélioration des processus et de la rentabilité, de la satisfaction des collaborateurs et de celle des clients.

Dans l'organisation C, la direction soutient les processus d'apprentissage par le lancement de projets pilotes. Les nouveaux processus ou instruments sont d'abord testés par une partie de l'organisation puis, en cas de succès, les innovations sont introduites dans toute l'entreprise. Les mesures d'améliorations sont clairement définies et priorisées dans le cadre de la planification annuelle.

Un autre exemple du manque de proactivité réside dans l'introduction de la comptabilité analytique. Celle-ci aurait pu être introduite, dans une perspective de gestion professionnelle, dès la création de l'OFCL, ou dans tous les cas, avant qu'elle ne soit introduite simultanément dans l'ensemble de la Confédération. La conséquence est, qu'à ce jour et pour plusieurs années encore, il n'est pas possible de comparer les prestations de l'OFCL avec d'autres fournisseurs. A noter qu'en 2005, dans son rapport portant sur la division de *gestion des ouvrages et des bâtiments*,³⁶ le Contrôle fédéral des finances (CDF) précisait qu'il attendait qu'avec l'introduction de la nouvelle structure de coûts à l'OFCL que des données comparables soient disponibles et que des benchmarking dans le domaine du facility management³⁷ tant internes (entre bâtiments) qu'externes (par exemple avec armasuisse, CFF, EPF, la Poste) soient possibles. Ceci n'est à l'heure actuelle pas possible, et ne le sera véritablement qu'en 2009-2010.

4.1.3 Synthèse

L'OCFL a dès sa création entrepris des efforts conséquents pour introduire des réformes et mettre sur pieds une gestion immobilière professionnelle. Les changements ont été nombreux : restructuration, mise en place de processus, introduction de SAP, adaptations dues au NMC et au modèle du locataire.

³⁶ CDF 2005.

³⁷ Le facility Management est un mode de gestion qui consiste à regrouper sous une responsabilité unique la gestion des services aux occupants et des services techniques du bâtiment. Cette approche permet de professionnaliser le service rendu, d'optimiser et flexibiliser les coûts, d'améliorer l'environnement de travail et de réduire les risques sur le site. L'OFCL conçoit le facility management comme une gestion des bâtiments au niveau de l'infrastructure, au niveau technique et au niveau commercial (services).

En outre, le contexte dans lequel l'OFCL a dû introduire ces changements était difficile, en raison de la RGA-NOVE, des programmes d'allégement budgétaire et de la réunion de cinq entités de l'administration. Il convient de souligner que la professionnalisation de l'office souhaitée par la direction est ressentie à l'externe, notamment par les compétences des collaborateurs bien jugées par les organisations d'utilisateurs.

Dans ce cadre, les priorités ont été logiquement portées par l'OFCL sur les demandes et exigences politiques ainsi que sur celles émanant du département. Toutefois, certains principes importants ont été écartés alors qu'ils apparaissent comme des éléments fondamentaux de réussite :

- une orientation clients comme base de la culture d'entreprise ;
- des actions proactives plutôt que réactives (comptabilité analytique, pilotage par indicateurs) ;
- des processus d'amélioration et d'apprentissage (système de contrôle, et d'évaluation) soutenant l'ensemble des autres processus et des prestations.

Le report de ces éléments n'est pas en adéquation avec d'une part la volonté de professionnalisation de l'office, et d'autre part, le travail en partenariat défini dans l'OILC.

4.2 Stratégie

Du point de vue des relations avec les organisations d'utilisateurs, la stratégie mise en œuvre par l'OFCL est-elle cohérente à l'OILC ?

La stratégie est-elle adaptée aux besoins des organisations d'utilisateurs ?

4.2.1 Description

Dans le chapitre 3, le mandat et les objectifs ont d'ores et déjà été présentés. Rappelons que les objectifs stratégiques sont décrits dans l'OILC ainsi que dans le schéma directeur 2012.

Au niveau du département, ce sont davantage des objectifs opérationnels qui sont définis et suivis. L'OFCL reprend et développe ces objectifs opérationnels selon les spécificités des domaines (*gestion immobilière, gestion de projets, et gestion des ouvrages et des bâtiments*). Un document intitulé *Jahresziele 2006 des BBL*³⁸ présente ces objectifs opérationnels pour l'OFCL dans son ensemble et pour ses différentes unités en précisant des délais.

Un autre document de travail purement interne permet le suivi de ces objectifs. Pour chacun d'eux, un délai, les principales étapes, l'état actuel et une évaluation du pourcentage d'atteinte de l'objectif sont précisés. Ce document est revu et mis à jour par la direction et les responsables de domaines quatre fois par année.

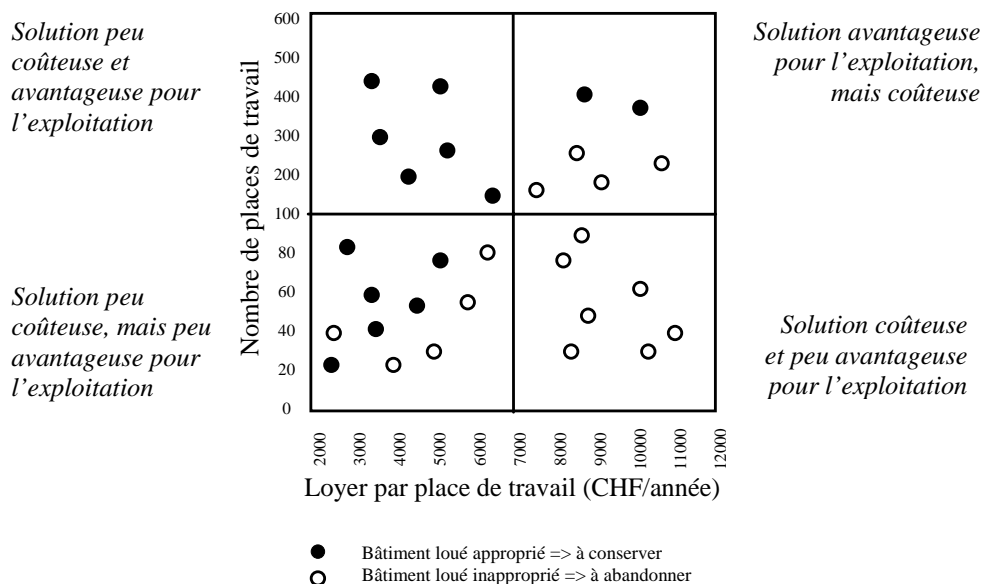
³⁸ OFCL 2005a.

Il convient encore de mentionner le document (en cours d'élaboration) portant sur la description d'indicateurs relatifs au portefeuille « Bureaux et bâtiments administratifs »³⁹. Dans ce document sont décrits des indicateurs relatifs aux surfaces, aux coûts, à la stratégie et à l'exploitation.

Entre outre, pour la mise en œuvre de la stratégie, l'OFCL et plus particulièrement la division *gestion immobilière, gestion de portefeuille* dispose d'outils d'appréciations. Par exemple, la matrice d'appréciation des bâtiments loués (illustration 7) permet d'identifier dans le portefeuille immobilier quels sont les bâtiments loués les plus appropriés, c'est-à-dire représentant une solution peu coûteuse et avantageuse pour l'exploitation et les bâtiments les moins appropriés, c'est-à-dire coûteux et peu avantageux pour l'exploitation, dont il faudrait se séparer. Cet outil permet le pilotage de l'objectif stratégique visant à augmenter le rapport des bâtiments en propriété par rapport à ceux qui sont loués (tableau 2).

Matrice d'appréciation des bâtiments loués

Illustration 7



Remarques : les points ne correspondent pas à des cas précis, ils illustrent la démarche.

Source : CPA, à partir de OFCL, 2006a

³⁹ OFCL 2005g.

	Bâtiments		Places de travail	
Propriété	91	(38 %)	14'400	(67 %)
Location	150	(62 %)	7'000	(33 %)
Total	241	(100 %)	21'400	(100 %)

Source : CPA, sur la base de OFCL, 2006a

4.2.2 Appréciations

Adéquation de la stratégie au cadre normatif (OILC, UK 2012)

Au regard de l'analyse documentaire, la stratégie exposée par l'OFCL est globalement conforme au cadre réglementaire. L'OFCL dispose d'objectifs stratégiques tirés de l'OILC et développés dans le schéma directeur. Les objectifs opérationnels sont fixés annuellement d'entente avec le secrétariat général du DFF. L'OFCL dispose également des outils de suivi et évalue l'atteinte de ces objectifs opérationnels d'un point de vue temporel (pourcentage d'avance du projet par rapport au délai fixé).

Toutefois un certain nombre de réserves doivent être introduites quant à l'adéquation de la stratégie au cadre normatif.

- Certains objectifs stratégiques sont traités de manière plus claire que d'autres. Par exemple, l'objectif d'amélioration de la transparence et de la prise de conscience des coûts⁴⁰, figurant comme objectif stratégique dans l'OILC, ne se concrétise pas objectivement dans les activités déployées par l'OFCL. Jusqu'à présent, les efforts ont été portés sur l'introduction d'outils (SAP, ProReMo), permettant de saisir les données, mais celles-ci ne sont pas encore exploitées ou exploitables. Par exemple, un office réclame depuis des années les montants des objets loués qu'il occupe, de manière à planifier son organisation de manière plus économique, mais ces données ne sont pas disponibles. Les apports certains de l'introduction du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) ainsi que du modèle du locataire restent à être observés dans la pratique.

D'un point de vue stratégique, il est étonnant qu'aucun instrument visant à encourager le comportement économique des organisations d'utilisateurs n'ait été développé avant l'introduction du modèle du locataire. Depuis la création de l'OFCL jusqu'à présent, les organisations d'utilisateurs n'ont donc pas eu la possibilité d'avoir conscience des coûts des surfaces occupées et des services utilisés. De manière similaire, il n'est pas possible de savoir

⁴⁰ Art. 3 OILC.

dans quelle mesure les organisations d'utilisateurs respectent les normes et standards. Il n'existe pas d'indicateurs développés ou de données permettant d'en juger. Par exemple, il pourrait être exigé (adaptation des bases normatives) des organisations d'utilisateurs qu'elles annoncent les changements d'affectations, l'évolution du nombre de collaborateurs.

- Il existe un écart entre le suivi des objectifs opérationnels et celui des objectifs stratégiques. Les mesures visant l'atteinte des premiers sont claires, rapportées et suivies de manière précise. Les mesures concrètes traduisant la stratégie immobilière de la Confédération ne sont quant à elles pas rapportées de manière précise ou concrétisée par le département. Le reporting du schéma directeur 2012 au Conseil fédéral en fait mention (tableau 1, chapitre 3.1.2), toutefois, les mesures projetées, les étapes à venir, n'y sont pas exposées. Par exemple l'objectif de concentration des unités d'organisation dans des ouvrages polyvalents de taille appropriée et appartenant à la Confédération peut être suivi de manière quantitative⁴¹ (tableau 2), pourtant la mise en œuvre de la stratégie n'est pas très visible : les étapes, les échéances ou les moyens ne sont pas spécifiés.

Adéquation de la stratégie aux besoins des clients

Pour les personnes interrogées à l'OFCL, la stratégie est parfaitement adaptée à l'ordonnance mais n'est que partiellement fonction des besoins des organisations d'utilisateurs. Selon eux, là n'est pas son objectif essentiel : la stratégie de l'OFCL doit d'abord répondre aux besoins de la Confédération et ensuite à ceux des utilisateurs. Par exemple, la stratégie visant à quitter le centre de Berne⁴² ainsi qu'à regrouper les places de travail vise à faire baisser les coûts d'hébergement et de l'administration. Il se trouve que simultanément cette stratégie a l'avantage pour les offices de réduire leur dispersion dans différents bâtiments en les concentrant au même endroit.

Un problème soulevé lors de ces entretiens au sein de l'OFCL relève de l'ouverture des offices fédéraux et des secrétariats généraux des départements. En effet, pour être en mesure de planifier et de prendre en compte les besoins des organisations d'utilisateurs, l'OFCL doit pouvoir intégrer, dans sa propre stratégie, la vision à long terme des départements et la stratégie des offices. Ceci n'est pas toujours évident compte tenu parfois de la teneur confidentielle des sujets (fermeture de représentations à l'étranger, changement dans la politique d'asile et répercussion sur les centres d'accueil) et de la réelle volonté d'ouverture des offices face à l'OFCL. Par conséquent, la flexibilité exigée, les besoins à court terme des organisations d'utilisateurs ainsi que leur perception différente quant à l'importance du partage de leur vision ne sont pas toujours compatibles avec le besoin d'une stratégie de gestion à long terme du portefeuille immobilier de la Confédération.

Pour les personnes interrogées dans les organisations d'utilisateurs, la stratégie de l'OFCL n'est pas connue. Pour beaucoup elle apparaît comme étant axée sur les aspects de coûts en laissant peu de place à d'autres aspects comme la qualité, l'écologie ou encore les utilisateurs.

⁴¹ Notons que le résultat dépend de l'indicateur utilisé (surface, bâtiment, place de travail; voir chapitre 3.1.2).

⁴² Art. 8a OILC et OFCL 2004a.

En outre, d'après l'analyse documentaire et après confirmation lors des entretiens, il n'existe pas d'objectifs en relations avec les organisations d'utilisateurs, que ce soit au niveau :

- de leur satisfaction et de la qualité des prestations ;
- de la prise en compte de leurs besoins ; ⁴³
- du travail en partenariat.⁴⁴

Dans l'organisation B, des objectifs annuels en relation avec les clients sont fixés sur la base de la mission, de la vision de l'organisation et sur l'évaluation des feedback des clients.

Enfin, les priorités ne sont pas fixées en rapport aux besoins des organisations d'utilisateurs. Les concepts de Gestion des relations clients (Customer-Relationship Management), de guichet unique (Single point of contact) constituent par exemple des problématiques connues et reconnues comme très importantes. Pourtant elles ne figurent pas dans les priorités actuelles de l'OFCL.

Instruments d'évaluation des prestations

La stratégie est définie et les mesures sont mises en œuvre, sans information ou indicateur concernant la satisfaction des organisations d'utilisateurs. En effet, il n'existe pas dans l'OFCL de sondages, de questionnaires, d'instruments visant à saisir la satisfaction des organisations d'utilisateurs.

L'organisation A est comme l'OFCL dans le secteur public. Elle conduit chaque année une évaluation de la satisfaction de ses clients en relation avec toutes les prestations.

Il n'existe pas de mécanisme standardisé visant à nourrir la stratégie en fonction des remarques, de l'appréciation des organisations d'utilisateurs et de la qualité des prestations. Par exemple, un test des nouvelles prestations en matière de nettoyage des locaux auprès des organisations d'utilisateurs et l'analyse de leur perception auraient permis de mieux communiquer à ce sujet.

De manière proactive, l'organisation C conduit systématiquement, avant l'introduction de nouvelles prestations, une recherche concernant le marché et un test des nouvelles solutions de manière à connaître comment seront acceptés ses services et les adapter le cas échéant.

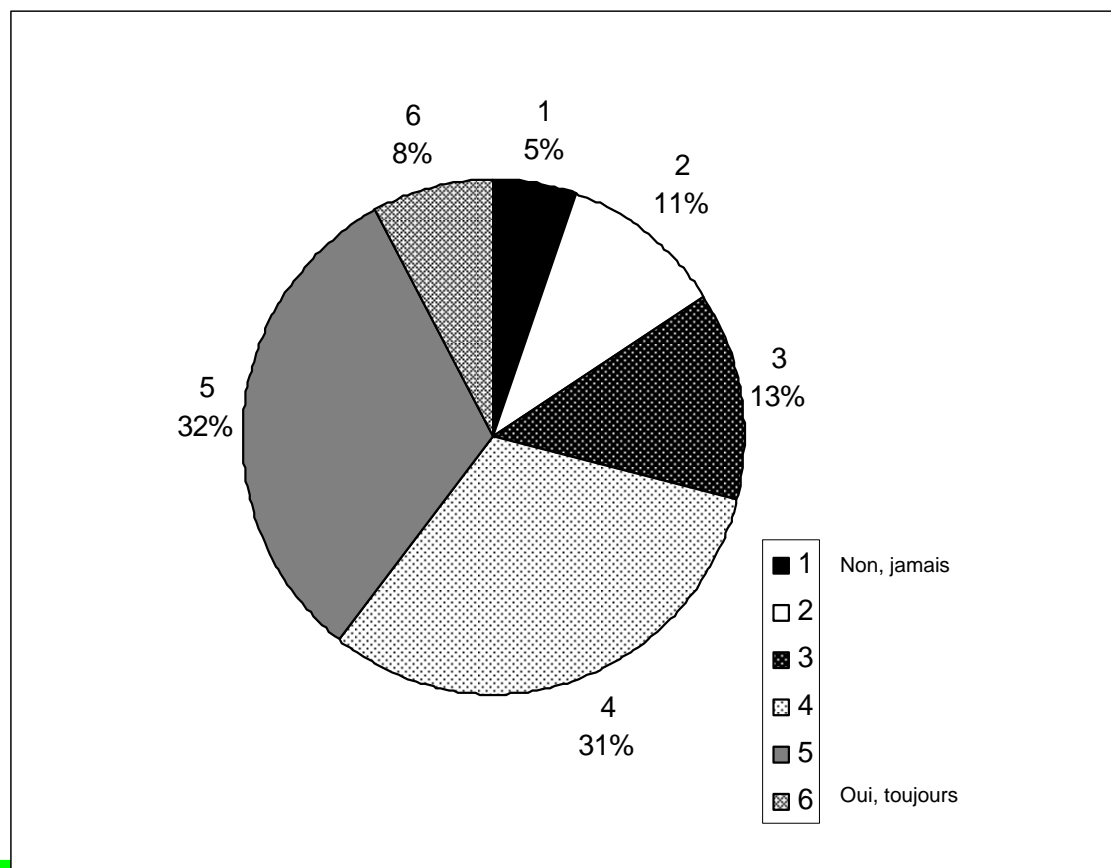
Si pour les questions stratégiques ces instruments font défauts, il convient ici de préciser que cela ne signifie pas pour autant que l'OFCL n'est pas à l'écoute des utilisateurs.

⁴³ Art 3a OILC.

⁴⁴ Art 3a OILC.

Prise en compte par l'OFCL des remarques et des critiques des organisations d'utilisateurs

Illustration 8



Source : CPA, questionnaire aux offices fédéraux, 2006

En effet, 40 % des offices fédéraux interrogés dans le cadre du questionnaire estiment que leurs remarques sont bien prises en compte par l'OFCL, 31 % jugent cela de manière moyenne et 29 % de manière insuffisante (illustration 8).

Les éléments qui ressortent sont les suivants :

- le travail en partenariat entre le DFAE et le l'OFCL permet de trouver des solutions efficaces grâce aux séances de coordination et le dialogue constant ;
- la prise en compte des remarques est très variable selon les personnes et les projets ;
- il n'existe pas d'enquête de satisfaction ;
- intervention de la hiérarchie nécessaire si l'on souhaite que cela soit pris en compte.

4.2.3 Synthèse

La stratégie menée par l'OFCL est conforme au cadre normatif. La mise en œuvre de la stratégie se base sur des objectifs opérationnels et des instruments qui lui permettent de suivre et de piloter ses activités.

Toutefois, tous les objectifs stratégiques ne disposent pas de la même place, de la même importance dans le cadre des activités de mise en œuvre, du fait de leur manque de concrétisation évoqué dans le chapitre 3. L'objectif fixé par l'OILC et repris par le schéma directeur visant à développer la prise de conscience des coûts et à favoriser un comportement économique ne s'est pas concrétisé. Il n'existe pas d'incitations en la matière. Dans tous les cas, la stratégie et les instruments visant à favoriser ce comportement économique ne sont pas clairs. Il n'est pas possible de savoir dans quelle mesure les organisations d'utilisateurs respectent les normes et standards.

La stratégie doit pouvoir intégrer les intérêts des différentes parties prenantes. C'est pourquoi, il manque un objectif stratégique (mesurable) lié à la satisfaction des utilisateurs, quant à la prise en compte de leurs besoins par exemple. En outre, la stratégie est définie sans instrument permettant d'y intégrer la perception des utilisateurs.

La stratégie menée par l'OFCL en matière immobilière n'est pas toujours compatible avec celles des organisations d'utilisateurs. En effet, l'OFCL mène une stratégie immobilière de long terme et se heurte à des besoins des organisations d'utilisateurs à court terme. Il apparaît difficile de concevoir, du côté des organisations d'utilisateurs qu'un bâtiment puisse par exemple être utilisé par d'autres.

La méconnaissance de la stratégie de l'OFCL par les organisations d'utilisateurs est problématique dès lors qu'elle s'accompagne d'une communication insuffisante tant entre l'OFCL et les offices fédéraux, qu'à l'intérieur des départements de ces derniers (pour les questions immobilières).

Les organisations d'utilisateurs et les secrétariats généraux de leur département respectif ne partagent pas tous leur vision à long terme avec l'OFCL, pourtant nécessaire à ce dernier pour mener une stratégie conforme à leurs besoins.

4.3 Organisation

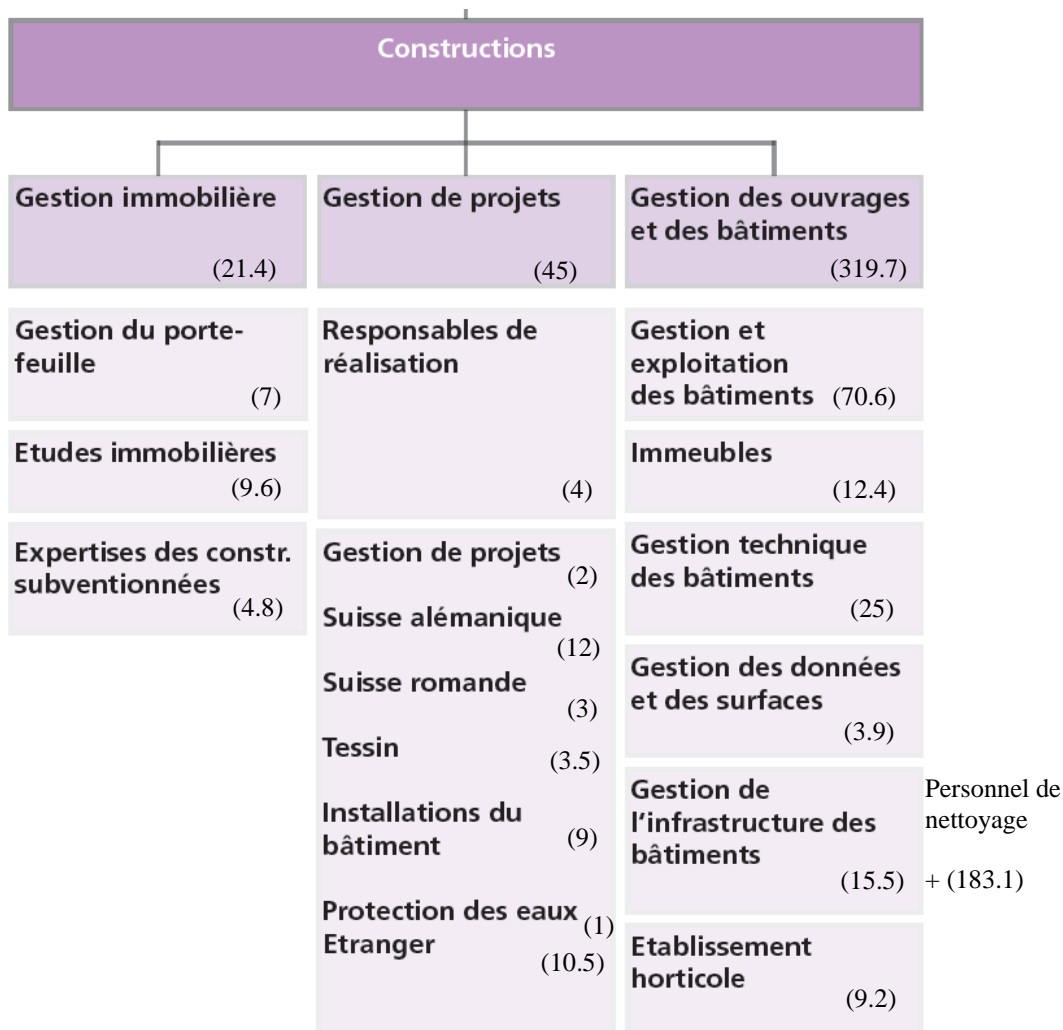
L'organisation (structure) définie et mise en œuvre par l'OFCL permet-elle d'assurer une bonne coordination avec les organisations d'utilisateurs et par là même de répondre à leurs besoins ?

4.3.1 Description

L'organisation de l'OFCL dans le domaine *Constructions* est composée de trois divisions (illustration 9).

Organigramme du domaine *constructions* de l'OFCL (avec effectifs)

Illustration 9



Source : CPA, sur la base de OFCL, mai 2006.

La division *gestion immobilière* est principalement composée de la *gestion de portefeuille* et des *études immobilières*. Cette division s'occupe de l'analyse des besoins, de la planification des investissements, de la gestion du portefeuille immobilier. Elle développe aussi les stratégies relatives au portefeuille, aux objets et à l'entretien. Pour l'exécution de ces différentes tâches, les gestionnaires de portefeuilles sont secondés par la section *études immobilières* qui examine les besoins sur la base du mandat de la *gestion de portefeuille*. Le gestionnaire de portefeuille est l'interlocuteur en ce qui concerne les besoins (en immeuble, en surface) et en matière stratégique du représentant du secrétariat général ou des offices fédéraux (illustration 11). En outre, c'est cette division qui confie des mandats aux deux autres di-

visions que sont la *gestion de projets et la gestion des ouvrages et des bâtiments* (illustration 10). La répartition du portefeuille (environ 2'800 objets) entre les quatre gestionnaires de portefeuille est effectuée en fonction des départements.

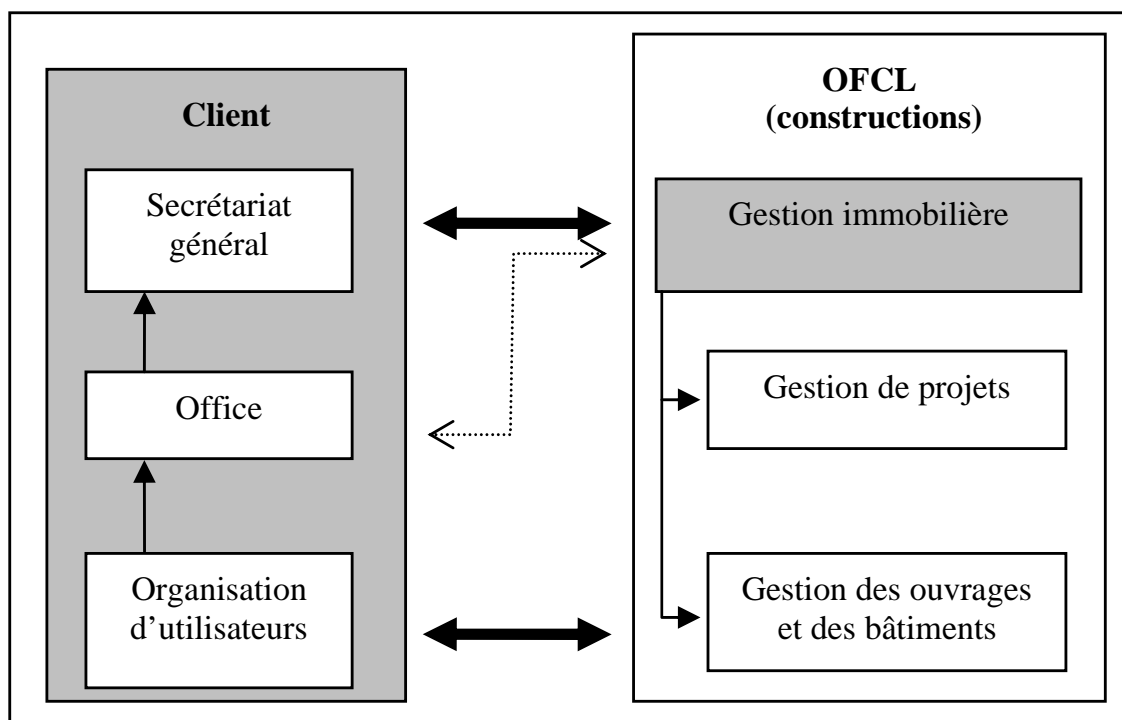
La division *gestion de projets* est responsable de la planification et de la réalisation des projets de construction. Cette division fournit ses prestations dans le cadre des tâches et mandats confiés par la *gestion de portefeuille*. Le représentant du maître d'ouvrage ou le chef de projet est appuyé par les spécialistes internes du domaine. Les différents projets sont répartis entre les responsables réalisations en fonction des départements. Il existe, pour chacune des parties linguistiques de la Suisse, une section délocalisée qui représente les intérêts du maître d'ouvrage et veille notamment aux respects des coûts, des délais et de la qualité.

La division de *gestion des ouvrages et des bâtiments* s'occupe de tout ce qui est en rapport à la gestion et à l'exploitation des immeubles. Cela couvre l'ensemble des services nécessaires à l'exploitation de l'objet mais aussi à son entretien. Cette division est l'interlocuteur pour les organisations d'utilisateurs et représente les intérêts du propriétaire. Cette division est celle qui occupe le plus de personnel. En effet, avec un peu plus de 319 postes, cela constitue près de 83 % des effectifs du domaine *constructions* de l'OFCL. Sur les 319 postes, le personnel de nettoyage compte pour 183 postes.

L'illustration 10 ci-dessous présente les différentes relations existant entre l'OFCL et les départements en fonction de leur organisation respective.

Collaboration entre l'OFCL et les départements

Illustration 10



Source : CPA sur la base de l'OFCL, 2006a

Il montre notamment que les demandes émanant des organisations d'utilisateurs sont de deux types.

- les demandes ayant trait à l’entretien des bâtiments, aux services qui sont directement réglées au niveau des organisations d’utilisateurs d’un côté et au niveau de la division de *gestion des ouvrages et des bâtiments* de l’autre ;
- les demandes ayant trait à de nouveaux besoins ou à la modification de ces derniers. Ces demandes doivent tout d’abord être validées par le secrétariat général du département pour être ensuite transmises à la division *gestion immobilière* de l’OFCL (et plus précisément à la *gestion de portefeuille*).

4.3.2 Appréciations

Adéquation de la structure aux besoins des organisations d’utilisateurs

Du côté de l’OFCL, on reconnaît que l’organisation est probablement trop compliquée pour les organisations d’utilisateurs. Des améliorations sont encore possibles notamment par la création d’un guichet unique (Single point of contact), ou la création d’un centre d’appel fonctionnant 24h/24. Ces problématiques sont connues mais leur résolution n’est pas planifiée précisément.

Pour l’organisation E un « Single point of contact » clair constitue une exigence forte pour une organisation active dans la branche des services. Cette structure a été clairement définie par la direction et mise en œuvre conséquemment.

L’une des critiques souvent évoquée lors des entretiens auprès des organisations d’utilisateurs réside dans leur difficulté à comprendre l’organisation et la structure de l’OFCL. Beaucoup d’entre elles ont l’impression d’avoir à faire à trois logiques, trois structures (*gestion immobilière, gestion de projets et gestion des ouvrages et des bâtiments*) très différentes qui rendent les relations très complexes, notamment du fait du nombre d’interlocuteurs, de leur faible coordination interne et de la lourdeur des tâches administratives.

Pour ces organisations d’utilisateurs, l’organisation mise en place ne leur paraît pas très adaptée à leurs besoins car elle concentre les compétences et les pouvoirs tout en haut de la hiérarchie⁴⁵. D’après les personnes interrogées, peu de responsabilités sont déléguées ce qui rend les relations difficiles. Les réponses aux questions sont difficiles à obtenir.

Ces éléments critiques en rapport à l’organisation peuvent paraître contradictoires avec les résultats du questionnaire portant sur la clarté des interlocuteurs, c’est-à-dire des personnes de contact à l’OFCL (illustration 11). Ce point a été parmi l’ensemble des questions posées dans le cadre du questionnaire envoyé aux offices fédéraux celui qui a été le mieux évalué. En effet, 71 % des offices interrogés estiment que les personnes de contact sont claires et faciles à identifier. Seul 12 % éprouvent des difficultés.

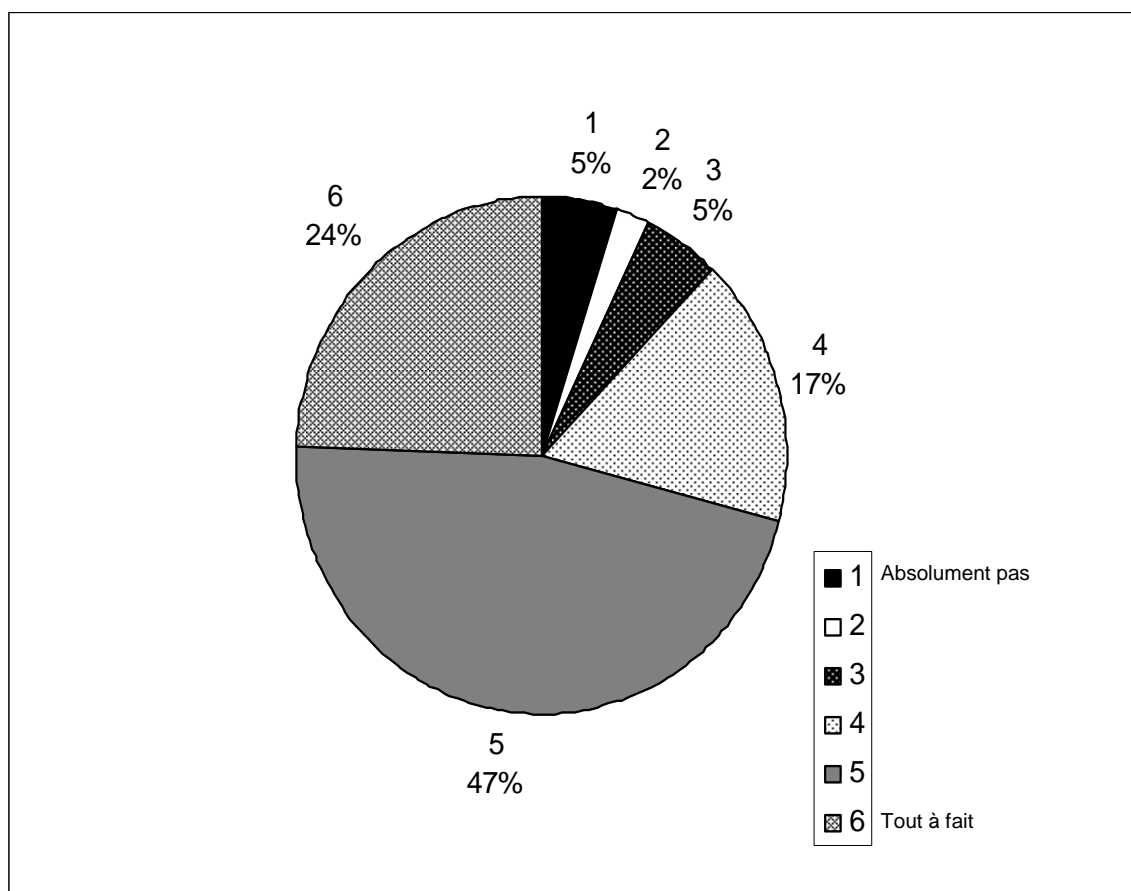
Pourtant, cette appréciation doit être nuancée une fois pris en considération les commentaires des offices et les informations obtenues lors des entretiens.

⁴⁵ Pour l’OFCL, il s’agit de garantir l’indépendance des collaborateurs vis-à-vis des tiers (entreprises mandatées, organisations d’utilisateurs).

Premièrement, les contacts sont clairs car ils sont personnalisés. Cela ne tient pas à l'organisation ou à la structure de l'OFCL, mais du fait que ces personnes se connaissent. Pour remédier à la difficile compréhension de la structure, les personnes responsables dans les organisations d'utilisateurs cherchent à privilégier des contacts personnels, c'est-à-dire des personnes précises qui pourront les aiguiller à l'intérieur de l'OFCL. C'est pourquoi, les changements sont mal vécus du point de vue des offices, car l'organisation leur est peu ou pas connue. Ces changements peuvent être liés à la fluctuation du personnel, aux changements de fonctions, aux remplacements.

Identification des personnes compétentes, clarté des personnes de contact

Illustration 11



Source : CPA, questionnaire aux offices, 2006

Deuxièmement, si les personnes de contact sont claires et connues, des variations importantes sont à constater : certains offices estiment qu'ils ont une personne de contact alors que d'autres offices estiment en avoir une vingtaine voire davantage. Le problème qui se pose parfois est de savoir quelle est la bonne division à contacter.

Troisièmement, il convient de préciser que si les personnes de contacts sont claires pour les bâtiments de l'administration, elles ne le sont pas toujours pour les offices qui disposent de laboratoires, ou de tout autre objet n'ayant pas le caractère de bureaux ou de bâtiments administratifs. Là les interlocuteurs changent. Ainsi, certains offices ont à faire à plusieurs dizaines d'objets répartis dans toute la Suisse et pour

ceux-ci l'organisation et les interlocuteurs ne sont pas clairs. Dans le cas du DFAE, par contre, tous les objets sont gérés de manière centrale à l'OFCL tant pour les questions de gestion de projets que pour certains aspects de gestion d'objets, ce qui facilite grandement les relations.

Adéquation de l'organisation aux principes stratégiques

Du côté de l'OFCL, on juge l'organisation cohérente par rapport à la stratégie. Des adaptations se font constamment : par exemple, actuellement un groupe de travail étudie les possibilités de regrouper la section Immeubles avec la section Responsable d'objets dans la *gestion des ouvrages et des bâtiments* de manière à créer un véritable facility management.

A l'interne, on reconnaît également que la *gestion de projets* a encore⁴⁶ beaucoup de pouvoir.⁴⁷ Ceci n'est pas forcément en adéquation avec la stratégie se devant d'intégrer les perspectives à long terme des coûts d'exploitation. Généralement, étant donné la faible part des coûts de constructions (20 % environ) dans les coûts globaux d'un objet tout au long de son cycle de vie, la division *gestion des ouvrages et des bâtiments* (ou le facility management) a un pouvoir beaucoup plus conséquent dans des organisations ou entreprises similaires par rapport à la *gestion de projets*.

A la ville de Zürich par exemple, la *gestion des ouvrages* est intégrée à la *gestion immobilière*. Il y a donc intégration des aspects opérationnels et des aspects stratégiques de manière à profiter des synergies de ce mariage. Dans d'autres structures, la gestion d'ouvrage est au centre de la gestion immobilière. Elle commande les travaux conséquents à la *gestion de projets*, mais en reste le responsable.

Cette problématique est connue à l'OFCL. L'amélioration de la coopération entre les divisions figurait parmi les objectifs 2006⁴⁸ dans le domaine *constructions*. D'après l'OFCL, l'intégration de la *gestion des ouvrages et des bâtiments* (facility management) dans l'organisation de projet (illustration 12) a permis d'améliorer de manière notable la coopération entre la *gestion de projets* et la *gestion des ouvrages*. C'est bien dans une optique de facility management et pour prendre en considération l'ensemble du cycle de vie de l'objet que ceci a été introduit. Toutefois, l'introduction du facility management reste tardive dans le processus. C'est au moment où la *gestion de portefeuille* confie le mandat à la *gestion de projets* qu'il faudrait intégrer les personnes responsables de l'exploitation de l'actuel ou du futur objet (illustration 12).

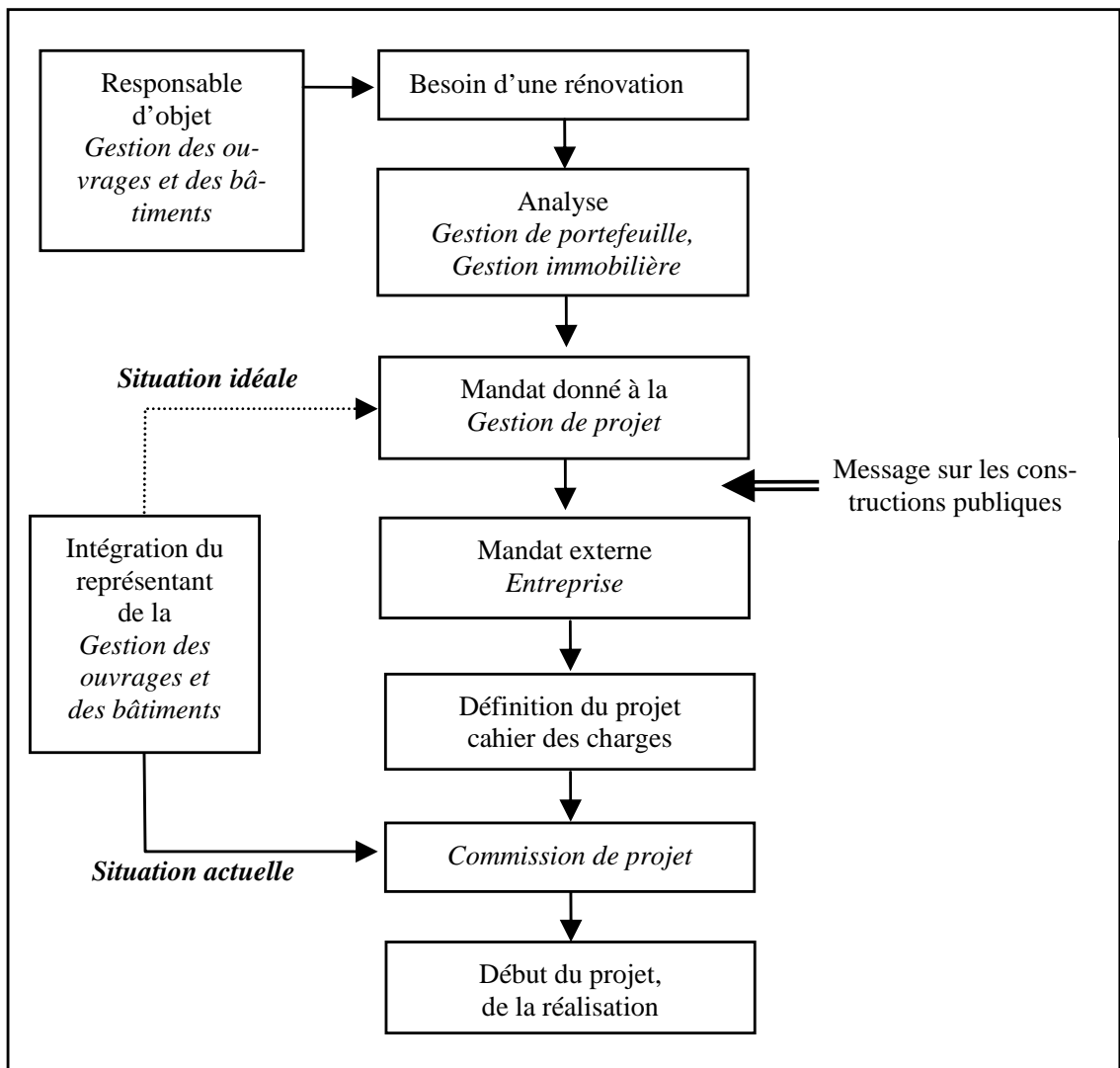
⁴⁶ Pour des raisons historiques, lors de l'intégration des différents services de l'administration, l'OCF occupait beaucoup de personnel et jouait un rôle central.

⁴⁷ Cela signifie que les considérations (architecturales, esthétiques, financières) de la gestion de projets l'emportent souvent par rapport à celles de la gestion des ouvrages et des bâtiments concentrées davantage sur l'utilisation.

⁴⁸ OFCL 2005a.

Intégration de la gestion des ouvrages et des bâtiments (facility management) au cours d'un projet

Illustration 12



Remarques :

- les acteurs concernés sont mentionnés en italique ;
- cette illustration sera davantage expliquée dans le chapitre 4.4.1 relatif aux processus. Ici, il s'agit essentiellement de montrer que l'intégration de la Gestion des ouvrages et des bâtiments est relativement tardive dans le processus par rapport à une situation idéale.

Source : CPA, 2006

4.3.3 Synthèse

Le domaine *constructions* de l'OFCL, constitué de ses trois sections de *gestion immobilière*, *gestion de projets* et de *gestion des ouvrages et des bâtiments*, est clair

dans sa structure de base. C'est davantage à l'intérieur de cette organisation, c'est-à-dire à l'intérieur de ses différentes sections qu'il existe un manque de clarté au niveau de la répartition des compétences et des responsabilités pour les organisations d'utilisateurs. Ces dernières remédient à cet état de fait en nouant des contacts personnels au sein de l'OFCL. C'est aussi au niveau du fonctionnement de l'organisation, c'est-à-dire au niveau de ses processus qu'il manque de standardisation.

L'organisation de l'OFCL apparaît en constante mutation. Certains principes sont en cours d'introduction mais il se pose la question de savoir si ces mesures vont assez loin : le principe du facility management ne se répercute pas encore visiblement dans les processus et dans l'organisation.

Selon des experts interrogés, l'OFCL devrait reposer sur deux piliers forts, à savoir la gestion immobilière, c'est-à-dire la gestion du portefeuille immobilier de la Confédération en termes stratégiques et le facility management. La *gestion de projets* est une compétence spécialisée qui devrait être au service des deux autres. Chacune de ces compétences souhaite être conservée à l'interne mais pourrait être confiée à l'externe.

4.4 Processus et prestations

Les processus définis et mis en œuvre par l'OFCL permettent-ils d'assurer une bonne coordination avec les organisations d'utilisateurs et de répondre à leurs besoins de manière efficiente ?

4.4.1 Description

Comme il l'a été évoqué dans le chapitre consacré au management (4.1), la création de l'OFCL s'est accompagnée de la mise en place de nombreux projets et outils, notamment SAP et le projet ProReMo⁴⁹ (processus constructions et NMC).

L'OFCL a terminé récemment cette définition des processus. La présente évaluation n'avait pas pour objet l'analyse des processus en particulier⁵⁰. Ce travail s'est contenté d'en observer les grands principes en regard à la coordination avec les organisations d'utilisateurs.

Les principaux types de relations des secrétariats généraux, respectivement des organisations d'utilisateurs, avec l'OFCL et ses trois divisions ont été présentés précédemment (illustration 10). Rappelons qu'un besoin (émis par les utilisateurs ou par l'office fédéral en général) doit d'abord être validé par le secrétariat général du département de l'office concerné avant d'être transmis à l'OFCL, dans sa division de *gestion immobilière* (illustration 12). Dans cette division est conduite une analyse des besoins. En cas d'acceptation, le projet démarre par la transmission d'un mandat de la part de la section *gestion immobilière* à la section *gestion de projets*. Le docu-

⁴⁹ ProReMo signifie en allemand : Prozess Bau, Neues Rechnungsmodell Bund NRM.

⁵⁰ Le CDF a réalisé un examen comparatif des processus constructions dans les 3 services de constructions de la Confédération (OFCL, EPFZ, armasuisse immobilier) (CDF 2006).

ment *définition du projet*⁵¹ constitue la base du mandat donné à la *gestion de projets*. Le *cahier des charges du projet*⁵² sera ensuite réalisé par la *gestion de projets* et devrait être signé par les organisations d'utilisateurs. Ce cahier des charges constitue d'une part l'accord entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs et sert d'autre part comme base de projet pour les architectes mandatés.

Le document *Documentation de projet et devis*⁵³ va ensuite de la *gestion de projets* à la *gestion immobilière* pour acceptation et constitue la base pour le message sur les constructions. Il est transmis à la CCP comme information complémentaire au message⁵⁴. Ce document est réalisé en partie à l'externe par les bureaux d'architectes ou d'ingénieurs.

Le *manuel de projet*⁵⁵ décrit l'organisation du projet et règle la coopération dans l'ensemble du projet. Il vise à donner des bases de décision et de travail et à garantir la coordination de tous les participants au projet (OFCL, organisation d'utilisateurs, entreprises externes).

Le *rapport d'état du projet* constitue la base pour le reporting périodique de la direction de projet à la commission des projets.

Bien entendu, de nombreuses demandes (environ 15'000 par année) sont directement transmises à la *gestion des ouvrages et des bâtiments* de la part des organisations d'utilisateurs. Il s'agit des demandes relevant de l'entretien, du nettoyage et de travaux ne devant généralement pas dépasser CHF 20'000. Lorsque ce montant est dépassé, c'est à la *gestion de projets* qu'il faut adresser la demande.

4.4.2 Appréciations

Orientation clients des processus et des prestations

Il ressort de l'analyse des entretiens avec les organisations d'utilisateurs, les principaux éléments suivant concernant les processus et leur introduction. De manière synthétique on pourrait résumer cela par le manque d'orientation clients et services des processus. Cela se traduit pour les organisations d'utilisateurs par :

- la non-automatisme d'une réponse suite à une demande ;
- des processus qui ne sont pas adaptés aux types de demandes (mêmes efforts administratifs pour des détails que pour de plus grands projets) ;
- la constatation que les organisations d'utilisateurs ne sont pas impliquées dans la définition des processus et surtout dans leur amélioration ;
- l'absence de processus d'évaluation des prestations et de la satisfaction des organisations d'utilisateurs ;
- des contrats de service modifiés et conclus sans en informer les organisations d'utilisateurs⁵⁶ ;

⁵¹ Voir par exemple OFCL 2005b.

⁵² Voir par exemple OFCL 2006b.

⁵³ Voir par exemple OFCL 2005c et OFCL 2005d.

⁵⁴ Voir par exemple Conseil fédéral 2005.

⁵⁵ Voir par exemple OFCL 2003 et OFCL 2005e.

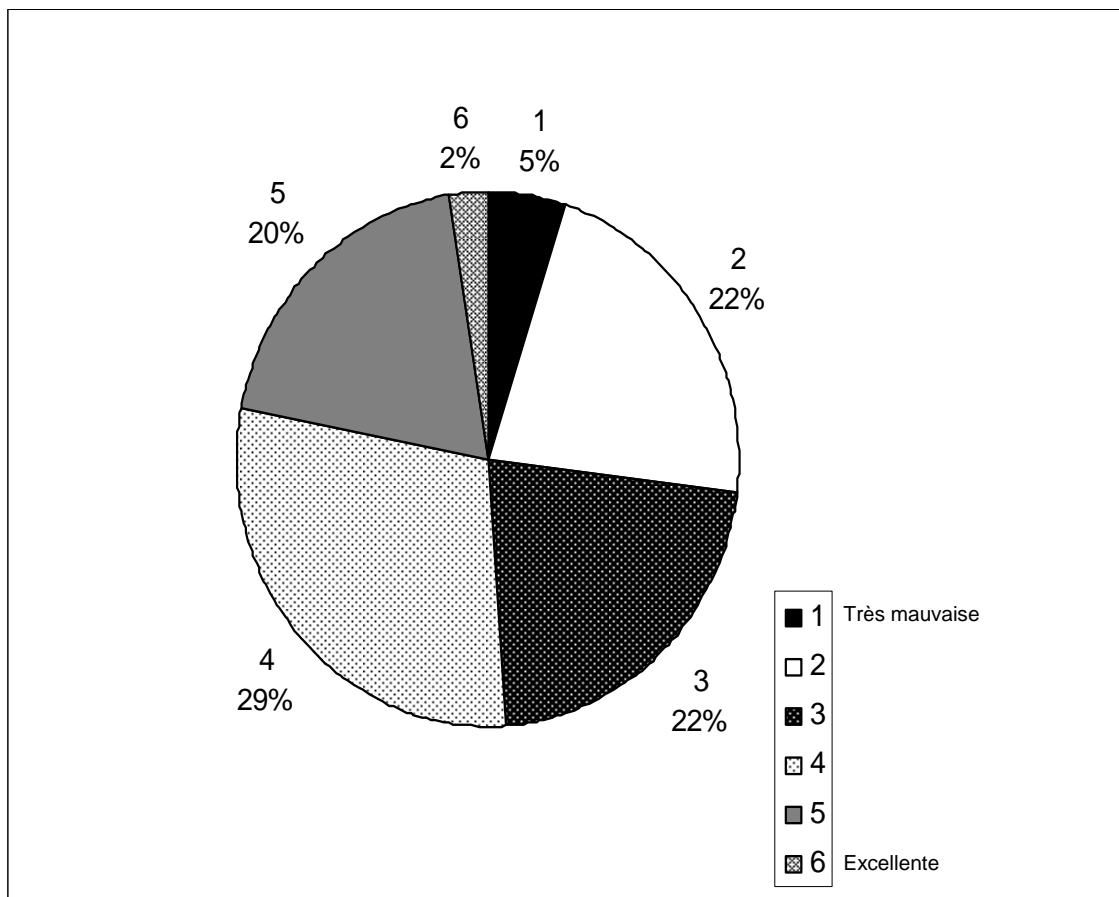
⁵⁶ Changement de l'exploitant d'une cafétéria par exemple.

- des entreprises externes qui interviennent dans le bâtiment sans que l'organisation d'utilisateurs en ait été informée au préalable.

En fait, les processus ne sont pas connus par les organisations d'utilisateurs, mais ils se traduisent pour eux par une addition de documents et des procédures plus compliquées.

Qualité de l'information donnée par l'OFCL sur l'état des demandes des organisations d'utilisateurs

Illustration 13



Source : CPA, questionnaire aux offices, 2006

Ces informations sont confirmées par les réponses des offices fédéraux à la question portant sur le retour d'information quant au traitement de leur demande (illustration 13). 22 % des offices interrogés jugent l'information quant à leurs demandes comme étant bonne, 29 % la jugent suffisante et 49 % la considèrent mauvaise.

Les remarques des organisations d'utilisateurs peuvent être synthétisées ainsi :

- nécessité de demander à plusieurs reprises et de dépenser beaucoup d'efforts pour obtenir une réponse ; les réponses aux demandes sont rarement écrites ;
- méconnaissance de l'état de la demande (reçue, refusée, acceptée, suite...) ;
- difficultés à obtenir une information si les partenaires habituels de discussion sont absents ; système de remplacement peu clair.

Ces différents éléments conduisent à des situations où la demande de l'organisation (ou de l'utilisateur) est acceptée voire même que le problème est réglé alors que l'office, n'obtenant pas de réponse, réitère une demande similaire.

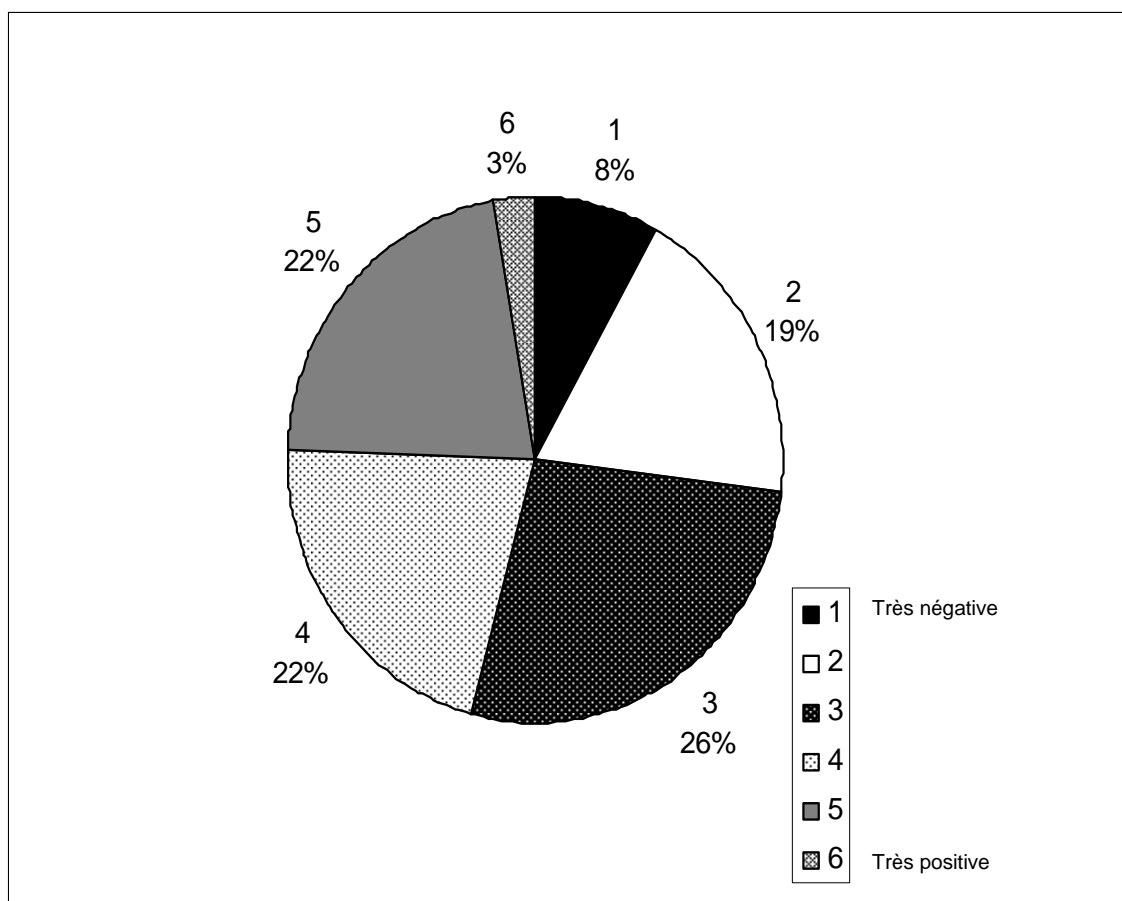
Manque de standardisation et effets sur la qualité des prestations

Malgré l'introduction de ProReMo et d'une description très détaillée⁵⁷ des processus (responsabilité, documents de référence, étapes) il apparaît dans le cadre des entretiens qu'il existe un manque de standardisation. Selon des personnes interrogées à l'interne de l'OFCL, beaucoup de collaborateurs créent leurs propres outils à l'exception de quelques documents à caractère obligatoire. Selon eux, les processus sont là davantage pour les nouveaux collaborateurs.

Ce manque de standardisation a été aussi relevé dans le cadre l'enquête menée auprès des offices fédéraux, présentés ci-dessous.

Evolution de la qualité des prestations depuis la création de l'OFCL

Illustration 14



Source : CPA, questionnaire aux offices, 2006

En effet, la perception de l'évolution de la qualité des prestations de l'OFCL depuis sa création par les offices fédéraux n'est pas très bonne (illustration 14). Pour 53 %

⁵⁷ Dans son rapport de février 2006, le CDF note que de nombreuses instructions sont trop détaillées et ont un caractère bureaucratique. Elles devraient être réduites à l'essentiel dans leur version définitive (CDF 2006).

des offices fédéraux interrogés la qualité des prestations se serait même détériorée. Ces offices émettent les considérations suivantes :

- la gestion de projet manque de constance. Chaque projet est géré différemment. La qualité des prestations est fonction de l'interlocuteur ;
- la coopération à l'intérieur de l'OFCL, essentiellement au niveau de la gestion de projets et de la gestion des ouvrages et des bâtiments est très compliquée ;
- les collaborateurs de l'OFCL sont absorbés par des tâches administratives et disposent de peu de temps pour les utilisateurs ;
- l'OFCL est en réorganisation permanente et n'a pas le temps de consolider ses processus ;
- il manque un contrôle qualité, spécialement dans le domaine de la gestion des ouvrages et des bâtiments.

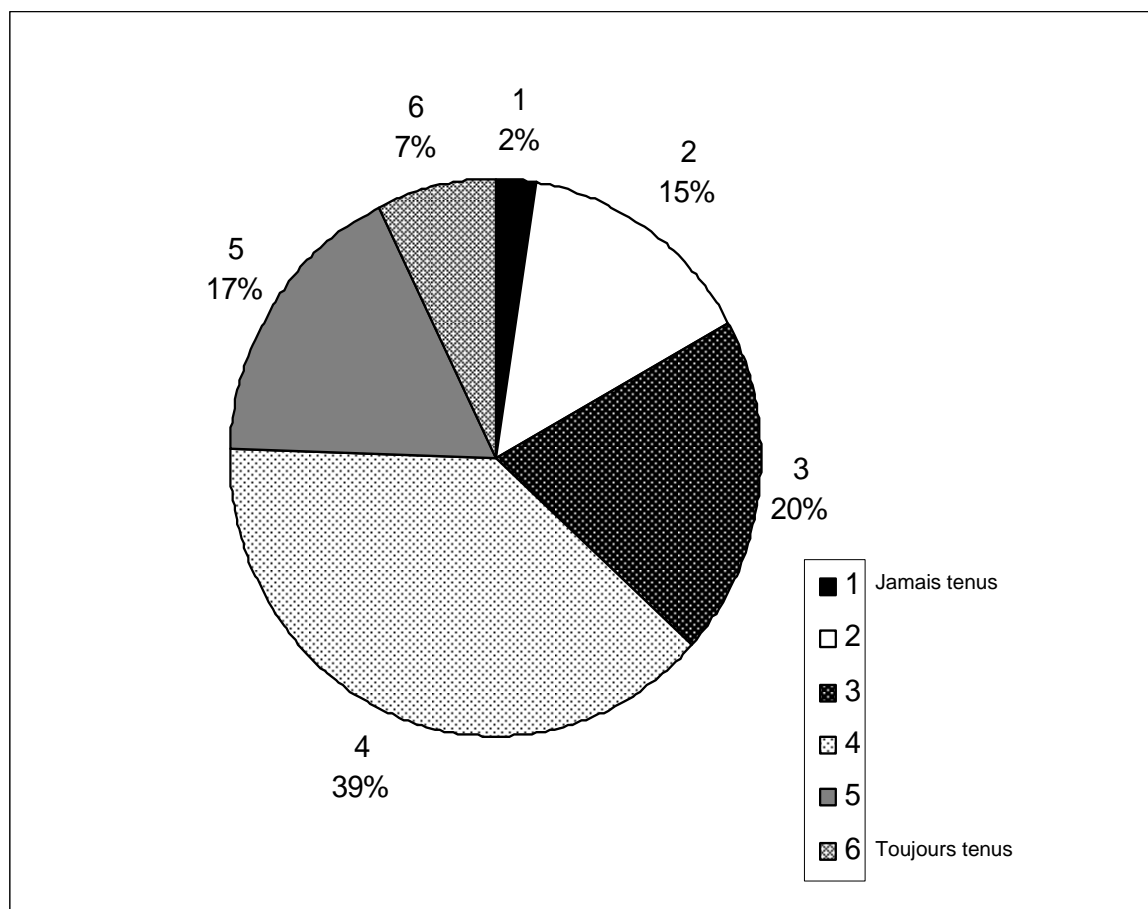
Ces différentes remarques dénotent que le manque de standardisation a un impact négatif sur la qualité des prestations perçues par les offices fédéraux.

Auprès des organisations d'utilisateurs, ce manque de standardisation peut aussi être illustré avec les réponses à la question du questionnaire portant sur le respect des délais et le respect des accords.

La question relative aux délais (illustration 15) visait à saisir la perception des organisations d'utilisateurs quant à leur respect par l'OFCL.

Respect des délais

Illustration 15



Source : CPA, questionnaire aux offices, 2006

Il ressort de l'analyse des réponses que lorsque les délais sont précisés, ils sont généralement bien tenus. C'est pourquoi 24 % des offices interrogés estiment que les délais sont bien respectés et 39 % moyennement. En fait, le manque de standardisation et les critiques à ce sujet relèvent des éléments ci-après :

- absence de délais fixés par écrit dans beaucoup de cas (*gestion des ouvrages*) ;
- le délai n'est souvent pas connu des offices ;
- processus administratifs internes apparaissent comme étant lents et très détaillés.

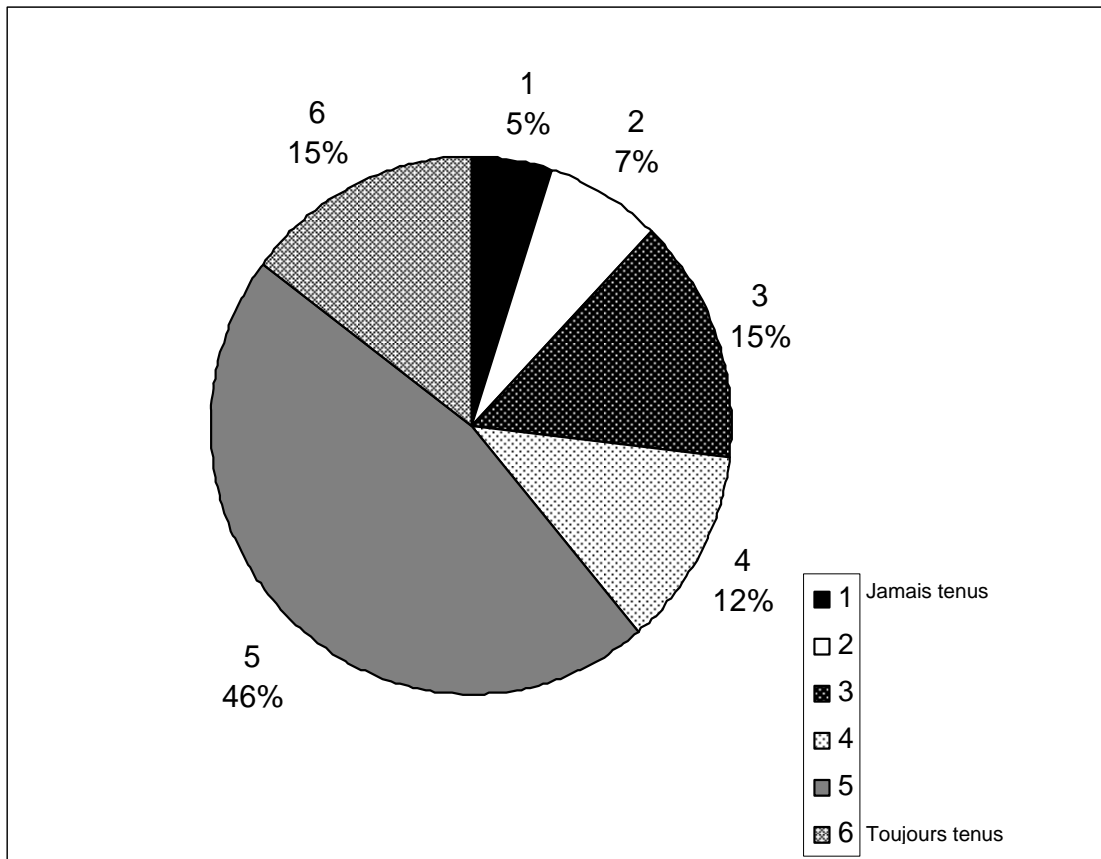
Le problème n'est donc pas vraiment la question du respect du délai, mais du délai en lui-même. C'est-à-dire du temps de traitement ainsi que de l'effort nécessaire dû au fait qu'il faille réitérer les demandes à plusieurs reprises. En outre, il arrive de manière fréquente que les délais ne soient pas précisés ou qu'ils ne soient pas communiqués aux offices : soit par l'OFCL, soit par le secrétariat général du département auquel appartient l'office.

Par ailleurs, l'illustration suivante (illustration 16) montre que selon les offices fédéraux interrogés, l'OFCL respecte les arrangements et les accords fixés.

En effet, 61 % des offices interrogés considèrent que les accords sont bien tenus et 12 % de manière satisfaisante. Le mécontentement à ce niveau tient au fait que des accords ne sont pas vraiment trouvés, ou alors qu'il n'existe pas de trace écrite de ces accords.

Respect des accords

Illustration 16



Source : CPA, questionnaire aux offices, 2006

Communication avec les organisations d'utilisateurs

A l'échelle de la direction de l'OFCL et des secrétariats généraux la communication fonctionne généralement bien. L'un des éléments centraux du bon fonctionnement d'un projet réside dans la communication avec les directions des offices (organisations d'utilisateurs). Ces dernières s'impliquent davantage lors de grands projets (d'un déménagement par exemple).

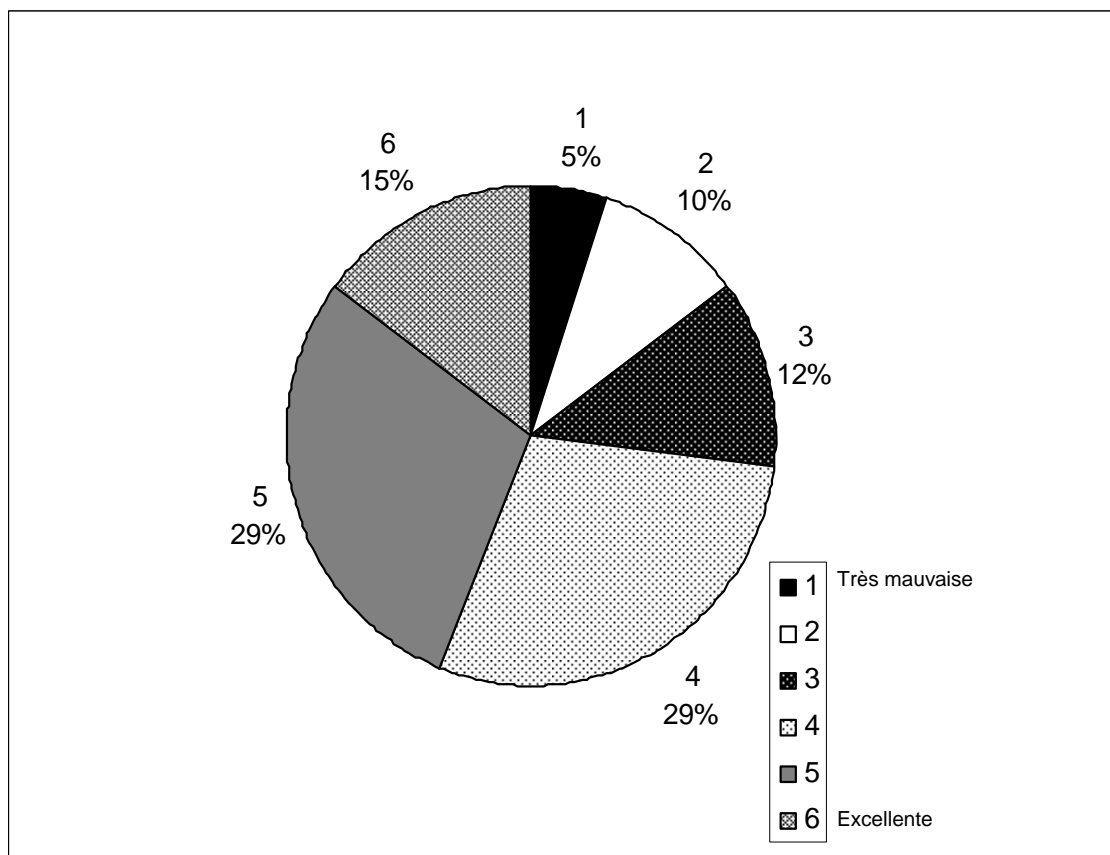
Ce sont les organisations d'utilisateurs qui sont en contact régulier, voire quotidien, avec l'OFCL. Comme le montre l'illustration 17, la communication –considérée de manière très générale entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs– a été jugée de manière très différenciée dans le cadre du questionnaire envoyé aux offices fédéraux. 44 % des offices fédéraux interrogés jugent de manière positive la communication, 29 % l'évaluent de manière satisfaisante et 27 % l'estiment mauvaise.

Notons que les principales critiques concernant la communication émise par les organisations d'utilisateurs sont les suivantes. La communication est :

- complexe étant donné la difficulté des collaborateurs de l'OFCL à connaître la répartition interne des compétences ;
- mauvaise avec les personnes responsables qu'on ne connaît pas au préalable alors que la communication est jugée très bonne avec les personnes que l'on connaît et dont on connaît les responsabilités ;
- difficile dans la division de gestion des ouvrages et des bâtiments, car l'organisation y est compliquée (centre de service, responsable d'objet, personnel spécialisé).

Communication

Illustration 17



Source : CPA, questionnaire aux offices, 2006

En outre, lors des entretiens menés auprès des organisations d'utilisateurs, le manque de transparence a été évoqué à de nombreuses reprises. Par exemple, les *Instructions concernant l'utilisation économique des bâtiments civils de la Confédération*⁵⁸ ont remplacé les précédentes *Directives pour la gestion des locaux dans les bâtiments administratifs de la Confédération* qui précisaient un certain nombre de standards. Ces derniers sont actuellement intégrés dans une check-list *Checkliste Arbeitsplatz-Standards in der Bundesverwaltung*, mais qui ne constitue qu'un docu-

⁵⁸ OFCL 2005j.

ment interne non distribué aux organisations d'utilisateurs. Par conséquent, ces derniers se réfèrent souvent à l'ancien document, qui n'est plus valable. Du point de vue de l'OFCL cette non distribution permet de ne pas avoir à faire à des exigences de la part des organisations d'utilisateurs qui ne pourraient être remplies du fait de la configuration du bâtiment par exemple (bureaux plus petits que le standard). Du point de vue des organisations d'utilisateurs, cela entretient davantage le sentiment de mauvaise communication entre les deux partenaires.

Communication interne

Certains problèmes liés à la communication interne à l'OFCL sont ressentis tant à l'interne qu'à l'externe de l'OFCL.

Les personnes interrogées à l'OFCL reconnaissent que le travail en équipe doit encore se développer. Un projet est actuellement en cours (Teamwork im Alltag). En outre, dans les objectifs 2007 des trois divisions, il existe un objectif visant à optimiser la coopération et la communication entre les trois divisions, notamment dans le cadre de l'introduction d'une structure facility management dans la *gestion des ouvrages et des bâtiments*.

Du côté des organisations d'utilisateurs, si le premier contact est clair (voir chapitre 4.3, illustration 11), il n'en est pas toujours de même au cours du processus. La difficulté pour les organisations d'utilisateurs et de gérer les aller et retour à l'interne de l'OFCL. Pour ces organisations, la communication interne devrait être améliorée car les trois divisions (*gestion immobilière, gestion de projets et gestion des ouvrages*) ne connaissent pas bien leurs tâches mutuelles. Fréquemment, l'organisation d'utilisateurs doit elle-même se préoccuper de diffuser l'information entre ces entités.

4.4.3 Synthèse

L'OFCL a consacré beaucoup d'efforts et de ressources dans la définition des processus dans le cadre du projet ProReMo et a le mérite d'avoir formalisé cette approche processus et de vouloir encore la développer.

Toutefois, le manque d'orientation clients des processus, la faible standardisation qu'ils ont engendrée concrètement dans le travail de tous les jours et le fait qu'ils n'aident pas à une meilleure communication ni avec les organisations d'utilisateurs ni à l'interne de l'OFCL doivent aussi être relevés.

En effet, certains concepts et principes de fonctionnement en relation avec les organisations d'utilisateurs (tels que guichet unique, gestion de la relation client « CRM », facility management) n'ont pas figuré dans les priorités à la base du développement des processus.

La définition et la mise en œuvre des processus ne se sont pas accompagnées d'une évolution positive de la perception de la qualité des prestations. Ceci est surprenant au regard des éléments critiques à la base de cette perception relevant pour la plupart du manque de standardisation : prestation fonction de l'interlocuteur, manque de constance, délais pas toujours spécifiés.

En outre, les processus n'ont pas encore permis de faciliter les relations et la communication entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs. Le bon fonctionnement repose davantage sur des contacts personnels.

4.5 Ressources

La mobilisation des ressources internes et externes est-elle fonction des organisations d'utilisateurs, de leurs besoins ?

4.5.1 Description

Dans ce chapitre, il sera principalement traité de la manière dont sont exploitées les principales ressources à disposition de l'OFCL, à savoir :

- les clients ;
- les partenaires externes ;
- les collaborateurs.

Il est certain que d'autres ressources sont gérées par l'OFCL notamment les ressources financières⁵⁹et informatiques qui ne sont pas directement abordées dans ce travail.

Comme évoqué dans le chapitre 4.1, la création de l'OFCL a engendré des transformations conséquentes d'un point de vue interne, au niveau du personnel, et d'un point de vue externe, au niveau des relations avec les organisations d'utilisateurs.

4.5.2 Appréciations

Organisation d'utilisateurs : une ressource, un partenaire de communication

L'OILC définit qu'un travail en partenariat⁶⁰ doit être observé. En effet, l'atteinte d'un objectif tel que la prise de conscience des coûts et le comportement économique en dépend.

Ce partenariat suppose une bonne communication. Dans le cadre des entretiens, nous avons constaté que les organisations d'utilisateurs ne disposaient pas d'une documentation synthétique fournie par l'OFCL. Elles bénéficient de quelques formulaires pour transmettre leur demande, mais rien de plus. Certaines regrettent de ne pas disposer de manuel, d'instructions claires, d'une présentation de la palette de services ou encore de ne pas connaître les procédures, la stratégie. La ville de Zürich a par exemple créé une documentation complète composée de documents présentant la

⁵⁹ Le CDF conduit de manière régulière des évaluations comparatives dans les différents SCI de la Confédération (CDF 2006) ainsi que des analyses de projets (CDF 2002, CDF 2005). Ces études prennent davantage en considération les aspects financiers.

⁶⁰ Art. 3a OILC.

stratégie, les standards, les points clés de la gestion immobilière pour la ville, les utilisateurs et les partenaires⁶¹.

Précisons que certaines organisations d'utilisateurs sont mieux organisées que d'autres. Les ressources accordées à ces tâches par les offices fédéraux sont très variables. Les tâches et responsabilités devant être menées à l'interne sont plus ou moins clarifiées. Le travail en partenariat n'est dès lors pas évident pour l'OFCL non plus.

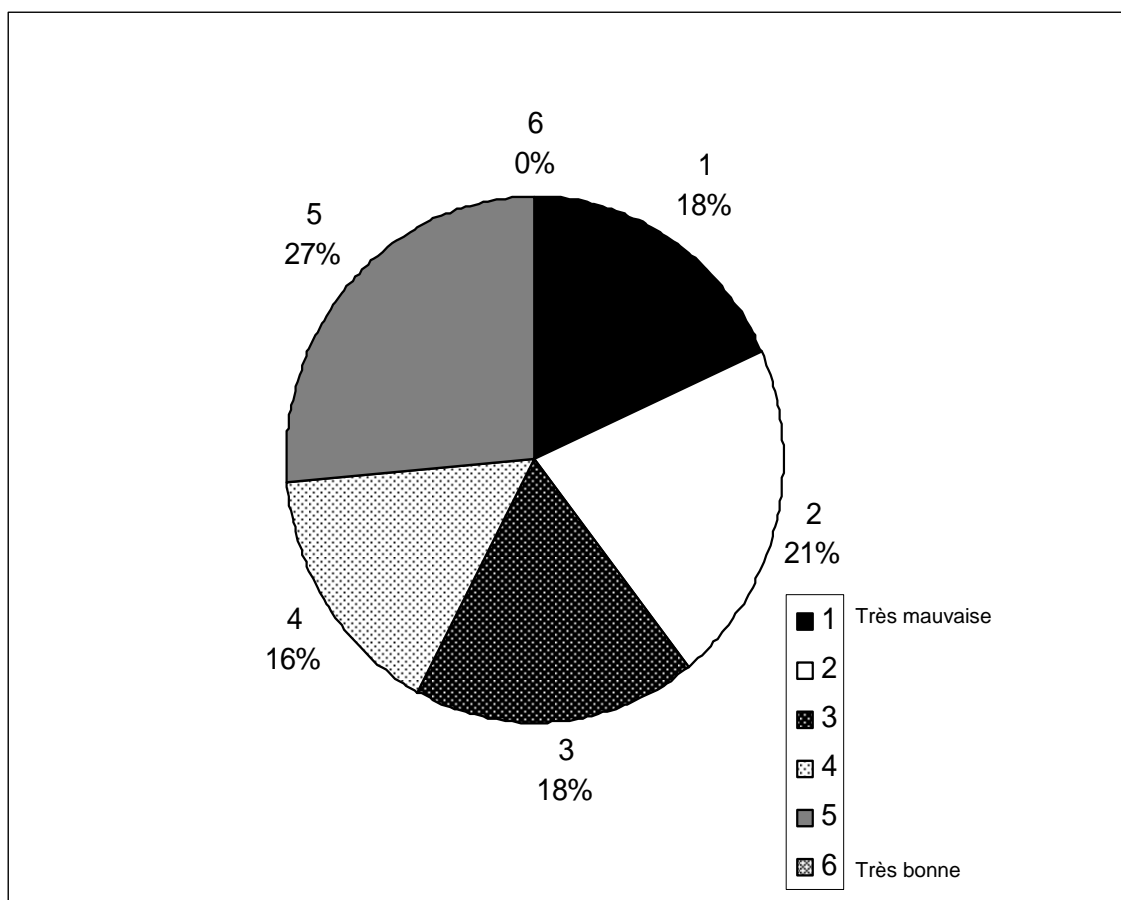
En outre, selon les personnes interrogées dans les organisations d'utilisateurs, il leur est très difficile de « vendre les décisions de l'OFCL » à leurs propres collaborateurs étant donné le manque d'information. Un exemple souvent cité est le mécontentement des utilisateurs au niveau des prestations de nettoyage. Les responsables dans les organisations d'utilisateurs n'ont pas pu expliquer les changements et les raisons de ces changements aux utilisateurs, n'ayant que peu voire pas du tout d'information à ce sujet. Les personnes interrogées du côté de l'OFCL estiment quant à elles que ce travail d'information, à l'interne des organisations d'utilisateurs, doit être mené par elles-mêmes. En effet, les offices fédéraux et les départements ont un rôle à jouer dans l'information de leurs propres collaborateurs quant au rôle et aux compétences de l'OFCL étant donné qu'une grande partie du volume des demandes provient des utilisateurs individuels.

Il convient de souligner que les décisions prises ou validées par les secrétariats généraux des départements ne sont pas toujours communiquées clairement à leurs offices. Conséquemment, ces derniers considèrent injustement l'OFCL comme étant seul responsable des décisions prises.

Mise à disposition d'outils d'aide à la gestion

Les organisations d'utilisateurs ne disposent pas d'instruments d'aide à la gestion. Ce besoin a été comblé par le développement par plus ou moins chaque organisation de ses propres outils informatiques, visant la gestion de leurs surfaces et utilisateurs. Certaines organisations ont même développé des check-lists et des plans d'occupation qui répondent à leurs besoins.

⁶¹ Hochbaudepartement der Stadt Zürich 2003 et 2004.



Source : CPA, questionnaire aux offices, 2006

Ce point a été confirmé dans le cadre du questionnaire envoyé aux offices fédéraux. La mise à disposition d'instruments par l'OFCL est jugée mauvaise par 57 % des offices interrogés et bonne 27 % (illustration 18).

On peut synthétiser les remarques des offices fédéraux de la manière suivante :

- une amélioration a été constatée pour la préparation aux déménagements ;
- il n'existe aucun instrument informatique pour gérer les surfaces. En conséquence, les organisations d'utilisateurs développent leur propre outil ou achètent un logiciel ;
- l'OFCL ne met pas à disposition des données (indicateurs) qui aideraient à une gestion économique ;
- les plans avec les données de bases actualisées de chaque bâtiment devraient être à disposition des offices ou être accessibles.

Certaines personnes interrogées à l'OFCL confirment ces éléments et les expliquent du fait du manque de ressources et des priorités attribuées actuellement à la mise en place du NMC et du modèle du locataire.

Ces instruments pourraient aussi aider à mieux cerner la question du respect des normes et standards par les organisations d'utilisateurs. Cet élément ne peut pas être chiffré actuellement. En effet, les changements d'effectifs, les déplacements de personnel ne sont pas automatiquement communiqués à l'OFCL. Il est dès lors difficile de savoir si les surfaces sont utilisées adéquatement.

Personnel : fluctuations et savoir-faire

Il convient encore de revenir sur certaines perceptions et préoccupations des organisations d'utilisateurs, quant aux changements dans l'organisation de l'OFCL et plus spécifiquement sur les conséquences sur le personnel.

La plupart des organisations d'utilisateurs interrogées ont éprouvé des difficultés dues à la forte fluctuation du personnel, qui se tasse depuis quelques années⁶². Si dans un premier temps, la fluctuation, le changement de fonctions et le déplacement des collaborateurs pouvaient expliquer la surcharge et le manque de disponibilité du personnel de l'OFCL, les organisations d'utilisateurs expliquent désormais cette situation par les nombreuses tâches administratives et le manque de compétences décisionnelles⁶³. Les tâches administratives liées à l'introduction de nouveaux outils de gestion tels que SAP laisseraient encore moins de temps au personnel de l'OFCL pour gérer leur relation avec les clients ou traiter des petites demandes.

D'un point de vue interne, les personnes interrogées à l'OFCL reconnaissent que le travail en équipe doit encore se développer. Un projet est actuellement en cours (Teamwork im Alltag). D'après certaines personnes, la forte fluctuation est plutôt un élément positif car les exigences ont augmenté et les personnes qui partent (ou sont parties) sont souvent celles qui sont opposées aux changements, aux processus d'amélioration en cours au sein de l'office. Cette fluctuation est donc généralement perçue comme positive à l'interne de manière à renforcer la professionnalisation de l'office.

Il convient aussi de relever que l'OFCL a engagé de nombreux efforts dans la formation du personnel et surtout du personnel spécialisé.

Valorisation des expériences

Lors des entretiens menés à l'OFCL et auprès des organisations d'utilisateurs, il est apparu qu'il n'existe pas d'analyse ou d'évaluation systématique de la procédure et des résultats obtenus. Les connaissances et expériences ne sont donc peu valorisées, capitalisées à l'échelle de l'organisation.

⁶² Dans sa réponse du 25 août 2006, à la question de Madame la Conseillère nationale Franziska Teuscher concernant la fluctuation et l'absentéisme (du 5 novembre 2005), la CdG-N constate sur la base d'un rapport du secrétariat général du DFF que le taux de fluctuation à l'OFCL a baissé chaque année entre 2003 et 2005 et qu'il se rapproche de la moyenne de l'administration (taux à l'OFCL de 8.4 % en 2005, administration 7.1 %). De plus, le taux de fluctuation dans le domaine Constructions a baissé chaque année depuis 2001 et se chiffrait à 8.9 % en 2005.

⁶³ Dans son rapport portant sur l'examen de 3 grands projets de construction, le CDF avait déjà soulevé des lacunes au niveau de la suppléance et du transfert des connaissances qui ne sont pas suffisamment assurées (CDF 2002).

Dans l'organisation A, les résultats d'une analyse de la situation ont montré que le déménagement avait entraîné une charge de travail trop importante pour les utilisateurs. Suite à cette analyse, la direction a revu le processus et a décidé d'améliorer la gestion des déménagements.

Les collaborateurs de l'OFCL ne disposent pas de processus d'apprentissage et d'améliorations clairs à l'intérieur de l'organisation. Les connaissances et les compétences sont donc dépendantes des personnes essentiellement.

Dans l'organisation D, une part importante des améliorations liées aux prestations provient des remarques des clients ou des collaborateurs, à l'aide de questionnaires spécifiques. Toutes les idées, erreurs, changements de propositions ou réclamations sont notés par les collaborateurs et transmis à la personne responsable.

Partenaires externes

La sélection des prestations des fournisseurs de services (cafétéria, entretien, réparation) est clairement réglée à l'OFCL. Ce dernier suit les règles en la matière (mise au concours, réglementation relative aux achats de la Confédération). Ceci n'est pas toujours bien compris du côté des organisations d'utilisateurs qui souhaiteraient s'exprimer parfois sur la sélection du fournisseur (à proximité par exemple pour un office se situant en dehors de Berne) ou sur la prestation (qualité, réponse au besoin).

Pour de nombreuses organisations d'utilisateurs, il est normal et nécessaire que l'OFCL soit responsable de la mise au concours, se charge du contrôle de la légalité de la procédure et que l'utilisateur ne soit pas impliqué dans cette dernière. Toutefois, certaines organisations d'utilisateurs ont évoqué le manque de contrôle des prestataires de services par l'OFCL : si elles n'informent pas l'OFCL, ce dernier n'a pas connaissance des problèmes liés à la qualité du travail effectué.

4.5.3 Synthèse

Le principe de collaboration en partenariat posé par l'OILC est peu exploité : la satisfaction des utilisateurs pourrait être améliorée par une communication plus transparente des décisions. Dans ce but, les organisations d'utilisateurs et les interlocuteurs de l'OFCL dans les offices constituent des ressources essentielles à mobiliser, pour expliquer les changements, les exigences de la Confédération, la marge de manœuvre possible.

L'organisation des offices fédéraux est aussi déterminante pour la bonne coordination avec l'OFCL. En effet, les offices définissent avec plus ou moins de clarté les compétences, les interfaces et l'organisation en matière immobilière, ce qui influence directement la qualité de la collaboration avec l'OFCL. Ce dernier fait donc face à des structures plus ou moins bien organisés et sensibilisés en matière de comportement économique par leur département.

Il n'existe pas d'instruments (outil informatique par exemple) et d'informations (données par exemple) mis à disposition des organisations d'utilisateurs visant à faciliter leur gestion économique.

La prise en compte systématique des besoins et de l'avis des organisations d'utilisateurs dans la sélection d'un prestataire de services et dans son évaluation a posteriori permettrait de gérer ces ressources externes de manière plus efficiente.

5 Evaluation ex ante de certaines réformes actuelles (NMC et modèle du locataire)

Quelles sont les conséquences des réformes en cours sur la coordination entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs ?

5.1 Description des réformes

Dès 2006, l'établissement du budget et la présentation des comptes de la Confédération sont fondés sur la base du nouveau modèle comptable (NMC) qui a introduit de nombreux changements. L'un deux, l'imputation des prestations, touche particulièrement l'OFCL.

Le budget 2007 et le plan financier 2008-2010 soumis au Parlement sont pour la première fois établis selon les normes NMC. A cet effet, les Chambres fédérales ont approuvé, à l'automne 2005, la nouvelle loi sur les finances de la Confédération. Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2006, en même temps que la nouvelle ordonnance sur les finances de la Confédération.

D'une part, le NMC améliore la transparence nécessaire à la prise des décisions par les autorités politiques. Le Parlement bénéficie ainsi d'un soutien plus efficace dans l'exercice de sa souveraineté budgétaire. D'autre part, le NMC permet de mettre en place, au niveau de la gestion de l'administration et des entreprises, les conditions nécessaires à une utilisation efficace des ressources humaines, financières et informatiques disponibles.

Le NMC vise, par le biais d'une série de mesures, à allouer les ressources de manière plus efficace et à accroître la marge de manœuvre des directions d'offices. Il est ainsi prévu de déléguer aux offices concernés la responsabilité de gérer les crédits et d'introduire une facturation interne des prestations. Dorénavant, l'acquisition de certaines prestations auprès d'autres unités administratives aura une incidence sur les crédits. Afin de sensibiliser les unités administratives aux coûts, celles-ci seront contraintes de tenir une comptabilité analytique, axée sur leurs besoins spécifiques.

Dans des domaines choisis, l'échange de prestations au sein de l'administration fédérale fait l'objet d'une imputation avec incidence sur les crédits. Avec *l'imputation interne des prestations*, la Confédération entend augmenter la transparence des coûts de l'activité administrative et créer une situation de concurrence non seulement entre les fournisseurs internes, mais aussi entre ces derniers et les concurrents externes. Ces deux objectifs visent à accroître la rentabilité au sein de l'administration. L'imputation des prestations n'est possible qu'à condition que le fournisseur de

prestations tiennent une comptabilité analytique. C'est pourquoi c'est fortement lié à l'introduction de *comptabilité analytique* dans l'ensemble de l'administration.

Dans ce contexte, l'OFCL, avec l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) sont les premiers à « facturer » une part de leurs prestations dès le 1^{er} janvier 2007. Pour ce faire, l'OFCL a mis en place le modèle du locataire basé sur le marché (par opposition aux coûts). Ce dernier a pour principe de facturer des loyers selon la localisation de l'office (centre, périphérie, grande ville) et le type d'espaces loués (bureau, archive, cafétéria). Des études et comparaisons avec le secteur privé ont permis de définir des coûts selon les différents périmètres de la région de Berne et selon la localisation en Suisse.

L'introduction de la première étape de ce modèle du locataire orienté marché se fait en 2007, elle concerne les bureaux et bâtiments administratifs, garages, et places de parcs.

La deuxième étape en 2009 intégrera tous les autres bâtiments, notamment ceux des douanes et les bâtiments à l'étranger et sera fondée sur un modèle du locataire basé sur les coûts (par opposition à celui basé sur le marché). L'OFCL a notamment conclu avec les secrétariats généraux et les unités de l'administration environ 420 baux.

5.2 Appréciation des réformes

Pour les personnes interrogées à l'OFCL, l'introduction du Modèle du locataire est généralement bien perçue. D'une part, cela permet de savoir par qui le bâtiment est utilisé, comment les surfaces sont réparties, combien cela coûte et combien cela rapporte. D'autre part, cela permet d'accorder le statut de clients aux utilisateurs dès lors que le loyer et les services leur seront imputés (mais les services ne seront facturés que dans la deuxième phase, soit en 2009).

Selon certaines personnes interrogées à l'OFCL, les organisations d'utilisateurs seront également plus sensibles aux coûts du fait de l'amélioration de la transparence. Elles vont subséquemment demander moins de services et seront prêtes à quitter le centre de Berne pour délocaliser dans la périphérie. Pourtant, les gains d'un comportement économique ne profitent pas beaucoup aux offices. Les incidences et les avantages d'un tel comportement ne sont pas suffisamment expliqués.

L'introduction du modèle du locataire s'est accompagnée d'un *Accord général sur les prestations*⁶⁴, c'est-à-dire d'un accord signé avec les secrétariats généraux des départements portant sur le niveau des services souhaités. Si un département ou un office souhaite davantage que le standard, il lui en coûtera davantage. Le *bail* est quant à lui signé avec les unités administratives et est spécifique à chaque bâtiment. Ces accords ont le mérite de régler clairement les droits et devoirs du côté de l'OFCL et des départements. Les départements sont clairement les décideurs du niveau de prestations choisi, vis-à-vis des offices.

⁶⁴ Service Level Agreement (SLA), OFCL 2006a.

Pour la plupart des personnes interrogées dans les organisations d'utilisateurs, l'introduction du modèle du locataire est justifiée. Pour elles, la Confédération doit mieux justifier ses coûts et doit savoir combien coûtent ses services.

Pour certains interlocuteurs, l'introduction du modèle du locataire n'aura pas d'influence sur le comportement économique étant donné que cela ne touchera que le niveau comptable. Pour beaucoup, la facturation de prestations internes n'a pas de sens, étant donné l'obligation d'achat des services auprès de l'OFCL. Les personnes à l'OFCL sont également conscientes de ce problème de *clients captifs*.

Il ressort de ces entretiens que la mise en place du modèle du locataire va aussi augmenter les attentes, au niveau de l'information, de la flexibilité, de la qualité de la communication et des services.

Par ailleurs, l'OILC dans sa version actuelle n'est pas adaptée aux nouvelles logiques de relations entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs liées à l'introduction du NMC. Il conviendra dans ce cadre de bien préciser quels sont les droits et devoirs des organisations d'utilisateurs et plus précisément de ces nouveaux « locataires ». Notons que l'OFCL est actuellement en cours d'analyse des modifications à y apporter du fait de l'introduction du NMC au 1^{er} janvier 2007.

5.3 Synthèse

Les introductions du modèle du locataire, du NMC et de la comptabilité analytique sont dans le cadre la gestion immobilière très bien acceptées tant à l'interne de l'OFCL qu'auprès des organisations d'utilisateurs.

Comme il l'a été mentionné ci-dessus, l'ensemble de ces mesures vont dans le sens d'une meilleure transparence des coûts ainsi que du développement d'une relation prestataire/clients. Cela a même été globalement confirmé à l'OFCL. L'ordonnance devra en tenir compte.

On peut toutefois redouter que dès l'introduction de l'imputation des prestations, les organisations d'utilisateurs se comportent en locataires et soient dès lors davantage exigeantes.

Les deux niveaux d'accords signés (Accord général sur les prestations avec les départements et bail avec les offices fédéraux) devraient permettre une communication claire à l'ensemble des utilisateurs : ce qui est du ressort (du niveau décisionnel) du département, de l'office et de l'OFCL.

Toutefois, c'est seulement à partir du 1^{er} janvier 2009 que l'ensemble des services et des surfaces autres que les bâtiments administratifs (celles basées sur les coûts) sera imputé et qu'il sera possible d'en observer les réels effets.

6

Conclusion générale

En guise de conclusion, il convient de revenir sur quelques éléments synthétiques de cette évaluation.

Une position transversale difficile

En tant que responsable de la gestion immobilière pour les immeubles civils, l'OFCL est en lien avec tous les offices fédéraux et leurs départements. L'OFCL fait ainsi face à des organisations différentes, plus ou moins bien adaptées à une collaboration optimale. En effet, les organisations d'utilisateurs ne sont pas toutes informées de manière adéquate par leur département respectif.

De plus, les actions menées par l'OFCL (répondant aux objectifs de la Confédération d'une part et d'autre part en accord avec les secrétariats généraux des départements) ne sont pas toujours bien accueillies par les personnes touchées. Ceci explique certaines critiques adressées à l'OFCL.

L'OFCL est tributaire des ressources humaines et financières mises à disposition par le parlement.

Les forces

L'OFCL a réussi à professionnaliser la gestion immobilière civile de la Confédération.

L'OFCL a répondu aux exigences posées par les programmes d'allègement budgétaire et la RGA-NOVE.

L'OFCL a mené à bien de nombreux projets : formation du personnel, définition des processus, introduction du système SAP, recensement des données, introduction du modèle du locataire et de l'imputation des prestations dans le cadre du NMC.

Les faiblesses

Les objectifs stratégiques ne sont pas suffisamment concrétisés (objectifs non quantifiés, délais pas précisés) et laissent une grande marge de manœuvre à l'OFCL.

Le travail en partenariat avec les organisations d'utilisateurs n'est pas suffisamment exploité.

Les processus d'apprentissage et d'amélioration sont peu élaborés. Les prestations ne sont pas évaluées.

Le fonctionnement est encore peu standardisé. Il dépend beaucoup des interlocuteurs et non des processus.

La communication entre l'OFCL, les départements et les organisations d'utilisateurs souffre d'un manque de transparence, de part et d'autre.

Des potentiels d'économies

Cette question n'a pas pu être abordée précisément. Initialement prévue dans le cadre d'un benchmarking quantitatif, la mise en évidence des potentiels d'économies n'a pas pu être menée à bien. En effet, l'OFCL ne disposera des données adéquates dans leur structure et leur qualité qu'une fois la mise en place de la comptabilité analytique effectuée.

Toutefois, des potentiels d'économies existent certainement au regard des gains pouvant être tirés d'une meilleure communication avec les organisations d'utilisateurs, de la standardisation des procédures, de la mobilisation des processus d'amélioration et d'apprentissage, du développement d'instrument visant à favoriser un comportement économique, de l'introduction du modèle du locataire, de la mise en œuvre de l'imputation des prestations ainsi que de la comparaison avec d'autres organisations actives dans la gestion immobilière.

Bibliographie

Conseil fédéral, 2000 : Réforme du gouvernement et de l'administration, Rapport final de la Direction du projet, Berne.

Conseil fédéral, 2005 : Message concernant les projets de construction et l'acquisition de terrains et d'immeubles du secteur civil (programme 2006 des constructions civile), Berne.

CDF, 2002 : Office fédéral des constructions et de la logistique et Administration fédérale des douanes. Examen de 3 grands projets de construction en cours de planification dans le domaine de l'administration fédérale des douanes.

CDF, 2005 : Bundesamt für Bauten und Logistik, Abteilung Objektmanagement. Prüfung der Gebäudereinigung, Berne.

CDF, 2006 : Bundesamt für Bauten und Logistik, Eidg. Technische Hochschule Zürich, armasuisse Immobilien. Querschnittsprüfung Bauten 2005 : Überprüfung der Benutzerbedürfnisse und wirtschaftliche Realisierung von Bauvorhaben, Berne.

DDPS, 2005 : Immobilienstrategie VBS, Berne.

Detempler, Peter und Marettek, Christian, 2005 : Praxisprobleme des kommunalen Immobilienmanagements, in : Verwaltung und Management, Heft 4, pp. 186-103.

EFQM, 1999a : Modèle d'Excellence EFQM. Version pour le secteur public et le secteur associatif.

EFQM, 1999b : Evaluation pour l'Excellence. Un guide pratique pour développer, réaliser et revoir avec succès une stratégie d'auto-évaluation pour votre organisation.

Ehlers, Karl-Heinz, 1997 : Corporate Real Estate-Funktionen und Voraussetzungen für ein Immobilien-Management durch den Staat, in : Falk, Bernard (ed), Das grosse Handbuch Immobilien-Management, Verlag Moderne Industrie, Landsberg am Lech, pp. 827-842.

ETH, 2000 : Immobilien-Handbuch 2000, Empfehlungen für das Immobilienmanagement, Zürich.

Falk, Bernd, 1997 : Immobilien-Management-Grundlagen, Stand und Entwicklungsperspektiven, in : Falk, Bernard (ed), Das grosse Handbuch Immobilien-Management, Verlag Moderne Industrie, Landsberg am Lech, pp. 11-36.

Grieder, Urs und Zangger, Thomas, 2005 : Mein Arbeitsplatz. Ein Überblick über Neues und Bekanntes, Planconsult, Basel.

Hochbaudepartement der Stadt Zürich, 2003 : IMMO Dienstleistungen, Zürich.

Hochbaudepartement der Stadt Zürich, 2004 : IMMO Raumstandards, Zürich.

Inspektorat VBS, 2002 : Immobilienmanagement im VBS, Berne.

Joos, Hans Ulrich, 2005 : Bericht zum Immobilienmanagement, Umsetzung Projekt IMAG, Departement Finanzen und Ressourcen, Kanton Aargau, Aargau.

Klopfstein, Markus, 1999 : Facility Management beim Bundesamt für Bauten und Logistik, Nachdiplomstudium, Hochschule für Technik und Architektur Bern.

Maintenance and Facility Management Society of Switzerland (MFS), 2001 : Richtlinie. Benchmarking im Facility Management, Brunnen.

Meyer-Meierling, Peter et al., 1998 : Baukosten-Kennzahlensystem. Benchmark für Neubau, Kostenrichtwerte für Gebäudeerneuerung, Effi Bau, Zürich.

OFCL, 2002a : Das Leitbild im Bundesamt für Bauten und Logistik 2003, Berne.

OFCL, 2002b : Die Unternehmenspolitik im Bundesamt für Bauten und Logistik 2003, Berne.

OFCL, 2003 : Projekthandbuch Sanierung und Erweiterung Schweizerisches Landesmuseum Zürich, Berne.

OFCL, 2004a : Schéma directeur 2012. Principes pour la gestion des locaux dans les bâtiments administratifs de la Confédération, Berne.

OFCL, 2004b : Visionen und Strategien im Bundesamt für Bauten und Logistik, Berne.

OFCL, 2004c : Bauwerkserhaltungskonzeptes für das Bundesamt für Bauten und Logistik, Berne.

OFCL, 2005a : Jahresziele 2006 des BBL, Berne.

OFCL, 2005b : Projektdefinition. Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, Bern, Fellerstrasse 21. Berne.

OFCL, 2005c : Projektdokumentation/Kostenvoranschlag. Projekt Landgut « Lohn » Kehrsatz, Berne.

OFCL, 2005d : Projektdokumentation. Projekt Parlamentsgebäude, Umbau und Sanierung, Berne.

OFCL, 2005e. Projekthandbuch Schweizerische Landesbibliothek, Neubau Tiefmagazin West, Bern.

OFCL, 2005f : Geschäftsordnung des Bundesamts für Bauten und Logistik vom 1. Januar 2005, Berne.

OFCL, 2005g : Entwurf Richtlinien. Portfolio-Kennzahlen. Teilportfolio-Büro- und Verwaltungsgebäude, Berne.

OFCL, 2005h : Weisungen über die Kompetenzen im Bundesamt für Bauten und Logistik (Komptenzordnung), Berne.

OFCL, 2005i : Liste des ouvrages de l'OFCL, Budget 2006, Berne.

OFCL, 2005j : Instructions concernant l'utilisation économique des bâtiments civils de la Confédération, Berne.

OFCL, 2006a : Séance de la Commission des constructions publiques du conseil national du 2 mai 2006. Documentation de l'OFCL, Berne.

OFCL, 2006b : Projektpflichtenheft. Projekt 2001.233 Gesamtsanierung Inselgasse1. Berne.

OFCL, 2006c : Etat des crédits d'engagements. Comptes 2005, Berne.

OFCL, 2006d : Leistungsbereich Unterbringung Rahmen Service Level Agreement, Berne.

Pfnür, Andreas, 2002 : Modernes Immobilien-Management. Facility Management und Corporate Real Estate Management, Springer-Verlag, Berlin.

pom+consulting AG, 2005 : FM Monitor 2005, Zürich.

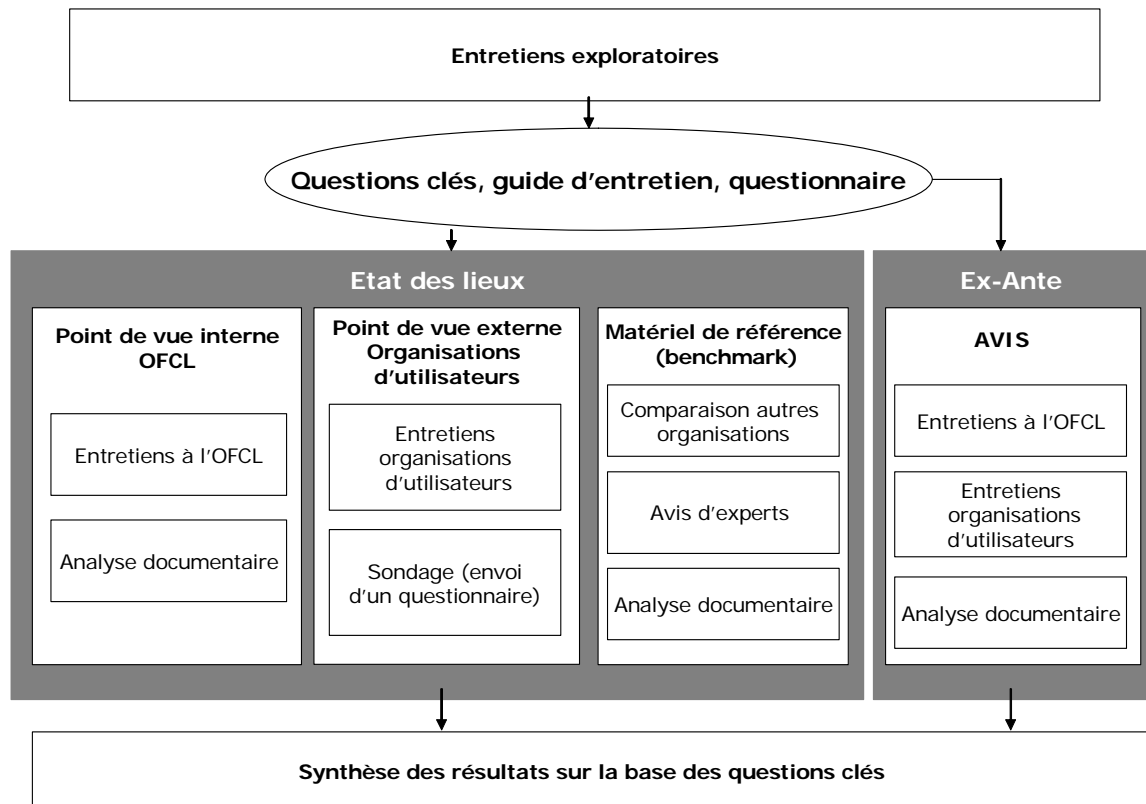
Schedler Kuno et al., 2006 : Immobilienmanagement in den Schweizer Gemeinden, Ergebnisse einer empirischen Studie, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, St. Gallen.

Welling, Peter, 1997 : Portfolio-Management für Immobilien, in : Falk, Bernard (ed.), Das grosse Handbuch Immobilien-Management, Verlag Moderne Industrie, Landsberg am Lech, pp. 663-710.

Index des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
CA	Commission des achats de la Confédération
CCP	Commission des constructions publiques
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CF	Conseil Fédéral
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
EPF	Ecole(s) polytechnique(s) fédérale(s)
EFQM	Fondation européenne pour le Management de la Qualité
KBOB	Coordination des Services fédéraux de la construction et des immeubles
LOGA	Loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
NMC	Nouveau modèle comptable de la Confédération
OCF	Office des constructions fédérales
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OILC	Ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération
OLOGA	Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
ProReMo	Processus constructions et NMC (Prozesse Bau, Neues Rechnungsmodell Bund NRM)
RGA	Réforme du gouvernement et de l'administration
SCI	Service(s) de la construction et des immeubles
UK 2012	Schéma directeur 2012

Vue globale de l'évaluation



Liste des personnes interrogées dans le cadre des entretiens

<i>Ayer Christian</i>	Secrétaire des Commissions des finances
<i>Barbier-Mueller Thierry</i>	Administrateur délégué, Société Privée de Gérance, Genève
<i>Bruchez Pascal</i>	Responsable de réalisation, Gestion de projets, OFCL
<i>Brugnoli Ezio</i>	Vice-directeur, Responsable du domaine constructions, OFCL
<i>Brunetta Bruner Katja</i>	Portfoliomanager, OFCL
<i>Casanova Reto</i>	Chef de division, Management Services, OFCL
<i>Coppey Christian</i>	Responsable de la gestion du parc immobilier de la Suisse romande et Berne, Crédit Suisse, Lausanne
<i>Dörig Hans-Rudolf</i>	Secrétaire général suppléant, Secrétariat général, Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
<i>Dysli Michel</i>	Chef de section des services d'exploitation, Office fédéral de la statistique
<i>Ferrari-Visca Bruno</i>	Secrétaire général suppléant, Secrétariat général, DFI
<i>Freiburghaus Peter</i>	Responsable des études immobilières, OFCL
<i>Frösch Martin</i>	Responsable du projet ProReMo, OFCL
<i>Gengenbach Andreas</i>	Chef de division, Gestion des ouvrages et des bâtiments, OFCL
<i>Grütter Peter</i>	Secrétaire général, DFF
<i>Hasler Martin</i>	Secrétaire de la Commission des constructions publiques
<i>Jeannet Eric-Serge</i>	Responsable de mandats, Contrôle fédéral des finances
<i>Keller Erich</i>	Chef Ressources et logistique, Office fédéral de l'énergie
<i>Klopfstein Markus</i>	Facility manager, Paul Klee Zentrum, Berne
<i>Koller Daniel</i>	Responsable d'objets, Gestion des ouvrages et des bâtiments, OFCL
<i>Kuchen Hans-Ulrich</i>	Direction des services centraux, Office fédéral des migrations
<i>Küpfer Bernhard</i>	Responsable logistique, Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
<i>Lehmann Paul</i>	Responsable des services, Office fédéral des routes
<i>Lehmann Walter</i>	Responsable pour la gestion immobilière, Secrétariat général, DFI
<i>Lendenmann Peter</i>	Responsable logistique, Office fédéral de la communication
<i>Marchand Gustave</i>	Directeur, OFCL
<i>Matthey-Doret Bernard</i>	Portfoliomanager, OFCL
<i>Patthey Christophe</i>	Portfoliomanager, OFCL

<i>Perler Marius</i>	Chef de projet, Gestion de projets, OFCL
<i>Perrottet Etienne</i>	Chef du service technique, Canton de Neuchâtel
<i>Scheidegger Daniel</i>	Chef sécurité et infrastructure, Services du parlement
<i>Scherrer Guido</i>	Responsable de la gestion des locaux à l'étranger, Coordination DFAE/OFCL, DFAE
<i>Staub Peter</i>	Directeur, pom+ consulting, Zürich
<i>Swoboda Fredy</i>	Chef du domaine gestion immobilière, Ville de Zürich
<i>Tichy Herbert</i>	Directeur, KBOB
<i>Treichler Willy</i>	Chef de projet d'exploitation, Office fédéral de la culture
<i>Winkler Hanspeter</i>	Chef de division, Gestion de projets, OFCL
<i>Wölfli Ronald</i>	Responsable immeubles, OFCL
<i>Wyss Christan</i>	Inspecteur des finances, OFCL
<i>Zbinden Andreas</i>	Responsable logistique, Office fédéral de l'énergie
<i>Zumbühl Peter</i>	Responsable de domaine, Audit des constructions et des achats, Contrôle fédéral des finances

Questionnaire aux unités de l'administration fédérale

Liste des questions posées

1. Haben Sie beim BBL eindeutige Ansprechpersonen?
(1= nein, überhaupt nicht; 6= ja, umfassend)
2. Wie beurteilen Sie die fachliche Kompetenz Ihrer Ansprechpartner?
(1= sehr gering; 6= sehr hoch)
3. Informiert Sie das BBL angemessen über den Stand der Dinge Ihrer Anfragen? (1= nein, sehr schlecht; 6= ja, sehr gut)
4. Werden Ihre Anfragen termingerecht erledigt? (1= nie, 6= immer)
5. Hält sich das BBL an die getroffenen Abmachungen?
(1= nein, überhaupt nicht; 6= ja, vollständig)
6. Wie beurteilen Sie insgesamt die Kommunikation zwischen Ihnen und dem BBL? (1= sehr schlecht; 6= sehr gut)
7. Stellt Ihnen das BBL zweckmässige Instrumente (Informatik) oder Dokumente, welche die Bewirtschaftung der Gebäude erleichtern, zur Verfügung?
(1= nein, überhaupt nicht, 6= ja, umfassend)
8. Wie hat sich die Qualität der Dienstleistungen seit der Neuorganisation des BBL (1999) verändert? (1 = sehr negativ entwickelt; 6 = sehr positiv entwickelt)
9. Nimmt das BBL Ihre Anregungen und Bemerkungen auf (Vorschläge, Kritik)? (1=nie; 6=immer)
10. Fühlen Sie sich durch das BBL als Kunden behandelt?
(1= nein, überhaupt nicht, 6= ja, vollständig)
11. Verfügen Sie im Entscheidungsfindungsprozess über angemessene Mitsprachemöglichkeiten/ Einflussmöglichkeiten? (1= nein, überhaupt nicht, 6= ja, vollständig)

Exemple de la forme

3. Informiert Sie das BBL angemessen über den Stand der Dinge Ihrer Anfragen?
(1= nein, sehr schlecht; 6= ja, sehr gut)

Bemerkungen und Erfahrungen:

1 2 3 4 5 6

Liste des unités de l'administration fédérale ayant répondu au questionnaire envoyé

Administration fédérale des contributions

Administration fédérale des douanes

Administration fédérale des finances

Archives fédérales suisses

Contrôle fédéral des finances

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, armasuisse

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, Défense

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, Services du Secrétariat Général

Département fédéral des affaires étrangères, Direction des ressources et du réseau extérieur, Coordination OFCL, gestion des locaux à l'étranger

Département fédéral des affaires étrangères, Direction des ressources et du réseau extérieur, Coordination OFCL, gestion des locaux en Suisse

Office fédéral de l'environnement

Office fédéral de la communication

Office fédéral de la culture

Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie

Office fédéral de la justice

Office fédéral de la police

Office fédéral de la protection de la population

Office fédéral de la santé publique

Office fédéral de la statistique

Office fédéral de l'agriculture

Office fédéral de l'aviation civile

Office fédéral de l'énergie

Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication

Office fédéral de météorologie et de climatologie

Office fédéral de métrologie

Office fédéral des assurances privées

Office fédéral des assurances sociales

Office fédéral des migrations

Office fédéral des routes
Office fédéral des transports
Office fédéral du développement territorial
Office fédéral du logement
Office fédéral du personnel
Office fédéral du sport
Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
Office vétérinaire fédéral
Secrétariat d'Etat à l'économie
Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche
Services du parlement

Portefeuille immobilier géré par l'OFCL

	Administration fédérale	Etranger	Douane	Formation	Recherche	Art et culture	Sport	Représentations en Suisse	Autres bâtiments	Totaux
Maison unifamiliale	5	84	63		21	11	2	9	16	211
Maison multifamiliale	5		224		6	4	1	3	29	272
Appartement		219								219
Bâtiment commercial	19	1	1		13	7	4	1	18	64
Musée, bibliothèque	4	1	1			15				21
Bâtiment administratif	241	3	8	1	12	4	3	1	9	282
Bât./infrastr. de douane			465							465
Stationnement/garage	17		80		14	3	4	2	3	123
Place de parc	4		11		1		5		15	36
Cantonnement	1		13		3	7	7	3	10	44
Entrepôt	22		54		26	15	8	3	24	152
Ecole	4	4	1	2	8		1	1	2	23
Bâtiment de recherche	12		1		26	1			4	44
Bâtiment agricole	9		5		90	21	1	3	12	141
Bâtiment et infrastructure	7		78		8	7	5		78	183
Bât. représ. à l'étranger		220								220
Résidence à l'étranger		150								150
Installations de sport	1		1			2	27			31
Halle de gymnastique			1		2		8			11
Bâtiment historique	1				4	14	1	2	3	25
Ouvrage protégé	2					1		1	4	8
Divers	5	7	28		4	4	3		13	64
Totaux	359	689	1035	3	238	116	80	29	240	2789



Objets concernés par le modèle de location axé sur l'économie

Objets concernés par la relocalisation, le schéma directeur UK 2012

Source : CPA, sur la base de OFCL, 2006a

Impressum

Rapport du CPA

Dr. Nicolas Grosjean, CPA (direction de projet)

Norina Frey, CPA (collaboration scientifique)

Hedwig Heinis, CPA (collaboration administrative)

Consultan externe

Dr. Peter Staub, pom+Consulting, Zürich (expert et conduite du benchmarking)

Elise Guillaume, pom+Consulting, Zürich (collaboration scientifique)

Remerciements

Le CPA remercie tous ses interlocuteurs pour leur disponibilité dans le cadre des entretiens ainsi que toutes les unités de l'administration qui ont répondu au sondage.

Nous tenons à remercier en particulier la direction et les collaborateurs de l'OFCL pour leur aide et la mise à disposition de toutes les informations souhaitées.

Contact:

Contrôle parlementaire de l'administration (CPA)

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 31 323 09 70 Fax +41 31 323 09 71

E-Mail pvk.cpa@pd.admin.ch

www.parlement.ch > Commissions > Commissions de contrôle

Langue originale du rapport : français