

Audit de gestion Office fédéral de l'environnement
Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de
la Commission de gestion du Conseil national

du 28 janvier 2010

L'essentiel en bref

Le présent audit de gestion fournit une appréciation sommaire de la direction politique et de la gestion opérationnelle de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Il a été réalisé par le Contrôle parlementaire de l'administration à la demande de la Commission de gestion du Conseil national.

Il s'agit de savoir si les instruments destinés au pilotage politique et opérationnel de l'OFEV sont conçus de sorte à permettre à l'office de remplir sa mission. Pour répondre à cette question, nous avons reconstitué le cycle de pilotage interne à l'OFEV et l'avons évalué au moyen d'une trame standardisée. De plus, nous avons étudié l'interface avec le pilotage au niveau supérieur, le Conseil fédéral et le département étant observés conjointement. Les collectes de données (entretiens et visites sur site, enquêtes standardisées et par téléphone, analyses de documents) ont été effectuées entre juin et octobre 2009.

Globalement, le pilotage par l'OFEV fonctionne. La direction définit sciemment des priorités et surveille leur mise en œuvre. Les instruments de pilotage sont exemplaires en ce sens qu'ils relient entre elles tâches et ressources, permettant ainsi un pilotage intégré. Actuellement, l'OFEV se caractérise essentiellement par un pilotage axé sur les activités. Un pilotage axé sur l'efficacité n'est pas encore possible étant donné que les objectifs ne sont pas clairement définis. Un potentiel d'optimisation existe à divers points de vue, notamment pour ce qui est de la mise en œuvre technique. Les instruments demeurent insuffisamment acceptés et utilisés par les échelons de direction inférieurs. De nouvelles simplifications et une utilisation plus large des informations permettraient d'améliorer encore le rapport coûts/utilité.

La majorité des partenaires et des groupes cibles de l'OFEV sont satisfaits des prestations de l'office. Les collaborateurs sont considérés comme compétents et prévenants. L'OFEV soigne systématiquement ses relations. Ces dernières années, les relations avec les autorités fédérales, cantonales et intercantionales se sont améliorées. Les organisations intéressées portent des jugements variés sur leurs relations avec l'OFEV. Selon plusieurs personnes externes et internes à l'office, l'OFEV tente d'associer à sa démarche les partenaires externes dont il attend un soutien politique à ses objectifs.

Par rapport au reste de l'administration fédérale, les collaborateurs de l'OFEV sont particulièrement satisfaits de leur travail et affichent un fort engagement idéologique en faveur des questions écologiques. Toutefois, ils n'appliquent pas encore tous la stratégie de la direction de l'office consistant à s'éloigner de l'unique objectif de protection de l'environnement pour tendre vers une politique des ressources qui tienne également compte d'aspects économiques et sociaux. De plus, des conflits d'objectifs au niveau des bases légales rendent difficile la définition d'une stratégie commune.

Les instruments de pilotage formalisés du Conseil fédéral et du département sont restreints. Peu de consignes sont données et les contrôles systématiques sont rares. Le pilotage est plutôt réactif, mais les compétences en matière de surveillance, clairement définies au sein du secrétariat général, devraient garantir un certain contrôle.

Table des matières

1 Introduction	3
1.1 Mandat	3
1.2 Méthode de travail	3
1.2.1 Le modèle d'analyse	4
1.2.2 Base de données	7
1.3 L'OFEV – portrait succinct	9
2 Les instruments de pilotage	10
2.1 Les instruments de pilotage du Conseil fédéral/ DETEC	10
2.2 Les instruments de pilotage de l'OFEV	12
3 Analyse et appréciation	15
3.1 Planification par le Conseil fédéral/DETEC	15
3.2 Planification par l'OFEV	17
3.3 Réalisation par l'OFEV	18
3.4 Contrôle par l'OFEV	19
3.5 Contrôle par le Conseil fédéral/DETEC	20
3.6 Résultats du pilotage	22
3.6.1 Partenaires et groupes cibles de l'OFEV	22
3.6.2 Les collaborateurs de l'OFEV	24
4 Appréciation globale	24
Index des abréviations	27
Liste des documents utilisés	28
Liste des personnes interrogées	35
Annexe 1 : Organigramme de l'Office fédéral de l'environnement	37
Annexe 2 : Modèles d'évaluation	38
Annexe 3 : Instruments de pilotage	41
Annexe 4 : Analyse et appréciation standardisées selon des critères	48
Impressum	58

Rapport

1 Introduction

Le présent rapport expose les résultats de l'audit de gestion consacré à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Il s'agit tout d'abord de présenter le mandat et la méthode de travail du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) ainsi que l'OFEV. Le chapitre 2 décrit l'objet de l'étude : les instruments de pilotage utilisés pour la direction et la gestion de l'OFEV. Les principales conclusions tirées de l'analyse et de l'appréciation de ces instruments ainsi que les résultats du pilotage sont exposés au chapitre 3. Ce dernier s'appuie sur une évaluation systématique figurant à l'annexe 4. Enfin, le chapitre 4 propose une appréciation globale.

1.1 Mandat

Le 29 janvier 2009, les Commissions de gestion des Chambres fédérales ont décidé de réaliser un audit de gestion consacré à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a confié cette étude au CPA.

L'audit de gestion consiste à analyser une organisation. Il s'agit de procéder à une appréciation sommaire de la direction politique et de la gestion opérationnelle d'une unité administrative. A l'issue des deux audits de gestion consacrés respectivement à l'Office fédéral du sport¹ et à l'Office vétérinaire fédéral², l'instrument a encore été standardisé dans l'optique de sa troisième application et axé davantage sur le pilotage des contenus, l'objectif étant de le différencier clairement des instruments des autres organes de surveillance de la Confédération.

1.2 Méthode de travail

L'audit de gestion a pour but de donner une vue d'ensemble des points forts et, éventuellement, des points faibles du pilotage d'une unité administrative de la Confédération, un office fédéral en règle générale. L'interface entre, d'un côté, cette unité et, de l'autre côté, le département et le Conseil fédéral est intégrée dans l'analyse.

¹ Audit de gestion consacré à l'Office fédéral du sport. Annexe au projet-pilote « Audit de gestion DFAE/DDPS » réalisé par le Contrôle parlementaire de l'administration du 18 juin 2007, FF **2008** 3943.

² Audit de gestion Office vétérinaire fédéral. Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 9 mars 2009, FF **2009** 6141.

1.2.1 Le modèle d'analyse

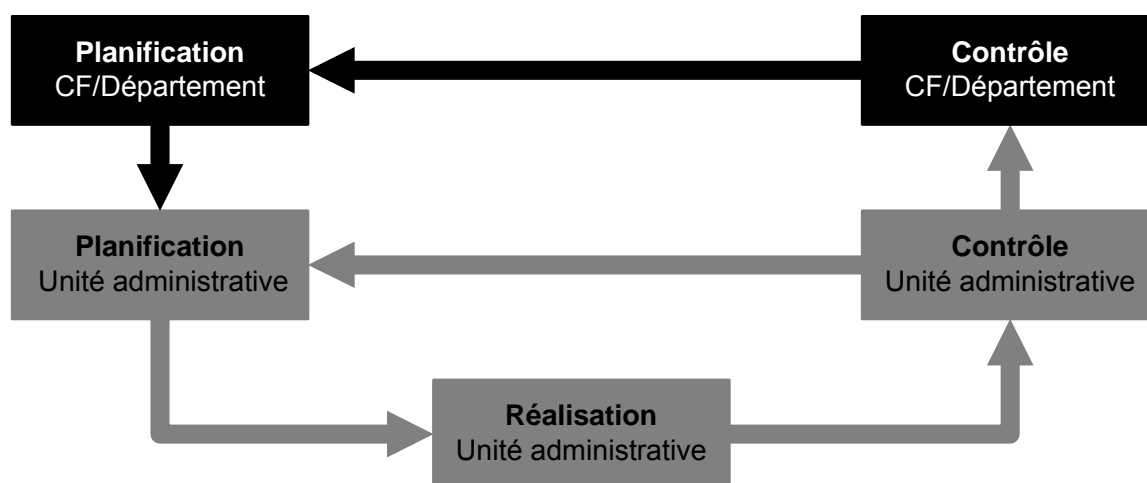
La question principale soulevée dans le cadre d'un audit de gestion est la suivante :

Les instruments destinés au pilotage politique et opérationnel d'une unité administrative sont-ils conçus de sorte à permettre à cette unité de remplir sa mission ?

Pour répondre à cette question, nous avons reconstitué le cycle de pilotage et ses trois fonctions : la planification, la réalisation et le contrôle. Le pilotage au sein de l'unité administrative auditée est au cœur de notre étude, laquelle se penche en outre sur l'interface avec le niveau supérieur, Conseil fédéral et département étant considérés comme un seul niveau de pilotage. Il en résulte un cycle de pilotage à deux niveaux (voir Illustration 1).

Illustration 1

Schéma du cycle de pilotage



Source : CPA 2009

L'audit est une étude représentant une charge moyenne ; il est moins approfondi mais plus large qu'une évaluation. L'accent est mis principalement sur le pilotage des contenus (réalisation des tâches) et non sur le pilotage des ressources. Cependant, il convient d'étudier si les instruments de pilotage des contenus sont coordonnés avec les informations relatives aux ressources dans l'esprit d'un pilotage intégré.

Par instruments de pilotage, on entend des outils *formalisés* (existant en version papier ou électronique) permettant l'exercice des fonctions du pilotage et prévus pour une *application répétée*. Par conséquent, des discussions informelles menées durant une pause ne sont pas considérées comme un instrument de pilotage, contrairement aux réunions avec rédaction d'un procès-verbal. Le critère d'application répétée exclut de l'analyse l'aide à la décision ad hoc.

Les instruments formalisés livrent régulièrement certaines informations de fond. Ils permettent de déterminer, pour l'unité administrative en question, une démarche complète axée sur les objectifs (définition des objectifs, mise en œuvre systématique, contrôle de leur réalisation et adaptation). Toutefois, il se peut que, dans une situation précise, des informations obtenues par d'autres canaux (informels) se révèlent encore plus importantes. Le pilotage situationnel est

considéré comme un complément au pilotage formel, mais il ne peut pas faire l'objet d'une analyse systématique dans le cadre d'un audit de gestion.

L'analyse et l'appréciation se font selon une trame standardisée.³ Tous les instruments sont évalués en fonction premièrement de leur conception, deuxièmement de leur application et troisièmement de leur utilisation. Ces trois aspects de la conception, de l'application et de l'utilisation sont chacun évalués selon deux critères. Le Tableau 1 décrit le schéma d'évaluation. Pour la collecte des données empiriques, les critères ont été précisés à l'aide d'indicateurs. Ceux-ci figurent à l'Annexe 2.

³ Le schéma d'évaluation a été élaboré sur la base de modèles existants. Il se rattache notamment à la logique « RADAR » du modèle EFQM (cf. Fondation Européenne pour le Management de la Qualité, 2003, Modèle d'Excellence EFQM. Version pour le secteur public et le secteur associatif, Bruxelles).

Schéma d'évaluation des instruments

Aspect	Définition de l'aspect	Critère	Définition du respect du critère
Conception	La conception se réfère à l'instrument, «à la manière dont il est planifié» (p. ex. instructions en matière de planification ou rapport). La conception est souvent assurée par des services de controlling de l'administration.	Fondement	Le contenu de l'instrument et le processus de son application sont clairement définis, ce qui permet une application répétée. L'instrument intègre les connaissances disponibles.
		Intégration	L'instrument est relié à d'autres instruments de pilotage et, partant, est partie intégrante d'un système. Il est notamment coordonné avec les informations relatives aux ressources (p. ex. objectifs reliés aux indications sur les ressources humaines et financières disponibles).
Application	Par application, on entend le recours à l'instrument prévu (p. ex. rédaction de rapports, mise à disposition de documents de planification). Selon l'instrument, l'application se fait au niveau des collaborateurs ou des cadres dirigeants.	Systématisme	L'instrument est appliqué dans tous les domaines pour lesquels il a été conçu, conformément aux instructions. Les informations qu'il fournit sont cohérentes.
		Convivialité	L'instrument est convivial et son application est flexible. Selon les personnes qui appliquent l'instrument, la charge de travail nécessaire pour récolter des informations est acceptable.
Utilisation	Les instruments de pilotage doivent fournir des informations qui serviront de base à des décisions à caractère contraignant. Pour cela, il est nécessaire de prendre note de ces informations et d'en discuter. Les utilisateurs sont avant tout des cadres dirigeants des différents échelons.	Utilité	L'instrument fournit des informations qui sont mises à disposition en temps voulu et préparées de sorte à pouvoir être utilisées par les utilisateurs. Le rapport coûts/utilité est positif : la valeur informative de l'instrument est supérieure à la charge que représentent l'acquisition et le traitement d'informations.
		Importance	L'instrument fournit des informations dont les utilisateurs prennent note et qui donnent lieu à des décisions de pilotage à caractère contraignant.

Le pilotage n'est pas une fin en soi, il doit permettre à l'unité administrative d'enregistrer de bons résultats et de remplir sa mission. Dans le cadre d'un audit de gestion, il n'est pas possible d'étudier dans le détail les résultats de l'unité auditée. L'audit de gestion ne permet pas une appréciation de la réalisation du mandat légal dans les différents domaines. Il a pour but d'évaluer globalement la réalisation des tâches par l'unité administrative, sur la base des processus politiques et opérationnels. Il n'en demeure pas moins qu'une évaluation sommaire des résultats du pilotage est effectuée, d'une part du point de vue des collaborateurs, d'autre part du point de vue externe des partenaires et des groupes cibles de l'unité administrative. L'analyse et l'appréciation se font elles aussi selon une trame standardisée de critères (voir Tableau 2). Les indicateurs relatifs aux critères sont présentés à l'Annexe 2.

Schéma d'évaluation des résultats

Aspect	Définition de l'aspect	Critère	Définition du respect du critère
Partenaires/ groupes cibles	Par partenaires, on entend les acteurs qui participent à la mise en œuvre de mesures prises par l'unité administrative audité (p. ex. cantons, mandataires). Par groupes cibles, on entend les acteurs auxquels l'unité administrative impose des obligations par le biais de sa politique (p. ex. des secteurs économiques) ou qui doivent bénéficier de ses mesures (p. ex. les organisations environnementales en tant que défenseurs de l'environnement).	Qualité des processus	Les processus de l'unité administrative sont considérés par l'extérieur comme étant conviviaux. Les interlocuteurs peuvent être joints dans un délai raisonnable, ils sont prévenants, compétents et associent les partenaires et les groupes cibles de façon appropriée.
		Qualité des prestations	L'unité administrative agit pour répondre à un besoin. Elle fournit les prestations pour lesquelles elle s'est engagée dans les délais convenus et avec fiabilité.
		Climat de coopération	Les relations avec les partenaires et les groupes cibles sont claires. Il n'existe ni doublons ni conflits concernant les compétences. Les partenaires sont satisfaits de la collaboration et des résultats qu'elle engendre.
		Image	L'unité administrative jouit d'une bonne image. Sa communication externe est considérée comme franche et appropriée.
Collaborateurs	Par collaborateurs, on entend les personnes engagées à durée indéterminée et les personnes à qui l'on confie des mandats et qui disposent d'un poste de travail au sein de l'unité.	Satisfaction	Le taux de satisfaction est élevé. Les conditions de travail et le climat sont considérés comme positifs. Le taux de fluctuation du personnel et l'absentéisme sont faibles.
		Motivation	Les collaborateurs apprécient leur travail. Ils disposent d'une marge de manœuvre et de possibilités de participer, ils sont reconnus et ont des perspectives d'évolution.
		Egalité de traitement	Les consignes du Conseil fédéral sont respectées en ce qui concerne la représentation des sexes et des langues.

1.2.2 Base de données

L'audit de gestion OFEV s'appuie sur de multiples sources. Entre juin et octobre 2009, les collectes de données suivantes ont été effectuées :

- *Entretien d'information et d'analyse des résultats avec la direction* : lors d'un premier entretien réalisé avec le directeur de l'office et un autre membre de la direction, la démarche de l'audit a été éclaircie et le système de pilotage apprécié du point de vue de la direction. Un second entretien

mené à l'issue de la collecte des données a permis de discuter des résultats obtenus avec un membre de la direction.

- *Entretiens exploratoires* : brefs entretiens informels avec cinq personnes en contact avec l'OFEV en vue de sélectionner les domaines de l'office qui seraient à étudier plus en profondeur. De manière à pouvoir conduire des entretiens les plus ouverts possibles, l'anonymat a été garanti.
- *Entretiens avec des cadres dirigeants* : des entretiens individuels partiellement standardisés ont été menés avec un membre du secrétariat général du département et avec 14 personnes de l'OFEV, surtout des chefs de division ou de section des quatre piliers principaux (voir organigramme, Annexe 1).⁴ Les entretiens ont servi à reconstituer le cycle de pilotage.
- *Contrôles sur site* : visites effectuées à l'improviste auprès de six collaborateurs de l'OFEV pour vérifier l'application pratique des instruments de pilotage dans le travail au quotidien.
- *Enquête standardisée* : les résultats du sondage du personnel de la Confédération ont été évalués sous l'angle des aspects pertinents (en particulier la satisfaction et la motivation des collaborateurs, voir Tableau 2). Par ailleurs, le CPA a réalisé auprès de tous les collaborateurs une brève enquête en ligne sur l'application et l'utilisation des instruments de pilotage (taux de réponse : 61 %).
- *Entretiens avec des partenaires et des groupes cibles* : 12 entretiens ont été réalisés par téléphone avec des représentants des cantons, de services fédéraux, de fédérations et d'organisations non gouvernementales.
- *Documents* : au total, plus de 200 documents ont été consultés, dont près de la moitié ont fait l'objet d'une analyse systématique. Il s'agissait entre autres de consignes du département et du Conseil fédéral (programme de législature et objectifs annuels du Conseil fédéral / du département, instructions du département, etc.), de consignes en matière de pilotage ainsi que de rapports de controlling et de rapports sur l'état d'avancement d'activités de l'OFEV (voir chapitre 2.2), de budgets et d'études externes concernant l'OFEV (études du Contrôle fédéral des finances et évaluations p. ex.).

Les documents consultés et les personnes interrogées (à l'exception de celles qui ont participé aux entretiens exploratoires) sont répertoriés à la fin du rapport.

Toutes les données ont été saisies dans une banque de données et codées. L'évaluation s'est faite en deux étapes : tout d'abord, il a été procédé à une évaluation au niveau des indicateurs puis ces résultats ont été synthétisés au niveau des critères (voir annexe 4).

Entre le 2 décembre 2009 et le 6 janvier 2010, le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et l'OFEV ont pu s'exprimer sur une esquisse du présent rapport afin que d'éventuelles erreurs de fond soient corrigées.

⁴ Deux personnes ont été interrogées lors d'un seul entretien. Parmi les personnes interrogées se trouvent le responsable du système de pilotage de l'OFEV (responsable du portefeuille, voir chapitre 2.2) et la responsable de la qualité.

1.3

L'OFEV – portrait succinct

L'OFEV est né en 2006 de la fusion de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) et d'une grande partie de l'Office fédéral des eaux et de la géologie (OFEV). Les tâches de l'OFEV sont définies comme suit dans l'article 12 de l'ordonnance sur l'organisation du DETEC⁵ :

«¹ L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) est l'autorité compétente pour l'environnement.

² Conformément à son mandat politique, il poursuit notamment les objectifs suivants :

- a. sauvegarder et utiliser durablement les ressources naturelles (sol, eaux, forêts, air, climat, biodiversité et diversité des paysages) et réparer les atteintes qui leur ont été portées ;
- b. protéger l'homme contre les nuisances excessives (notamment le bruit, les organismes nuisibles et les substances nocives, le rayonnement non ionisant, les déchets, les sites contaminés et les accidents majeurs) ;
- c. protéger l'homme et les biens de valeur notable contre les dangers hydrologiques et géologiques, notamment contre les dangers liés aux crues, aux séismes, aux avalanches, aux glissements de terrain, aux différentes formes d'érosion et aux chutes de pierres.

³ Dans ce cadre, l'OFEV exerce les fonctions suivantes :

- a. préparer et appliquer des décisions en vue d'une politique globale et cohérente de la gestion durable des ressources naturelles [...] ;
- b. en vue de la gestion des ressources, observer l'évolution de l'environnement et fournir des informations sur son état et les moyens de parvenir à une utilisation durable des ressources naturelles. »

L'office est compétent pour un grand nombre de lois, dont la loi sur la protection de l'environnement, qui couvre plusieurs domaines. A cela s'ajoutent plusieurs lois spécifiques telles que la loi sur le CO₂, la loi sur la pêche, la loi sur le génie génétique, la loi sur la protection des eaux, la loi sur la chasse, la loi sur la protection de la nature et du paysage, la loi sur les forêts et la loi sur l'aménagement des cours d'eau. Les cantons sont dans une large mesure chargés de la mise en œuvre de ces lois. Par ailleurs, l'OFEV collabore avec différents services fédéraux.

La direction de l'OFEV comprend cinq personnes : le directeur, trois sous-directeurs et une sous-directrice. Chaque membre de la direction dirige un pilier (voir organigramme en Annexe 1). Une couleur est attribuée à chacun de ces piliers (vert, beige, jaune, rouge et bleu) qui comprend entre deux et cinq divisions composées elles-mêmes de trois à cinq sections, à l'exception du pilier jaune, formé de la division Droit et de cinq sections qui constituent l'état-major et sont directement subordonnées à la sous-directrice compétente. Le directeur de l'office est à la tête des divisions Affaires internationales et Communication (pilier bleu).

Une réorganisation partielle a été entreprise après la clôture de la présente enquête, pour être effective à compter du 1^{er} janvier 2010. La section EIE et organisation du

⁵ Org DETEC du 6 décembre 1999 (état au 1^{er} janvier 2009), RS 172.217.1.

territoire a quitté l'état-major (pilier jaune) pour rejoindre le pilier rouge, dont les divisions ont été réorganisées, à l'exception de Lutte contre le bruit et de Protection de l'air et RNI. La section Climat est devenue une division et a été intégrée dans le pilier beige. Enfin, la division Economie et observation de l'environnement a été rattachée au pilier beige. L'objectif était de parvenir à un meilleur équilibre entre les piliers.⁶

L'OFEV a clôturé l'exercice 2008 avec une charge supérieure à 710 millions de francs et engrangé des recettes de près de 31 millions de francs, provenant principalement de la taxe pour l'assainissement des sites contaminés. Pour 2009, une charge de près de 800 millions de francs a été budgétée. A la fin 2008, l'OFEV disposait de 423 postes à temps plein répartis sur 498 collaborateurs. 376 postes (440 employés) relevaient du crédit destiné au personnel et 22 postes (27 employés) du crédit d'équipement. Par ailleurs, l'OFEV disposait de 14 postes pour personnes handicapées (20 personnes) et de 11 places d'apprentissage.

2 Les instruments de pilotage

Il s'agit de savoir, dans le cadre de l'audit de gestion, si les instruments de pilotage existants sont conçus de sorte à permettre à l'OFEV de remplir sa mission (voir chapitre 1.2.1). Ces instruments sont étudiés à deux niveaux : au niveau de l'OFEV et au niveau supérieur du Conseil fédéral et du département. L'Annexe 3 propose un descriptif de chacun de ces instruments classés selon les deux niveaux et selon les trois fonctions du pilotage (planification, réalisation et contrôle). Ce chapitre-ci donne une vue d'ensemble des instruments au niveau supérieur du Conseil fédéral et du DETEC ainsi qu'à celui de l'OFEV.

2.1 Les instruments de pilotage du Conseil fédéral/DETEC

L'OFEV est piloté par le Conseil fédéral et par le DETEC dans le cadre du mandat légal (voir chapitre 1.3). L'ordonnance sur l'organisation du DETEC, qui définit les objectifs et les tâches de l'OFEV (voir chapitre 1.3), peut être considérée comme un instrument de pilotage sur le long terme. Le règlement intérieur du DETEC contient lui aussi des consignes relatives au pilotage. En effet, une partie est consacrée à la stratégie du département, qui a été élaborée en 1999 et mise à jour pour la dernière fois en 2001. Cette stratégie définit des lignes directrices pour l'ensemble du DETEC et des objectifs pour les différents domaines du département, dont celui de l'environnement, pour lequel, aujourd'hui, l'OFEV est principalement compétent. Au niveau du département, des objectifs stratégiques sont déjà fixés à l'OFEV par le biais de cette stratégie. La « Stratégie pour le développement durable » du Conseil fédéral définit elle aussi des lignes directrices à long terme ainsi qu'un plan d'action s'étalant à chaque fois sur une période de cinq ans et comprenant des mesures relevant de l'OFEV.

Adopté par le Parlement, le programme de la législature est quant à lui défini pour une période de quatre ans. Il est mis en œuvre à l'aide des objectifs annuels du

⁶ Communiqué Intranet de la direction de l'OFEV du 29 juin 2009.

Conseil fédéral et des départements. Dans son rapport de gestion, le Conseil fédéral rend compte chaque année de la réalisation de ces objectifs.

Le DETEC établit en outre en janvier une planification annuelle un peu plus détaillée et présentée sous forme de tableau récapitulant les activités des offices et les charges qu'elles occasionnent pour le département. Au début de l'année suivante, un bilan est établi, là aussi sous forme de tableau, pour connaître le degré de mise en œuvre, par les offices, de la planification annuelle.

Enfin, dans le cadre de l'entretien annuel d'évaluation du collaborateur, des objectifs sont convenus entre le chef du département et le directeur de l'OFEV. Ils portent sur la définition des priorités de l'office (objectif de renforcement de la prévention des dangers p. ex.). Selon l'avis exprimé par le secrétariat général du DETEC sur une ébauche du présent rapport, les objectifs sont proposés par le chef du département, avec l'aide du secrétariat général. Lors de l'entretien avec le directeur de l'OFEV, la réalisation des objectifs convenus l'année précédente est également évaluée.

Les comptes rendus de l'office et les « rencontres bilatérales » organisées en amont de ces comptes rendus sont les principaux instruments de pilotage formalisés du département couvrant une période inférieure à un an. Le compte rendu de l'office est une réunion de deux heures organisée une dizaine de fois par an entre les cinq membres de la direction de l'OFEV et la direction du département. Y assistent, outre le chef du DETEC, le secrétaire général et son suppléant en charge du suivi de l'OFEV ainsi que la personne responsable de l'OFEV au sein de l'état-major du chef du département. Les documents sont préparés selon une procédure standardisée. Les décisions prises lors de ces réunions font l'objet d'un procès-verbal. Toutefois, une liste des dossiers en suspens n'est pas systématiquement tenue.

Avant chaque compte rendu de l'office, une rencontre bilatérale a généralement lieu entre la direction de l'OFEV au complet, la secrétaire général suppléant chargée du suivi de l'office et la personne responsable des questions liées à l'OFEV au sein de l'état-major du chef du département. Elle est principalement consacrée au compte rendu suivant et, dans une moindre mesure, à des dossiers actuels.

Le département dispose également d'instruments servant à coordonner entre eux les offices du DETEC. Il s'agit d'une réunion du département annuelle, consacrée chaque fois à un sujet précis, et, trois fois par an, d'un compte rendu du département qui porte généralement plus sur la coordination administrative entre les offices que sur la coordination des contenus. De plus, la Commission de coordination des transports se réunit à intervalles réguliers, tandis que, dans les autres domaines politiques, des réunions d'élimination des divergences et conflits d'intérêts entre les offices du DETEC ne sont organisées qu'en cas de besoin.

Conformément à la définition de l'instrument de pilotage, les contacts non formalisés entre le DETEC et l'OFEV tels qu'appels téléphoniques, courriels et réunions ad hoc pour résoudre des questions spécifiques (rédaction d'une réponse à une intervention parlementaire p. ex.) n'ont pas été inclus dans l'analyse et l'appréciation systématiques. Comme le font valoir le secrétariat général du DETEC et l'OFEV dans leur prise de position sur une ébauche du présent rapport, des contacts de ce type ont lieu fréquemment, au moins une fois par semaine, et sont importants pour le pilotage de la politique de l'office.

Il existe donc, au niveau supérieur, différents objectifs stratégiques à long terme. De plus, des objectifs annuels sont définis et leur réalisation fait l'objet d'un contrôle.

Hormis les instruments de coordination entre les offices du DETEC, le pilotage formalisé couvrant une période inférieure à un an se limite à la dizaine de comptes rendus annuels et aux rencontres bilatérales qui les précèdent.

2.2 Les instruments de pilotage de l’OFEV

L’OFEV dispose d’un système de pilotage intégré, qui relie entre eux les trois fonctions du pilotage (planification, réalisation et contrôle) ainsi que le pilotage des tâches et des ressources humaines et financières. Ce système, appelé « modèle d’effets » au sein de l’OFEV, comprend quatre niveaux (voir Tableau 3). Le groupe de produits, le produit et l’effet correspondent aux niveaux stratégiques et les activités, au niveau opérationnel. Toutes les tâches de l’OFEV doivent être contenues dans le système de pilotage sous la forme d’une activité.

Tableau 3

Niveaux de pilotage

Niveau	Définition
1. Groupe de produits	<ul style="list-style-type: none"> - Représente les thèmes pertinents. - 4 groupes de produits principaux : sécurité, santé, diversité naturelle, facteurs de production naturels. - 3 groupes de produits auxiliaires : services généraux, assistance, direction. - Chaque sous-directeur/-directrice est responsable d’un groupe de produits principaux.
2. Produit	<ul style="list-style-type: none"> - Correspond à un objectif portant sur « l’outcome » (changement visé au sein de la société ou concernant l’état de l’environnement). - En règle générale, les chefs de division sont les responsables de produits.
3. Effet	<ul style="list-style-type: none"> - Correspond à un objectif portant sur « l’impact » (changement de comportement visé chez les destinataires directs de l’OFEV).
4. Activité	<ul style="list-style-type: none"> - Décrit une activité et la prestation correspondante (résultat) de l’OFEV. - Trois types d’activités : <ol style="list-style-type: none"> 1. processus : activités récurrentes illimitées dans le temps ; 2. projets : activités limitées dans le temps ; 3. petits projets : activités limitées dans le temps, de faible envergure (moins de CHF 100 000 ou 0,5 équivalent plein temps sur une année). - En règle générale, les chefs de section sont les responsables d’activités.

Source : CPA, d’après OFEV, 2008, manuel eSTRAT (version 03.09.2008), p. 3-5

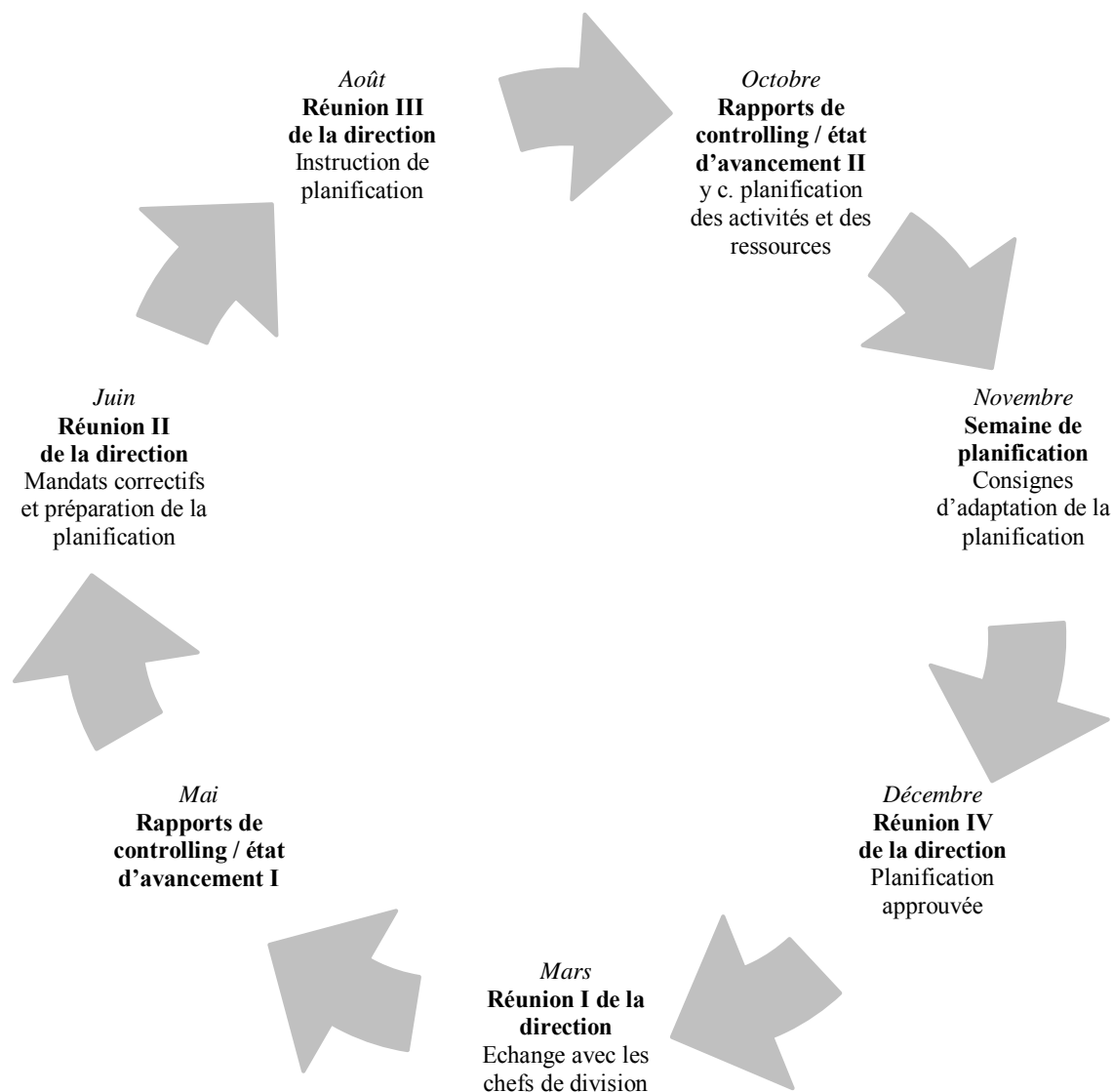
Sur le plan technique, le système de pilotage de l’OFEV est reproduit depuis 2007 dans une banque de données baptisée eSTRAT, qui est basée sur la gestion interne

des documents. Une grande partie du processus de pilotage standardisé, appelé *processus de gestion clé*, fonctionne par le biais de eSTRAT.⁷

Le processus de gestion clé décrit le pilotage au sein du système présenté plus haut. L'illustration 2 représente le processus sur une période d'un an. La planification commence toujours en août, lorsque la direction adopte, lors de sa *réunion III*, l'instruction relative à la planification pour l'année suivante. Cette instruction règle le processus de planification ainsi que les ressources humaines et financières par produit.

Illustration 2

Le processus de gestion clé sur une période d'un an



Source : CPA, d'après OFEV, Aperçu du processus de gestion clé, 03.09.2008

⁷ Dans le présent rapport, une distinction est opérée entre la conception de base du système et ses quatre niveaux de pilotage (voir Tableau 3), le processus de gestion clé et la mise en œuvre technique via eSTRAT. Lors des entretiens, « eSTRAT » a souvent été utilisé pour désigner toutes ces notions.

Avant fin octobre, les responsables de produits doivent établir par produit un *rapport de controlling* standardisé et les responsables d'activités un *rapport sur l'état d'avancement* de chaque activité. De plus, ils doivent, sur la base des directives de la direction en matière de planification, planifier les activités pour l'année suivante, y compris les ressources financières et les jours de travail pour les quatre prochaines années. A l'issue d'un examen formel par le responsable du portefeuille, les documents sont remis à la direction.

La *semaine de planification* de la direction a lieu fin novembre. Une journée est consacrée à chaque groupe de produits ; les responsables de produits présentent alors à la direction les activités prévues. A la fin de la semaine de planification, la direction demande d'éventuelles adaptations de la planification. Elle approuve en décembre, lors de sa *réunion IV*, la planification adaptée. La *réunion I de la direction* a lieu en mars. Elle réunit la direction et les chefs de division pour un échange d'informations et une discussion sur des optimisations à apporter au processus de gestion clé.

En mai, les responsables de produits et les responsables d'activités doivent de nouveau rendre compte de l'état d'avancement de la mise en œuvre respectivement dans des *rapports de controlling* et des *rapports sur l'état d'avancement des activités*. Lors de sa *réunion II*, en juin, la direction prend note de ces rapports et en discute, si nécessaire, avec les responsables. Elle se fait en outre une idée sur l'état d'avancement des travaux et sur l'état des ressources au moyen de plusieurs autres rapports (rapport environnemental, indicateurs relatifs au personnel, contrôle des frais de personnel, vue d'ensemble des crédits, etc.). Lorsque cela s'avère nécessaire, la direction intervient et attribue des mandats devant être réalisés immédiatement. De plus, elle édicte des indications générales pour la planification et met sur pied un groupe de travail chargé de préparer la planification.

Comme il l'a été indiqué plus haut, les demandes préparées par le groupe de travail, les rapports et l'esquisse des instructions de planification sont discutés et approuvés en août lors de la *réunion III de la direction* et viennent ainsi clôturer le processus de gestion clé.

Si des modifications doivent être apportées à la planification durant l'année, les personnes responsables doivent remplir une demande qui, selon le type de modification, doit être approuvée par un membre de la direction ou par la direction au complet.

Les différentes étapes de ce processus ne peuvent pas toujours être attribuées clairement à l'une des trois fonctions du pilotage (planification, réalisation et contrôle). Ainsi, les rapports de controlling et les rapports sur l'état d'avancement des activités doivent être prêts en octobre et ce, à des fins de contrôle. Or, dans le même temps, des informations relatives à la planification doivent être saisies dans les mêmes formulaires. C'est la raison pour laquelle la même étape est parfois évaluée sous plusieurs angles dans le chapitre suivant (analyse et appréciation).

De plus, nous avons étudié d'autres instruments de pilotage et leur lien avec le processus de gestion clé. Il s'agit de la gestion interne des documents, qui permet à la fois un archivage uniforme et la définition du traitement de documents, ainsi que la gestion de la qualité. En 2005, l'OFEFP avait élaboré un manuel de qualité ; de nombreux processus avaient été répertoriés mais ils n'ont pas été mis à jour par la suite. Au moment de notre étude, l'OFEV avait entrepris une nouvelle documentation des processus.

Différentes réunions organisées à intervalles réguliers telles que les réunions bihebdomadaires de la direction, les entretiens bilatéraux (au moins deux fois par mois) entre les membres de la direction et les directions des divisions qui leur sont subordonnées, les réunions fréquentes à l'échelon des divisions et les entretiens avec les collaborateurs (convention d'objectifs et évaluation du collaborateur) font également partie des instruments de pilotage. Enfin, il existe différentes organes de coordination internes ainsi que des rencontres régulières avec les partenaires externes.

3 Analyse et appréciation

Les cinq premiers points de ce chapitre sont consacrés aux résultats de l'analyse et de l'appréciation des *instruments de pilotage* décrits plus haut. Cet exposé suit les cinq étapes du cycle de pilotage (voir Illustration 1). L'analyse et l'appréciation s'appuient sur le schéma d'évaluation présenté au Tableau 1. Les résultats détaillés figurent à l'annexe 4. Dans le présent chapitre, nous nous contentons de présenter les principales constatations.

Le dernier point de ce chapitre présente les *résultats du pilotage* au niveau des partenaires et des groupes cibles ainsi qu'à celui des collaborateurs.

3.1 Planification par le Conseil fédéral/DETEC

La planification par le Conseil fédéral et le DETEC représente la première étape du cycle de pilotage. A ce niveau, les objectifs stratégiques à long terme sont nombreux, contrairement aux instruments de pilotage formalisés conçus pour le plus court terme (voir chapitre 2.1). Outre les objectifs annuels du Conseil fédéral et du département, il existe la planification annuelle du DETEC et la convention d'objectifs annuels entre le chef du département et le directeur de l'OFEV.

Le Tableau 4 propose une appréciation des instruments existants. Il s'avère que ces derniers sont certes clairement définis (fondement), mais ne sont pas suffisamment reliés entre eux et, surtout, ne sont pas reliés à une planification des ressources correspondante (intégration).

Globalement, les planifications au niveau du Conseil fédéral et du DETEC reposent pour l'essentiel sur les suggestions de l'OFEV. Les objectifs annuels du Conseil fédéral et du département ainsi que la planification annuelle du DETEC reprennent dans une large mesure les propositions de l'office. En ce qui concerne la planification annuelle, quelques priorités sont au mieux adaptées lors de la discussion entre l'OFEV et le département. En revanche, la convention d'objectifs annuelle avec le directeur de l'office est élaborée par le chef du DETEC avec le soutien du secrétariat général.

Les instruments existants sont utilisés systématiquement. Ils ne représentent pas une charge de travail trop importante pour l'OFEV. Cette appréciation étant toutefois basée sur quelques déclarations, elle n'est pas entièrement fiable.

La préparation des informations étant très judicieuse pour les instruments de planification annuels, on peut estimer que l'utilité des instruments est relativement élevée. Le principal point faible de ces derniers réside dans leur faible importance.

Les objectifs annuels du Conseil fédéral et du DETEC ainsi que la planification annuelle du DETEC ne concernent qu'une part dérisoire des activités de l'OFEV; ces contraintes imposées par le département n'ont quasiment aucun effet sur la définition des priorités et sur la répartition des ressources au sein de l'OFEV en tant qu'entité. Si la mise en œuvre des mesures formulées dans les objectifs annuels du Conseil fédéral et du DETEC est généralement peu exigeante, elle est toutefois particulièrement surveillée par la direction (voir point 3.5).

Les planifications du département et de l'OFEV ne sont pas synchronisées : celle du DETEC est établie trop tard, en janvier seulement, alors que l'OFEV achève sa planification en décembre.⁸

Tableau 4

Appréciation de la planification par le Conseil fédéral/DETEC

Aspect	Conception		Application		Utilisation	
	Fondement	Intégration	Systématisation	Convivialité	Utilité	Importance
Degré de réalisation	●●●○	●○○○	●●●○	●●●●?	●●●○	●○○○

Légende:

- réalisé à 100 %
- réalisé à 75 %
- réalisé à 50 %
- réalisé à 25 %
- réalisé à 0 %
- ? L'appréciation du degré de réalisation n'est pas entièrement fiable.
- ? ? ? ? Pas d'appréciation du fait de l'absence de données

La stratégie du département présente une certaine importance. Le DETEC veille au respect des principes formulés dans sa stratégie. Ainsi, pour les projets, les différentes dimensions du développement durable (dimensions écologique, économique et sociale) doivent être présentées et considérées les unes par rapport aux autres.

En ce qui concerne les instruments de coordination du département (comptes rendus du département, réunion du département, Commission de coordination des transports), aucune indication concrète ne permet de dire s'ils sont importants pour la définition des priorités de l'OFEV ; faute d'informations, leur importance ne peut être appréciée. La direction de l'OFEV considère le compte rendu de l'office comme important pour la définition des priorités à plus court terme (voir point 3.5).

Globalement, on constate que les instruments de planification formalisés et les contraintes imposées par le Conseil fédéral et le DETEC sont peu nombreux. Différentes personnes interrogées ont qualifié de discret le pilotage stratégique par le département. Selon les avis exprimés par le secrétariat général du DETEC et celui de l'OFEV sur une ébauche du présent rapport, il est vrai que les propositions relatives à l'évolution de la politique environnementale de la Suisse émanent avant tout de l'OFEV. De leur point de vue, cela ne témoigne pas d'une faiblesse du pilotage par le département, mais montre que l'OFEV exerce sa fonction, ancrée dans la loi, de préparation de l'action politique (voir point 1.3).

⁸ Dans sa prise de position sur une ébauche du présent rapport, l'office précise qu'il formule des propositions relatives à la planification annuelle du DETEC en s'appuyant sur sa propre planification et qu'il adapte éventuellement cette dernière en janvier, une fois que la planification du DETEC a été adoptée.

3.2 Planification par l’OFEV

La planification de l’OFEV dans le cadre du processus de gestion clé (voir chapitre 2.2) est en ce sens exemplaire que, se fondant sur le modèle du pilotage intégré, elle relie étroitement entre elles les tâches et les ressources. Pour chaque activité de l’OFEV, des objectifs en termes de contenu doivent être définis, des ressources humaines et financières, planifiées.

La planification tient compte des connaissances sur l’état de l’environnement et sur le contexte dans lequel l’OFEV évolue. Le contexte politique notamment est analysé. Ainsi, l’acceptation de propositions par les différentes parties prenantes de l’office est systématiquement étudiée. La direction considère cette approche comme une composante importante de la préparation de son action politique.

La grande majorité des instruments sont clairement définis. Seules les définitions d’objectifs aux différents niveaux manquent de clarté. Par conséquent, dans la pratique, les objectifs en termes de contenu ne sont souvent pas spécifiés et ne peuvent, comme cela est prévu, être mesurés au moyen d’indicateurs. Un pilotage axé sur l’efficacité n’est donc pas possible actuellement.

Tableau 5

Appréciation de la planification par l’OFEV

Aspect	Conception		Application		Utilisation	
	Fondement	Intégration	Systématisation	Convivialité	Utilité	Importance
Degré de réalisation	●●●○	●●○○	●●●○	○○○○ [?]	●○○○	●●●○

Légende : voir Tableau 4.

Ces quatre dernières années, la direction a introduit le processus de gestion clé et eSTRAT en tant que principaux instruments de direction. Ce faisant, elle a rencontré des oppositions en interne, qu’elle explique par la réduction de la marge de manœuvre dont disposent les échelons de direction inférieur. Les cadres interrogés indiquent quant à eux que la communication relative à cette introduction n’a pas été bonne. Les instruments continuent d’être perçus comme étant « l’affaire de la direction », ce dont cette dernière est consciente. Les échelons de direction inférieurs n’utilisent quasiment pas les informations de pilotage, ce qui s’explique notamment par le fait que l’instrument ne tient pas toujours suffisamment compte de leurs besoins.⁹ Une utilisation plus importante serait certainement souhaitable au vu de la charge de travail considérable que représente la planification.

Les personnes interrogées sont unanimes pour dire que la solution informatique pour le processus de gestion clé, eSTRAT, doit être améliorée. Celle-ci est lente, elle n’est pas assez claire pour les utilisateurs occasionnels et tombe fréquemment en panne. Globalement, on constate cependant, et c’est positif, que, grâce au processus de gestion clé, la répartition des ressources a gagné en transparence. Pour la

⁹ Ainsi, il n’existait pas, au moment de notre étude, d’outil d’aide permettant de décliner systématiquement la planification jusqu’à l’échelon de chaque collaborateur. Selon l’avis exprimé par la direction de l’office sur une ébauche du rapport du CPA, cette lacune a été comblée entre-temps.

planification, la direction définit sciemment des priorités en termes de contenu, ce qui rend l'instrument important.

En revanche, la stratégie globale de la direction n'a pas réussi à s'imposer. Elle vise à positionner l'OFEV, non comme un « office chargé de la protection », mais comme un « office en charge de la politique des ressources ». Les échelons de direction inférieurs et les collaborateurs ignorent sa signification concrète. La mission de l'OFEV est définie très diversement. Le document stratégique existant¹⁰ ne représente pas une référence commune à l'office. La direction précise toutefois que des efforts sont actuellement déployés pour renforcer le profil de l'OFEV.

La définition d'une stratégie globale est compliquée par les conflits d'intérêts qui existent entre différents domaines de l'OFEV et sont imputables à des conflits d'objectifs persistant entre des lois dont la mise en œuvre revient à l'OFEV. Ces conflits d'objectifs ont également pour effet que l'OFEV ne donne pas toujours de lui une image cohérente à l'extérieur.

3.3 Réalisation par l'OFEV

Au sein de l'OFEV, la réalisation est étroitement liée à la planification. Si des ressources ou des objectifs doivent être modifiés lors de la mise en œuvre, cela nécessite l'approbation de la direction. Le processus d'approbation est clairement défini et systématiquement appliqué. Les échelons de direction inférieurs ont tendance à le trouver laborieux tandis que la direction le considère comme important pour souligner le caractère contraignant de la planification. Des simplifications sont cependant prévues ou ont déjà été mises en œuvre ici et là.

Les réunions institutionnalisées à différents échelons hiérarchiques (réunions de la direction, entretiens bilatéraux entre les membres de la direction et les chefs des divisions, réunions des divisions) sont essentielles pour la réalisation. Les entretiens bilatéraux sont considérés comme un instrument de pilotage important tant par la direction que par les chefs de division interrogés.

Tableau 6

Appréciation de la réalisation par l'OFEV

Aspect	Conception		Application		Utilisation	
	Fondement	Intégration	Systématisation	Convivialité	Utilité	Importance
Degré de réalisation	●●●○	●●●○	●●●○	●●○○	●●●○	●●○○?

Légende : voir Tableau 4.

L'OFEV commence tout juste à documenter les processus. Cette activité est encadrée par la gestion de la qualité et effectuée sur la base de modèles uniformes. Il était initialement prévu de la coordonner avec les activités liées au système de pilotage ainsi qu'avec la gestion interne de documents, mais cela n'a pu être réalisé à ce jour. De plus, l'instrument n'est pas bien perçu d'autant plus que les efforts déployés par le passé pour documenter les processus se sont avérés peu concluants.

¹⁰ OFEV, 2008, La politique fédérale de l'environnement : principes de mise en œuvre et de développement.

Le traitement de tâches en cours par le biais de la gestion interne de documents fonctionne bien (réponse aux questions parlementaires, préparation des comptes rendus de l'office, etc.). L'unité d'organisation responsable peut définir un processus de traitement (qui doit exécuter quelle tâche et dans quel délai ?) qui, par la suite, est reproduit graphiquement. Cela a permis de considérablement systématiser et de rendre beaucoup plus transparentes les étapes concrètes de travail. La performance du système informatique est toutefois critiquée (la fonction de recherche ne fonctionne pas p. ex.).

Les étapes de travail concrètes au sein de l'OFEV sont sans doute relativement compliquées. Dans ce domaine, l'office a enregistré un résultat nettement inférieur à la moyenne lors du sondage du personnel de la Confédération. Un potentiel de simplification existe éventuellement au sein des organes internes de coordination. Nous avons constaté dans le cadre de l'étude qu'il existe de nombreux organes dont les différences ne sont pas toujours claires aux yeux des personnes interrogées, dont certaines ont remis en question l'importance de ces réunions de coordination.

La structure de l'OFEV (organigramme) s'avère globalement pertinente. Certaines unités (sections, divisions, piliers) sont cependant trop importantes et/ou couvrent un champ thématique tellement large que des cadres dirigeants ne se considèrent plus en mesure d'exercer leur fonction de A à Z. La direction avait l'intention de résoudre certains de ces problèmes avec la réorganisation effective au début 2010 (voir chapitre 1.3).

3.4 Contrôle par l'OFEV

Dans le domaine du contrôle, l'OFEV dispose d'instruments standardisés pour le contrôle, en l'occurrence les rapports de controlling semestriels pour les produits et les rapports sur l'état d'avancement des activités, mais ces rapports ne contiennent pas une comparaison systématique entre l'état visé et l'état réel s'agissant de la réalisation des objectifs. Il ne ressort pas clairement des rapports de controlling, notamment, si les objectifs fixés lors de la planification ont été atteints en termes de prestations et d'efficacité. Cela s'explique sans doute entre autres par le fait que, lors de la planification, les objectifs ne sont pas définis clairement (voir point 3.2).¹¹

Dans les rapports sur l'état d'avancement des activités, les objectifs relatifs à une activité n'apparaissent pas directement. Une comparaison systématique entre l'état visé et l'état réel fait défaut. En revanche, les ressources humaines et financières utilisées sont directement comparées avec les ressources prévues. Les informations relatives à l'utilisation des ressources proviennent de la saisie du temps par prestation et du controlling financier et sont transférées de façon semi-automatique dans eSTRAT.

L'application informatique eSTRAT pose les mêmes problèmes lors de l'établissement des rapports de controlling et des rapports sur l'état d'avancement

¹¹ Selon l'avis exprimé par l'OFEV sur une ébauche du présent rapport, il est prévu à partir de 2010 de définir les objectifs relatifs aux produits dans des fiches de produits sur lesquelles s'appuieront les rapports de controlling. Au moment de la clôture de la présente enquête, il n'est donc pas encore possible de dire si cette mesure résoudra le problème du manque de clarté dont souffre la définition des objectifs.

des activités que lors de la planification (voir point 3.1) : elle est lente, elle manque de clarté et tombe souvent en panne.

Tableau 7

Appréciation du contrôle par l’OFEV

Aspect	Conception		Application		Utilisation	
	Fondement	Intégration	Systématisation	Convivialité	Utilité	Importance
Degré de réalisation	●●○○	●○○○	●○○○	●○○○	●○○○	●●●○

Légende : voir Tableau 4.

Les informations contenues dans les rapports de controlling et dans les rapports sur l’état d’avancement des activités ne sont pas spécialement préparées pour la direction. Celle-ci reçoit à chaque fois des centaines de pages de papier. Concernant les rapports sur l’état d’avancement des activités, elle ne traite que les tâches ayant rencontré des problèmes. Il arrive que la direction intervienne dans le pilotage. Les échelons de direction inférieurs perçoivent ces rapports comme une obligation imposée par la direction. Certains cadres considèrent toutefois les rapports comme utiles pour eux, expliquant qu’ils les obligent à faire le point chaque semestre.

Dans le domaine de la saisie du temps par prestation, il existe des problèmes d’application et d’utilisation. Nombre de personnes ne procèdent pas à cette saisie de façon continue mais seulement à la fin du mois, le temps étant estimé grossièrement. L’instrument n’est quasiment pas utilisé par les chefs de section et de division et pas du tout par les collaborateurs. Pour la réalisation des tâches, les supérieurs hiérarchiques ne communiquent généralement pas à leurs collaborateurs des consignes claires en termes de ressources et ne sont pas en mesure de chiffrer, à partir des données de la saisie du temps par prestation, les ressources qu’ils ont utilisées. Cela vaut également pour plusieurs collaborateurs cadres. Le logiciel pour la saisie du temps par prestation a été souvent critiqué pour son manque de convivialité.

Pour la réalisation de ses tâches légales, l’OFEV dépend, dans plusieurs domaines, de personnes qui disposent certes d’un poste de travail en interne mais travaillent sur mandat. L’OFEV ne dispose pas toujours du savoir nécessaire pour effectuer lui-même les tâches.

Par conséquent, le contrôle fait certes partie du processus de gestion clé, mais présente encore des points faibles tant en ce qui concerne la conception que l’application et l’utilisation.

3.5 Contrôle par le Conseil fédéral/DETEC

Les instruments formalisés servant au contrôle de la réalisation des objectifs à l’échelon du Conseil fédéral et du DETEC sont peu nombreux. Les instruments existants sont utilisés systématiquement. La base de données ne permet pas une appréciation de la convivialité.

Appréciation du contrôle par le Conseil fédéral/DETEC

Aspect	Conception		Application		Utilisation	
	Fondement	Intégration	Systématisation	Convivialité	Utilité	Importance
Degré de réalisation	●●○○	●○○○	●●●●	? ? ? ?	●○○○	●●○○

Légende : voir Tableau 4.

Les compétences en matière d'exercice de la surveillance sur l'OFEV sont clairement définies. Un membre de la direction du secrétariat général du DETEC est chargé du suivi de toutes les relations avec l'OFEV. Il doit notamment suivre les dossiers de l'OFEV et en indiquer les points importants au chef du département. S'agissant de l'OFEV, les compétences sont également clairement réglées au sein de l'état-major du chef du département.

Le compte rendu de l'office constitue un instrument formalisé essentiel pour le pilotage en cours. Il s'agit de réunions de deux heures organisées une dizaine de fois par an entre les responsables du département, y compris son chef, et la direction de l'OFEV (voir chapitre 2.1). Certains points relatifs à l'organisation de ces comptes rendus sont définis dans le règlement intérieur du DETEC. Les réunions sont préparées selon une procédure standardisée. Les thèmes sont libres, les points à l'ordre du jour ne sont pas arrêtés. L'OFEV propose un ordre du jour, lequel est complété par le DETEC. Pour chaque point de l'ordre du jour, l'OFEV prépare un bref récapitulatif de la problématique et, si nécessaire, des annexes.

Le compte rendu de l'office est préparé dans le cadre d'une rencontre bilatérale entre les deux personnes du DETEC responsables de l'OFEV et la direction de l'office. Ces rencontres servent en outre à évoquer des sujets de moindre importance, qui ne seront pas évoqués lors du compte rendu de l'office.

Dans le cadre de ses comptes rendus, l'OFEV formule à l'intention du département des demandes et des propositions relatives aux différents dossiers et parvient ainsi à des décisions. La direction de l'OFEV indique que la discussion porte sur toutes les affaires en cours importantes sur le plan politique et sur d'éventuelles orientations stratégiques dans les différents domaines politiques. Un procès-verbal de décisions est établi dans le cadre du compte rendu. Toutefois, il ressort des procès-verbaux analysés en profondeur que les mandats attribués ne mentionnent aucun délai et quasiment aucune compétence. Par conséquent, le caractère contraignant des mandats et, partant, l'importance de l'instrument sont sujets à caution.

A l'occasion du premier compte rendu de l'année, un bilan est tiré quant à la mise en œuvre de la planification annuelle du DETEC. L'OFEV doit expliquer les écarts entre objectifs fixés et objectifs atteints. Le modèle du DETEC pour ce bilan est clair, mais le degré de réalisation des objectifs n'y apparaît pas directement. L'entretien sur le bilan a rarement des conséquences pour la planification. Durant l'année, le degré de réalisation des objectifs n'est pas contrôlé par le département ; en revanche, la direction de l'OFEV procède à une vérification systématique.

Le bilan de la planification annuelle du DETEC ne va pas de pair avec les rapports de gestion du Conseil fédéral. Ceux-ci suivent la structure des objectifs annuels du Conseil fédéral (volume 1) et des départements (volume 2). Le degré de réalisation des objectifs n'est indiqué explicitement que pour les départements et doit être

déduit des explications relatives aux objectifs du Conseil fédéral. Les rapports de gestion ont été qualifiés de pure formalité par plusieurs personnes interrogées. Selon la direction de l'OFEV, l'importance de cet instrument est restreinte par le fait qu'elle ne concerne qu'une part mineure des activités de l'office (voir point 3.1), mais la non réalisation des affaires annoncées a des conséquences si elle n'est pas motivée.

Un bilan est également établi dans le cadre de l'entretien d'évaluation du directeur de l'office par le chef du DETEC. Selon l'avis exprimé par le secrétariat général du DETEC sur une ébauche du présent rapport, la réalisation des objectifs de l'année précédente y est évoquée et l'évaluation fait l'objet d'une note écrite. Aucune information plus précise sur cet instrument n'est toutefois disponible.

Le département établit certes un rapport financier et un rapport sur le personnel pour chaque office, mais ce n'est pas la personne qui assure le suivi de l'office qui en est responsable. Les rapports relatifs aux ressources ne font pas partie des instruments cités plus haut pour le contrôle de la réalisation des objectifs. Cependant, le département a édicté en 2009 des règles relatives à de nouvelles charges et qui requièrent des offices un point de vue intégré des tâches et des ressources. Au moment de notre étude, ces règles n'avaient pas encore été appliquées dans le cas de l'OFEV.

Pour résumer, on constate que les rares instruments de planification formalisés au niveau du Conseil fédéral et de l'OFEV ont leurs équivalents pour le contrôle ; ceux-ci sont appliqués systématiquement. La dizaine de compte rendus annuels de l'office, lors desquels la démarche pour les affaires en cours est adoptée, sont particulièrement importants. Les instruments annuels de contrôle (rapports de gestion, bilan de la planification annuelle du DETEC) sont peu importants. A l'exception des deux rapports de gestion, les instruments existants ne sont pas reliés entre eux. Il manque également un lien avec le controlling départemental des ressources. On peut en revanche qualifier d'atout la définition claire des structures de surveillance au sein du DETEC, qui devraient permettre dans une large mesure au département de garder une vue d'ensemble des affaires en cours au sein de l'OFEV.

3.6 Résultats du pilotage

Ce chapitre présente les résultats du pilotage, du point de vue des partenaires et des groupes cibles de l'OFEV (point 3.6.1) et du point de vue des collaborateurs de l'office (point 3.6.2). L'analyse et l'appréciation des résultats du pilotage reposent sur le schéma présenté dans le Tableau 2. Les explications relatives à chaque appréciation figurent dans l'annexe 4. Seules les principales conclusions sont présentées dans ce chapitre.

3.6.1 Partenaires et groupes cibles de l'OFEV

Les partenaires et les groupes cibles de l'OFEV sont satisfaits de la qualité des processus de l'office. Dans l'ensemble, les collaborateurs sont cordiaux et prévenants, les requêtes sont traitées dans un délai raisonnable. Un seul bémol :

plusieurs personnes interrogées souhaitent que les collaborateurs soient plus faciles à joindre par téléphone.

Tableau 9

Appréciation des résultats du pilotage auprès des partenaires et des groupes cibles

Critère	Qualité des processus	Qualité des prestations	Climat de coopération	Image
Degré de réalisation	●●●○	●●●○	●●○○?	●●●○

Légende : voir Tableau 4

L'OFEV est considéré comme un partenaire fiable. Globalement, ses prestations répondent à un besoin et sont innovantes. Toutefois, de nombreuses personnes interrogées sont d'avis que l'office fait preuve d'un engagement trop fort dans l'accomplissement de tâches politiques. Comme nous l'avons évoqué au point 3.3, l'OFEV investit en effet beaucoup dans des analyses politiques. Considérant celles-ci comme partie intégrante de la préparation de son action politique, la direction de l'office voit en elles une tâche importante.

Les relations entre l'OFEV et d'autres autorités, tant au niveau fédéral qu'au niveau intercantonal ou cantonal, se sont améliorées ces dernières années et sont globalement bonnes. La direction de l'office soigne ces contacts. Certes, des conflits d'intérêts subsistent encore, mais, selon l'avis des partenaires, la plupart d'entre eux peuvent être abordés avec pragmatisme. Soulignons toutefois qu'une majorité des personnes interrogées externes à l'office et familiarisées avec le sujet considèrent que les conflits entre l'OFEV et l'Office fédéral de l'énergie ne sont toujours pas résolus dans le domaine de la politique climatique. Elles précisent qu'en la matière, une stratégie globale du département ou du Conseil fédéral fait défaut.¹²

Certains représentants de fédérations ont porté un jugement critique sur les relations avec l'OFEV. Ils sont d'avis que des consultations pro forma sont parfois menées sans signification concrète. De plus, leur association à ces consultations manque de clarté. Les représentants des fédérations mais aussi d'autres personnes interrogées, dont certaines font partie de l'office, reprochent à l'OFEV d'y associer à chaque fois les organisations dont il attend un soutien politique à ses objectifs. D'aucuns ajoutent que la position politique joue également un rôle lors de l'attribution des mandats, mais il n'a pas été possible de vérifier ces propos dans le cadre de notre étude. Dans sa prise de position sur une ébauche du présent rapport, la direction de l'OFEV rejette catégoriquement ce reproche. Elle indique qu'elle est prête à se soumettre à tout moment à un contrôle en la matière.

L'image dont jouit l'OFEV auprès de ses partenaires et de ses groupes cibles comporte tant des aspects positifs (office compétent, soucieux d'une bonne collaboration ; collaborateurs très motivés, p. ex.) que négatifs (institution lourde et non coordonnée p. ex.). Pour les uns, l'OFEV a une empreinte idéologique (trop) marquée, pour les autres, il est très voire trop pragmatique. De nombreuses personnes interrogées ont précisé que la direction défend souvent une autre stratégie

¹² Dans sa prise de position sur une ébauche du présent rapport, l'OFEV souligne que le DETEC exerce ses fonctions d'instance décisionnelle en cas de conflits d'intérêts insolubles entre l'OFEV et l'Office fédéral de l'énergie.

que les échelons inférieurs et que l'OFEV ne donne pas toujours de lui une image cohérente à l'extérieur. On retrouve donc ici l'absence de stratégie globale claire (voir aussi point 3.2).

Globalement, tous sont unanimes pour dire que l'OFEV remplit sa mission. Selon la couleur politique des personnes interrogées, l'office est soit trop actif soit trop peu actif.

3.6.2 Les collaborateurs de l'OFEV

Du point de vue des collaborateurs de l'OFEV, le pilotage aboutit à des résultats majoritairement bons. Pour l'appréciation de ces derniers, nous nous appuyons avant tout sur le sondage du personnel de la Confédération. D'après ce sondage, les collaborateurs de l'OFEV sont particulièrement satisfaits de leur travail. Ils considèrent que leurs conditions de travail sont bonnes.

Tableau 10

Appréciation des résultats du pilotage auprès des collaborateurs

Critère	Satisfaction	Motivation	Egalité de traitement
Degré de réalisation	●●●●	●●○○	●●●●

Légende : voir Tableau 4

L'identification des collaborateurs de l'OFEV avec le contenu de leur travail est très forte. Cet engagement au niveau des idées est une composante de l'image de l'office (voir point 3.6.1) et a été évoqué par des cadres de l'OFEV. Il est perçu comme un atout, car les collaborateurs sont très motivés, mais aussi comme un point faible, car certains collaborateurs sont parfois dépourvus de pragmatisme.

La promotion de l'égalité des chances entre femmes et hommes, du multilinguisme et de l'embauche de personnes handicapées obtient des notes particulièrement élevées au sein de l'OFEV. Avec 38 %, la part des femmes est clairement supérieure à la valeur seuil de 30 % définie par le Conseil fédéral. La sous-représentation des femmes dans les classes de salaire plus élevées est plus faible que la moyenne. S'agissant de la répartition linguistique, l'OFEV est très proche des valeurs idéales fixées par le Conseil fédéral. On peut dire que l'OFEV est un office exemplaire en matière d'égalité de traitement.

4 Appréciation globale

Le présent audit de gestion a consisté à étudier systématiquement les instruments utilisés pour le pilotage politique et opérationnel de l'OFEV. L'office même est au cœur de cet audit, sachant que l'interface avec le Conseil fédéral et le DETEC a été prise en considération dans l'étude.

Au niveau de l'OFEV, on constate tout d'abord que la direction affiche une forte volonté de piloter l'office. C'est la raison pour laquelle elle a mis en place, ces quatre dernières années, un système de pilotage sophistiqué et défini un processus de pilotage dans le cadre duquel elle s'accorde de larges compétences décisionnelles.

Par sa conception de base, le système de pilotage couvre tout l'office et tout le cycle de pilotage (planification, réalisation et contrôle). De plus, conformément au modèle du pilotage intégré, il porte aussi bien sur les activités que sur les ressources. Ce système fonctionne bien, mais il est perfectible. Ainsi, faute d'objectifs clairs et mesurables et, par conséquent, faute de contrôle systématique de la réalisation des objectifs, ce système ne permet pas à ce jour de pilotage axé sur l'efficacité. De plus, la saisie du temps par prestation, qui sert de base au controlling des ressources humaines, n'est pas effectuée systématiquement.

La direction utilise de façon ciblée les informations que le système de pilotage lui fournit et définit des priorités. Grâce au système, la répartition des ressources a gagné en transparence. Si elle constate des écarts, la direction intervient ponctuellement pour les corriger. Globalement, elle maîtrise les activités de l'OFEV.

En revanche, les informations de pilotage ne sont quasiment pas utilisées par les échelons subordonnés mais perçues dans une large mesure comme une obligation imposée par la direction. Le système de pilotage occasionne une charge de travail considérable pour les chefs de division et de section dans l'exercice de leurs fonctions respectives de responsables des produits et des activités. L'application informatique qui héberge le pilotage nécessite encore quelques améliorations et n'est tout simplement pas satisfaisante. Une réduction de la charge de travail par des simplifications apportées à l'application informatique et aux processus ainsi qu'une utilisation plus large des informations seraient certainement souhaitables. L'OFEV a d'ores et déjà déployé des efforts en ce sens.

D'autres instruments sont encore utilisés, en particulier pour la réalisation. Il s'agit des réunions institutionnalisées, lors desquelles la hiérarchie prend des décisions, ainsi que de la gestion interne de documents, qui gère les tâches devant être réalisées chaque jour. En dépit de performances parfois faibles de l'application informatique, cette dernière est globalement concluante. Par ailleurs, l'OFEV a commencé à documenter ses processus. Il en était encore au tout début au moment de notre étude, mais de nombreuses voix critiques s'élevaient déjà quant à l'utilité de la démarche. L'acceptation par les collaborateurs et les cadres, nécessaire pour la réussite de la mise en œuvre, n'est pas encore garantie.

Du point de vue des partenaires et des groupes cibles de l'OFEV, les résultats du pilotage sont satisfaisants pour l'essentiel. L'OFEV est à l'écoute de ses clients et fournit des prestations qui répondent à un besoin. Il veille à soigner ses relations ; ces dernières années, les contacts avec les cantons, les conférences intercantionales et d'autres services fédéraux se sont améliorés. Cependant, la délimitation avec l'Office fédéral de l'énergie est encore un peu floue. En outre, les relations avec les fédérations concernées sont considérées comme manquant de transparence. Selon différentes personnes interrogées en interne comme en externe, l'OFEV tente d'obtenir un soutien politique à son action en ciblant les partenariats. Dans son étude, le CPA a constaté que l'office réalise systématiquement des analyses politiques pour étudier l'accueil réservé à ses propositions par les différentes parties prenantes. Selon l'avis de la direction, cela fait partie de sa tâche de préparation de l'action politique, ancrée dans les bases légales.

L'OFEV obtient d'excellents résultats auprès des collaborateurs. Ceux-ci sont très satisfaits de leur travail et s'identifient avec son contenu. Cette forte motivation intrinsèque constitue un atout, mais l'engagement idéologique de nombreux collaborateurs en faveur d'objectifs écologiques est également perçu par des cadres

et des partenaires de l'office comme un obstacle à la recherche de compromis. A ce jour, la stratégie de la direction, qui consiste à s'éloigner de la protection de l'environnement pour tendre vers une politique des ressources et, donc, vers un équilibre entre intérêts écologiques, économiques et sociaux au sein de l'office, n'est pas (encore) appliquée par tous.

Globalement, l'interface avec *le niveau du Conseil fédéral et du DETEC* est davantage critiquée. Les instruments formalisés de pilotage sont limités. Hormis les rapports financiers et les rapports sur le personnel, qui ne sont pas reliés aux instruments de pilotage des tâches, le département n'exige quasiment pas d'informations systématiques. Pour les comptes rendus de l'office (réunions organisées régulièrement entre les responsables du département et la direction de l'office), certaines consignes formelles doivent être respectées, mais, sur le plan du contenu, l'instrument n'impose aucune contrainte. Il en va de même pour les rencontres bilatérales. L'OFEV est tenu, pour les questions importantes, de présenter des demandes et des propositions au département, débouchant ainsi à des décisions. Conformément aux résultats de l'étude, l'OFEV respecte ces obligations. Une fois les décisions prises, c'est la philosophie du DETEC de ne s'impliquer que de manière exceptionnelle dans la mise en œuvre des offices. Ces règles correspondent à un modèle réactif de pilotage par le département.

La planification formalisée au niveau du Conseil fédéral et du DETEC ne contient des consignes que pour de rares domaines de l'office. Par conséquent, ils sont peu importants pour la planification de l'OFEV. Le fait que l'OFEV clôture sa planification annuelle en décembre tandis que le DETEC se penche sur la sienne seulement en janvier, donc durant l'année à planifier, est caractéristique de la situation. De toute façon, la planification au niveau du Conseil fédéral et du département reprend dans une large mesure les propositions de l'OFEV. Le Conseil fédéral et le département ne prennent que rarement l'initiative pour fixer des priorités stratégiques. Du point de vue du DETEC et de l'OFEV, ce constat n'est pas critique mais montre que l'office exerce bien sa tâche de préparation de l'action politique.

En dépit d'instruments limités, le département exerce un certain contrôle sur l'office dans la mesure où toutes les relations entre le premier et le second doivent passer par la personne en charge du suivi de l'OFEV au sein du DETEC. Cette personne a également pour mission explicite de suivre les dossiers de l'OFEV et de veiller à ce que les affaires importantes soient soumises au chef du département.

Pour récapituler, on constate que l'OFEV dispose d'instruments de pilotage qui, quoique perfectibles, fonctionnent dans leurs grandes lignes et sont utilisés par la direction de manière ciblée. Celle-ci a l'office bien en main. Le manque d'acceptation et d'utilisation des instruments par les échelons inférieurs pose problème. L'office ne dispose pas d'une orientation commune, parce qu'une partie des collaborateurs n'adhèrent pas à la stratégie de la direction et que la définition d'une stratégie globale est difficile en raison de conflits d'objectifs dans les bases légales.

Le pilotage formalisé par le département et le Conseil fédéral est limité. De rares contraintes sont définies. Le pilotage est plutôt réactif mais, grâce à des compétences en matière de surveillance clairement définies au sein du secrétariat général, on peut toutefois penser qu'un contrôle a minima est effectué.

Index des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
ARE	Office fédéral du développement territorial
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CF	Conseil fédéral
ChF	Chancellerie fédérale
CO ₂	Dioxyde de carbone
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFE	Département fédéral de l'économie
DFI	Département fédéral de l'intérieur
EIE	Etude de l'impact sur l'environnement
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFEG	Office fédéral des eaux et de la géologie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFPER	Office fédéral du personnel
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFT	Office fédéral des transports
Org DETEC	Ordonnance sur l'organisation du DETEC
PGC	Processus de gestion clé
RNI	Rayonnement non ionisant
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SCNAT	Académie suisse des sciences naturelles
SG	Secrétariat général

Liste des documents utilisés

- AFF, 2006, Plan financier 2008–2010 : Compte de résultats et investissements par unité administrative
- AFF, 2007, Arrêté fédéral 2008 : Budget DETEC
- AFF, 2008, Arrêté fédéral 2009 : Budget DETEC
- AFF, 2008, Budget tome 2A: DETEC (chiffres)
- AFF, 2008, Budget tome 2B: DETEC (exposé des motifs)
- AFF, 2008, Plan financier 2010–2012 : Compte de résultats et investissements par unité administrative
- AFF, 2009, Compte d'État tome 2A: DETEC (chiffres)
- AFF, 2009, Compte d'État tome 2B: DETEC (exposé des motifs)
- AFF, 2009, Plan financier de la législature 2009–2011 : Compte de résultats et investissements par unité administrative
- Basler & Hofmann, 2007, Projekt Biosicherheitsausbildung (05.0001): Arbeitsbericht
- CDF, 2005, Prüfung im Bereich der IT-Governance und Follow-up des BWG-Berichts 2005
- CDF, 2006, Abschlussprüfung Staatsrechnung 2006, Bundesamt für Umwelt
- CDF, 2008, Dienststellenrevision und Follow-up BAFU
- CDF, 2008, Evaluation de la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (COV)
- CDF, 2008, Prüfung im Bereich Sanierung von Altlasten und Follow-up aus früheren Revisionen BAFU
- CDF, 2009, Liste des contrôles effectués par le CDF auprès de l'OFEV 2007–2009
- CDF, 2009, Subventionsprüfung von Einzelprojekten in der Abteilung Gefahrenprävention des BAFU
- ChF, 2007, Défis 2007–2011 (document de base pour le programme de la législature)
- ChF, 2008, Arrêté fédéral sur le programme de la législature 2007–2011
- ChF, 2008, Les objectifs du Conseil fédéral 2008
- ChF, 2008, Les objectifs du Conseil fédéral 2009, Volume I
- ChF, 2008, Les objectifs du Conseil fédéral 2009, Volume II (objectifs des départements)
- ChF, 2008, Message sur le programme de la législature 2007–2011
- ChF, 2008, Objectifs des départements fédéraux et de la Chancellerie fédérale 2008
- ChF, 2009, Rapport de gestion du Conseil fédéral 2008, Volume 2 (rapports de gestion des départements)
- ChF, 2009, Rapport de gestion du Conseil fédéral 2008, Volume I
- Conseil fédéral suisse, 1999, Ordonnance sur l'organisation du DETEC (Org DETEC)
- Conseil fédéral suisse, 2008, Stratégie pour le développement durable : lignes directrices et plan d'action 2008–2011

CPA, 2003, Effets de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP)

CPA, 2007, Evaluation de la gestion des risques naturels à l'échelon de la Confédération

DETEC, 1998, Vorbereitung der Antworten für die Fragestunde des Nationalrates

DETEC, 1999, Regeln betreffend die Amtsrapporte

DETEC, 2001, Stratégie du DETEC

DETEC, 2001, Verordnung über die personalrechtlichen Zuständigkeiten im UVEK

DETEC, 2002, Geschäftsordnung des UVEK (GO-UVEK)

DETEC, 2005, Weisungen für die Kreditbewirtschaftung im Personalbereich des UVEK

DETEC, 2009, Ausgabenplafonds gemäss Finanzplan 2010–2013 (Beilage 1)

DETEC, 2009, Regeln für die Übernahme neuer Aufgaben durch das UVEK

DETEC, 2009, Voranschlag 2010, Personalvorschlag 2010 und Finanzplan 2011–2013 – Ausführungsbestimmungen UVEK

DFI/DFE/DETEC, 2008, Plan d'action sur les nanomatériaux synthétiques – Rapport du Conseil fédéral du 9 avril 2008

econcept, 2009, Wirksamkeitsanalyse der Politik der Abteilung Natur + Landschaft (Entwurf Schlussbericht)

Interface/Büro Vatter, 2007, Evaluation der Umweltaussenpolitik der Schweiz

OFEFP, 2004, Programme forestier suisse – Programme d'action 2004–2015

OFEV, 2001, Stratégie de protection contre les crues. Directives

OFEV, 2003, Prozess: Bewilligungsverfahren Freisetzungsversuche (FrSV)

OFEV, 2006, Fiche 1 : À propos de l'organigramme

OFEV, 2006, Fiche 2 : L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) en bref

OFEV, 2006, Fiche 3 : Priorités de l'OFEV pour 2006

OFEV, 2006, Projekt Biosicherheitsausbildung (05.0001): Pflichtenheft

OFEV, 2006, Prozesslandkarte (Version 25.01.2006)

OFEV, 2006, Total Quality Management (TQM) – Zielsetzungen TQM BAFU

OFEV, 2007, Organigramme Division Affaires internationales

OFEV, 2007, Organigramme Division Eaux

OFEV, 2007, Organigramme Division Gestion des espèces

OFEV, 2007, Projekt Biosicherheitsausbildung (05.0001): Meilensteinplanung

OFEV, 2007, Projekt Biosicherheitsausbildung (05.0001): Vertrag Basler & Hofmann

OFEV, 2007, Prozess: CO₂-Abgabebefreiung (Verpflichtung)

OFEV, 2007, Prozess: Quality Manual Swiss Greenhouse Gas (GHG) Inventory

OFEV, 2007, Wirkungsanalyse Umweltbildung (Kurzbericht)

OFEV, 2007, Wirkungsmodell nach FLAG mit Schnittstellen zum Führungsprozessmodell BAFU und NFA

OFEV, 2007, Zielvereinbarung und Beurteilung Sektion Grundwasserschutz 2007

OFEV, 2008, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Planungs- und Kernführungsprozess BAFU

OFEV, 2008, Beschreibung und Ziele Produkt Holz
OFEV, 2008, Beschreibung und Ziele Produkt Wald
OFEV, 2008, Beurteilungs- und Förderungsgespräch: Sektion Biotechnologie und Stoffflüsse
OFEV, 2008, Erfolgslogik der Abteilung Gefahrenprävention BAFU
OFEV, 2008, Kernführungsprozess BAFU
OFEV, 2008, Kontakte und Analysen (K+A): Zwischenbericht für die Direktionsklausur vom Juni 2008 (Auswertung Hot-Spot-Matrix per 31.06.2008)
OFEV, 2008, Koordinationsgruppe Aktivitäten (KgA): Aktivitäten gemäss Führungsprozess BAFU und eSTRAT
OFEV, 2008, La politique fédérale de l'environnement : principes de mise en œuvre et de développement
OFEV, 2008, Manuel eSTRAT
OFEV, 2008, Mitglieder Koordinationsgruppe Aktivitäten (KgA)
OFEV, 2008, Organigramme Division Substances, sol, biotechnologie
OFEV, 2008, Produkt 1.002 Biosicherheit: Wirkung 1.002.0002
OFEV, 2008, Projekt Informationsnetzwerk Gentechnologie (04.0104): Vereinbarung mit SCNAT
OFEV, 2008, Protokoll Direktionsklausur III/2008
OFEV, 2008, Ressourcenpolitik Holz: Strategie, Ziele und Aktionsplan Holz
OFEV, 2008, Übersicht über das geltende Umweltrecht (Stand 1.10.2008)
OFEV, 2008, Vertrag zwischen dem BAFU und dem Bildungszentrum Wald Lyss betreffend CODOC 2009–2012
OFEV, 2008, Weisung zur Planung 2009
OFEV, 2008, Zielvereinbarung und Beurteilung Sektion Grundlagen und Waldberufe 2008
OFEV, 2008, Zielvereinbarung und Beurteilung Sektion Grundwasserschutz
OFEV, 2009, Amtrapport 15.05.2009 (UVEK-BAFU): Traktanden, Protokoll, dazugehörige Unterlagen
OFEV, 2009, Amtrapport 16.01.2009 (UVEK-BAFU): Traktanden, Protokoll, dazugehörige Unterlagen
OFEV, 2009, Anspruchsgruppen: Bundesrat
OFEV, 2009, Auswertung Hot-Spot-Matrix per 31.12.2008
OFEV, 2009, BAFU Personalbestand 2008, Stammpersonal
OFEV, 2009, BAFU-Reporting
OFEV, 2009, Beurteilungs- und Förderungsgespräch: Sektion Biotechnologie und Stoffflüsse
OFEV, 2009, Bilanz 2008 – Übersicht über die wichtigsten Geschäfte des UVEK, Teil BAFU
OFEV, 2009, Classical biocontrol in Europe: Projektbegleitdokument (PJ 09.0005)
OFEV, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 1.002: Biosicherheit
OFEV, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 1.004: Sicherheit im Umgang mit Chemikalien

OFEV, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 1.013: Eindämmung und Bewältigung Klimawandel

OFEV, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 1.028: Krisenbewältigung

OFEV, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 1.037: Störfall

OFEV, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 1.038: Erdbebenvorsorge

OFEV, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 1.039: Präventive Massnahmen bei Naturgefahren (ohne Erdbeben)

OFEV, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 2.012: Wasserqualität

OFEV, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 3.014: Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität

OFEV, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 3.053: Standortgerechte Lebensräume Gewässer

OFEV, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 4.011: Artennutzung

OFEV, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 4.020: Nachhaltige Nutzung von Wasser und Gewässern

OFEV, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 4.029: Holz

OFEV, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 4.031: Wald

OFEV, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 5.063: Umweltdaten

OFEV, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 5.077: Innovation

OFEV, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 8.070: Departement und Parlament, Kundenbeziehungen

OFEV, 2009, Controllingbericht 30.04.2009 – 8.073: Informatik, Logistik und Organisation

OFEV, 2009, Direktionssitzung 36, 05.06.2009: Protokoll und Einladung

OFEV, 2009, Direktionssitzung 38, 16.06.2009: Protokoll und Einladung

OFEV, 2009, Erläuterung Issues-Monitoring für Besuch der PVK (Aktennotiz)

OFEV, 2009, Fiche: Pflanzenschutz an der Grenze

OFEV, 2009, Frühjahrssession 2009: Bilanz und eingereichte Vorstösse

OFEV, 2009, Grafik Kernführungsprozess

OFEV, 2009, Inventar Geschäftsprozesse (Beilage 2 zum IKS Leitfaden)

OFEV, 2009, Issues-Monitoring 05/09: Pärkepolitik im Fokus wegen Cevio – Schwarze Schwäne als Politthema – Umweltberichterstattung in der Kritik

OFEV, 2009, Jahresplanung 2009 – Übersicht über die wichtigsten Geschäfte des UVEK, Teil BAFU

OFEV, 2009, Kennzahlen BAFU

OFEV, 2009, Kernführungsprozess: grafische Prozessdarstellung und Prozessbeschreibung

OFEV, 2009, Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N): Resultate der Sitzung vom 30.03.2009

OFEV, 2009, Liste Nombre de collaborateurs et de postes (par division et par section)

OFEV, 2009, Mandats externe : liste

OFEV, 2009, Organigramme (état au 01.03.2009)

OFEV, 2009, Organigramme avec indication des centres de frais et des crédits

OFEV, 2009, Organigramme Division Climat, économie et observation de l'environnement

OFEV, 2009, Organigramme Division Communication

OFEV, 2009, Organigramme Division Forêts

OFEV, 2009, Organigramme Division Lutte contre le bruit

OFEV, 2009, Organigramme Division Prévention des dangers

OFEV, 2009, Organigramme Section Finances et controlling

OFEV, 2009, Organigramme Section Informatique, logistique et organisation

OFEV, 2009, Organigramme Section Ressources humaines

OFEV, 2009, Parlamentarische Kommissionen Planung 2009

OFEV, 2009, Portfolio für Projekte und Prozesse (inkl. Verantwortliche)

OFEV, 2009, Programm Frühjahrssession 2009 – BAFU-Geschäfte

OFEV, 2009, Projekt Biosicherheitsausbildung (05.0001): Projektskizze

OFEV, 2009, Projekt Informationsnetzwerk Gentechnologie (04.0104): Vertrag mit SCNAT

OFEV, 2009, Protokoll der bilateralen Sitzung Nr. 10 Abteilung Stoffe, Boden, Biotechnologie

OFEV, 2009, Protokoll der bilateralen Sitzung Nr. 11 Abteilung Stoffe, Boden, Biotechnologie

OFEV, 2009, Protokoll der bilateralen Sitzung Nr. 13 Abteilung Klima, Ökonomie und Umweltbeobachtung

OFEV, 2009, Protokoll Direktionsklausur III/2009

OFEV, 2009, Prozess: Benutzer unterstützen (Sektion Informatik, Logistik und Organisation)

OFEV, 2009, Prozess: Budget erarbeiten (Sektion Finanzen und Controlling)

OFEV, 2009, Prozess: Finanzplanung und Budgetierung (Sektion Finanzen und Controlling)

OFEV, 2009, Prozess: Freisetzungsversuche mit gentechnisch veränderten Organismen (GVO) nach Freisetzungsverordnung (FSV)

OFEV, 2009, Prozess: Genehmigungsverfahren eSTRAT-Aktivitäten

OFEV, 2009, Prozess: Gewährung von Zugang zu Dokumenten nach BGÖ

OFEV, 2009, Prozess: Internes Audit

OFEV, 2009, Prozess: Personalgewinnung (Sektion Human Resources)

OFEV, 2009, Prozess: Pollutant Release and Transfer Register (Entwurf)

OFEV, 2009, Prozess: Stellungnahme zu Rodungsgesuchen

OFEV, 2009, Prozess: Subventionsgesuche Natur- und Landschaftsschutz (N+L)

OFEV, 2009, Prozesslandkarte (gültig ab September 2009)

OFEV, 2009, Rechtskommission des Nationalrats (RK-N): Resultate der Sitzung vom 23.04.2009

OFEV, 2009, Réorganisation interne : des piliers mieux organisés (communiqué de presse et communication interne)

OFEV, 2009, Reporting Finanzen (Aktivitäten nach Abteilungen, Januar – April 2009)

OFEV, 2009, Reporting Personalmanagement Berichtsjahr 2008

OFEV, 2009, Ressourcenplanung (nach Produkten)

OFEV, 2009, Ressourcenplanung (nach Produktgruppen)

OFEV, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Abschluss

OFEV, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Anlagen, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Einkauf Informationstechnik (IT)

OFEV, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Einkauf ohne LV

OFEV, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Finanzplanung und Budgetierung

OFEV, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Kreditwesen

OFEV, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Personal

OFEV, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Spesenmanagement

OFEV, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Subventionen (30.11.2008)

OFEV, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Subventionen (August 2009)

OFEV, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Subventionen NFA

OFEV, 2009, Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse: Verkauf ohne LV (inkl. Gebühren)

OFEV, 2009, Schema Wirkungsmodell

OFEV, 2009, Sektion Biotechnologie und Stoffflüsse: Aufgabenverteilung Team «Umwelt»

OFEV, 2009, Sektion Biotechnologie und Stoffflüsse: Monatliche Statistik Geschlossenes System

OFEV, 2009, Sektion Biotechnologie und Stoffflüsse: Protokoll Sektionsbesprechung

OFEV, 2009, Statusberichte 30.04.2009 zu Aktivitäten des Produkts 1.002 (Biosicherheit) in Verantwortung der Sektion Biotechnologie und Stoffflüsse

OFEV, 2009, Statusberichte 30.04.2009 zu Aktivitäten des Produkts 2.012 (Wasserqualität) in Verantwortung der Sektion Grundwasserschutz

OFEV, 2009, Statusberichte 30.04.2009 zu Aktivitäten des Produkts 4.020 (Nachhaltige Nutzung von Wasser und Gewässern) in Verantwortung der Sektion Grundwasserschutz

OFEV, 2009, Statusberichte 30.04.2009 zu Aktivitäten des Produkts 4.031 (Nachhaltige Waldbewirtschaftung) in Verantwortung der Sektion Grundlagen und Waldberufe

OFEV, 2009, Terminplanung Kontakte (Kontakte und Analysen, Stand 15.06.2009)

OFEV, 2009, Treffen BAFU-BFS vom 28.04.2009

OFEV, 2009, Treffen svu-asep mit BAFU vom 23.03.2009

OFEV, 2009, Übersicht Issues BAFU

OFEV, 2009, Übersicht: Produktgruppen und Produkte

OFEV, 2009, Zielvereinbarung und Beurteilung Sektion Grundlagen / Waldberufe

OFEV, Amtsrapport 08.12.2009 (UVEK-BAFU): Protokoll
OFEV, ohne Datum, Weisung für das Ausschreibungs- und Vertragswesen des BAFU
OFEV/OFS, 2009, Environnement Suisse 2009
OFEV/OFSP/Swissmedic, 2008, Prozesshandbuch: Swiss Good Laboratory Practice (GLP) Compliance Monitoring Programme
OFPER, 2007, Personalbefragung 2007 in der Bundesverwaltung – Ergebnisbericht BAFU
OFPER, 2009, Chiffres clés relatifs au personnel de l’OFEV : langues, sexe
OFPER, 2009, Personalbefragung 2009 in der Bundesverwaltung – Ergebnisbericht BAFU und Anhänge
OFPER/DETEC, 2009, Personalbezüge zu Lasten Personalkredite: Vorgaben – Eingaben – Abweichungen (Beilage 2)
Parlement, 2008, Bulletin officiel : affaire 08.007 Programme de la législature 2007–2011
SCNAT, 2009, Projekt Informationsnetzwerk Gentechnologie (04.0104): Projektbeschreibung «Untersuchung der Entwicklung in der Bio- und Gentechnologie im öffentlichen Sektor»
SG-DETEC, 2006, Weisung über die Aktenführung im GS-UVEK
SG-DETEC, 2008, Organigramme Secrétariat général DETEC
SG-DETEC, 2009, Jahresplanung 2009: Übersicht über die wichtigen Geschäfte des UVEK
TrustMark CFI / Kompetenzzentrum Public Management (KPM), 2007, Evaluationsbericht: Personalbefragung 2007 in der Bundesverwaltung
Widmer et al., 2007, Wirkungsanalyse Umweltbildung BAFU (Schlussbericht)

Liste des personnes interrogées

OFEV et DETEC

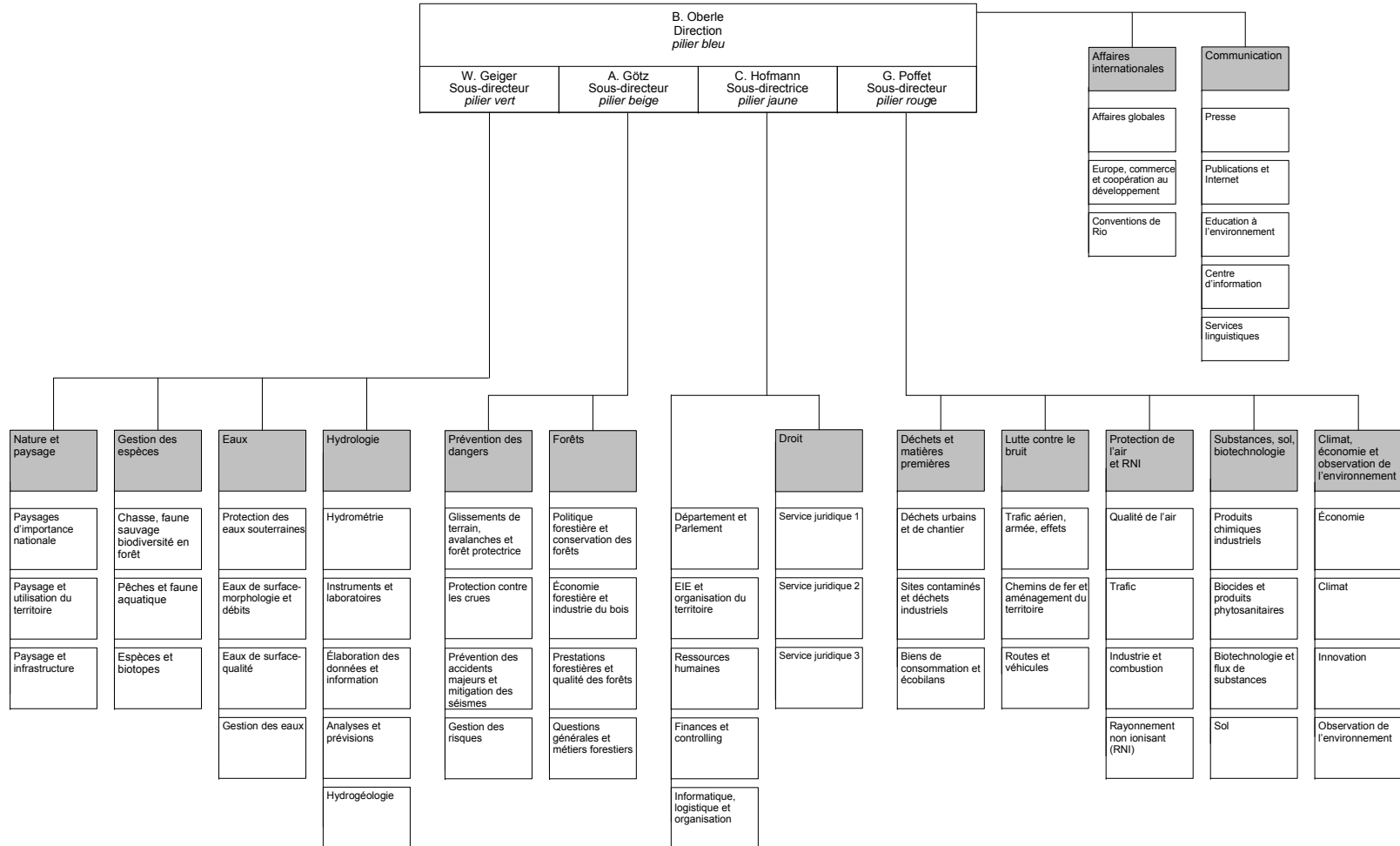
Aebi, Rudenz	Responsable du portefeuille, section Informatique, logistique et organisation
Baumann, Martin #	Collaborateur scientifique, section Chasse, faune sauvage et biodiversité en forêt
Burkhardt, Andrea	Cheffe de la section Climat
Büchel, Martin	Chef de la section Questions générales et métiers forestiers
Cornaz, Samuel #	Collaborateur scientifique, section Protection des eaux souterraines
Gerber, Basil #	Collaborateur scientifique, section Biotechnologie et flux de substances
Girardin, Pinky #	Collaboratrice scientifique, section Climat
Hartmann, Daniel	Chef de la section Protection des eaux souterraines
Heiniger, Peter #	Collaborateur scientifique, section Protection contre les crues
Hofmann, Christine	Sous-directrice
Hosbach, Hans	Chef de la section Biotechnologie et flux de substances
Karlaganis, Georg	Chef de la division Substances, sols, biotechnologie
Lehmann, Daniel	Chef de la section Finances et controlling
Manser, Rolf	Chef de la division Forêts
Marendaz, Evelyne	Cheffe de la division Gestion des espèces
Müller, Stephan	Chef de la division Eaux
Oberle, Bruno	Directeur de l'office
Schrade, André	Secrétaire général suppléant du DETEC, chargé du suivi de l'OFEV
Schorta, Susanne	Cheffe de la section Affaires politiques
Sieker, Annett	Spécialiste de la gestion de la qualité, section Informatique, logistique et organisation
Stadler, Thomas	Chef de la division Climat, économie et observation de l'environnement
Walther, Giorgio #	Collaborateur scientifique, section Politique forestière et conservation des forêts
Willi, Hans Peter	Chef de la division Prévention des dangers

Bref entretien dans le cadre d'un contrôle sur site.

Partenaires et groupes cibles

Böbner, Christoph	Sous-directeur de l'Office fédéral de l'agriculture jusqu'au 31.07.2009, aujourd'hui responsable du service Agriculture et forêts du canton de Lucerne
Charrière, Roland	Directeur suppléant de l'Office fédéral de la santé publique, unité de direction Protection des consommateurs
Fricker, Hans-Peter	Directeur du WWF, représentant d'Alliance-Environnement
Ganz, George	Président de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
Gerber, Jacques	Chef de service, Office de l'environnement du canton du Jura
Hänni, Heinz	Responsable de la division de l'énergie et de l'environnement, Union suisse des paysans
Näf, Urs	Responsable suppléant Politique économique, formation et énergie, Economiesuisse
Previdoli, Pascal	Sous-directeur de l'Office fédéral de l'énergie, division Economie
Ritz, Christoph	Directeur de ProClim
Streiff, Hansruedi	Directeur Industrie du bois suisse
Suter, Jürg	Président de la conférence des chefs des services et offices de protection de l'environnement de Suisse, responsable de l'Office de l'eau, de l'énergie et de l'air du canton de Zurich
Wüest, Otmar	Chargé d'affaires, Conférence des directeurs cantonaux des forêts et de la Conférence des inspecteurs cantonaux des forêts

Organigramme de l'Office fédéral de l'environnement



Modèles d'évaluation

Tableau A2.1

Modèle d'évaluation des instruments de pilotage

Aspect	Critère	Indicateur	Définition du respect de l'indicateur
Conception	Fondement	Clarté	Le contenu de l'instrument (types d'informations) et le processus d'application sont clairement définis.
		Caractère empirique	L'instrument tient compte des connaissances existantes sur l'environnement politique, économique, social et technologique.
	Intégration	Lien avec d'autres instruments	L'instrument est relié avec des instruments de la même fonction de pilotage ou de la fonction en amont.
		Lien avec les ressources	L'instrument est relié avec des informations sur les ressources (finances, personnel, délais).
Application	Systématisation	Démarche structurée	L'instrument est appliqué de façon structurée dans tous les domaines prévus.
		Cohérence	Les informations relevées par l'instrument sont cohérentes. Les consignes sont respectées.
	Convivialité	Simplicité d'utilisation	Les personnes qui appliquent l'instrument le considèrent comme simple, et la charge de travail que représente la collecte des informations est jugée acceptable.
		Développement participatif	L'instrument est développé conformément aux besoins et suggestions des utilisateurs.
Utilisation	Utilité	Préparation	Les informations sont préparées en fonction du délai et de l'échelon.
		Coût/utilité	Le rapport coût/utilité (la valeur informative par rapport à la charge que représente l'acquisition d'informations) est positif aux yeux des utilisateurs.
	Importance	Considération	Examen des informations et leur traitement.
		Caractère contraignant	Les informations débouchent sur des décisions de pilotage contraignantes, lesquelles sont effectivement mises en œuvre.

Tableau A2.2

Modèle d'évaluation des résultats du pilotage

Aspect	Critère	Indicateur	Définition du respect de l'indicateur
Partenaires/ groupes cibles	Qualité du processus	Accessibilité	Un contact par téléphone ou par courriel est assuré dans un délai raisonnable. Les interlocuteurs sont connus.
		Contacts	Les collaborateurs sont cordiaux et prévenants avec les partenaires et les groupes cibles. Ils réagissent aux réclamations dans un délai raisonnable.
		Compétences spécialisées	Les collaborateurs disposent des aptitudes et connaissances spécialisées nécessaires et sont perçus comme étant compétents.
Qualité des prestations	Qualité des prestations	Fiabilité	Les prestations promises sont fournies dans les délais et dans les quantités prévues.
		Respect des besoins	Les prestations de l'unité administrative répondent à un besoin. Les prestations de conseil et de soutien sont demandées.
		Innovation	Les prestations de l'unité administrative sont adaptées à de nouvelles exigences. Les prestations qui ne sont plus utiles ne sont pas conservées.
Climat de coopération	Climat de coopération	Clarté des interfaces	La délimitation des compétences entre l'unité administrative et ses partenaires et groupes cibles est claire. Il n'existe pas de doublons. Au quotidien, les relations sont bonnes.
		Qualité/transparence de l'association de tiers	Les procédures de sélection et d'association de partenaires externes sont transparentes. Les partenaires et les groupes cibles sont consultés de façon appropriée avant des décisions importantes.
		Qualité des résultats	La collaboration avec les partenaires et les groupes cibles débouche sur de bons résultats susceptibles d'être attestés. Les partenaires et les groupes cibles ont l'intention de poursuivre la collaboration voire de la renforcer.
Image	Image	Mots clés sur l'image	Les mots clés cités spontanément par les partenaires et les groupes cibles concernant l'image de l'unité administrative ont des connotations positives.
		Communication	La communication externe et le travail de relations publiques sont équilibrés et adaptés à la cible.
		Réalisation du mandat	Selon les partenaires et les groupes cibles, l'unité administrative remplit son mandat légal dans les domaines qui leur sont connus.

Aspect	Critère	Indicateur	Définition du respect de l'indicateur
Collaborateurs	Satisfaction	Taux de satisfaction	Taux de satisfaction et de résignation, taux de fluctuation, absentéisme.
		Climat au travail	Cohésion/confiance et collaboration au sein de l'équipe.
		Conditions de travail	Rémunération, sécurité de l'emploi, charge de travail.
	Motivation	Identification	Identification avec l'unité administrative, engagement.
		Contenu du travail	Identification avec le contenu ; possibilité de soumettre ses idées et intérêts.
		Marge de manœuvre	Prise de responsabilités et autonomie, influence sur des décisions importantes.
		Conduite	Reconnaissance et soutien par les supérieurs hiérarchiques directs. Communication interne claire par la direction.
		Evolution de carrière	Possibilités d'évoluer et de gravir des échelons, offre de formation continue.
		Participation	Association à des processus de changement ; taux de réponse lors de sondages du personnel.
	Egalité de traitement	Egalité des chances entre femmes et hommes	Réalisation des valeurs cibles du Conseil fédéral pour la répartition des sexes dans les différentes catégories de salaire. Evaluation par les collaborateurs de la conciliation entre vie professionnelle et vie privée ainsi que des mesures d'encouragement visant l'égalité entre femmes et hommes au sein de l'unité administrative.
Plurilinguisme		Réalisation des valeurs cibles du Conseil fédéral pour la répartition des langues dans les différentes catégories de salaire. Evaluation par les collaborateurs des mesures d'encouragement du plurilinguisme au sein de l'unité administrative.	
Egalité des chances pour les handicapés		Taux de personnes handicapées employées. Evaluation par les collaborateurs de la disposition de l'unité administrative à accueillir des personnes handicapées.	

Instruments de pilotage

Tableau A3.1

Instruments de planification du Conseil fédéral/DETEC

Instrument	Description
Lois spécifiques	L'OFEV est compétent pour la mise en œuvre de plusieurs lois dont la loi sur la protection de l'environnement, la loi sur la protection de la nature et du paysage, la loi sur la protection des eaux, la loi sur les forêts, la loi sur l'aménagement des cours d'eau, la loi sur le CO ₂ , la loi sur le génie génétique, la loi sur la chasse et la loi sur la pêche. Par ailleurs, il participe à la mise en œuvre d'un grand nombre d'autres lois.
Ordonnance sur l'organisation du DETEC	L'art. 1 définit les objectifs et les domaines d'activité du DETEC. L'art. 12 définit les objectifs et les fonctions de l'OFEV.
Règlement intérieur du DETEC	Il s'agit de plusieurs documents, dont la stratégie du DETEC (voir ci-dessous), des instructions relatives au personnel, aux procédures, aux processus et à l'informatique.
Stratégie du DETEC (version 2001)	Elle définit à plus long terme les objectifs et lignes directrices de l'ensemble du DETEC qui doivent être intégrés dans les programmes d'activités des offices. Des objectifs sont définis pour les différents domaines du département.
Stratégie pour le développement durable	Elaborée sous la houlette de l'ARE, elle a été adoptée en tant que stratégie du Conseil fédéral en la matière. Le rapport définit cinq lignes directrices et un plan d'action pour les années 2008 à 2011. Des objectifs accompagnés d'indicateurs et de mesures sont définis pour les principaux défis.
Programme de la législature 2007–2011	La ligne directrice 4, « Exploiter les ressources dans le respect du développement durable », plus particulièrement l'objectif 12, « Exploiter les ressources naturelles en préservant l'environnement », sont primordiaux pour l'OFEV. L'art. 14 formule six mesures pour la mise en œuvre de cet objectif (n°64-69). A l'exception de la mesure n°66, la mise en œuvre est confiée à l'OFEV.
Objectifs du Conseil fédéral (versions 2008 et 2009)	<p>Enumère les objectifs et les mesures prévues pour la mise en œuvre et les explique brièvement.</p> <p>Pour la mise en œuvre de l'objectif primordial pour l'OFEV, « Exploiter les ressources naturelles en préservant l'environnement » (voir programme de la législature), deux mesures sont exposées.</p>
Objectifs des départements (versions 2008 et 2009)	Les objectifs des départements sont, dans une très large mesure, un récapitulatif des mesures évoquées dans les explications relatives aux objectifs par le Conseil fédéral (sous forme de liste).
Planification annuelle du DETEC (versions 2008 et 2009)	Il s'agit d'un tableau synoptique contenant les dossiers des offices classés selon 4 catégories, en fonction de leur importance politique et de la charge de travail qu'ils représentent pour le chef du département. La dernière colonne « Etapes » indique ce qui doit être réalisé durant l'année concernée.
Convention d'objectifs avec le directeur de l'office	Les objectifs convenus chaque année entre le chef du DETEC et le directeur de l'office dans le cadre de l'entretien d'évaluation du collaborateur comprennent des priorités pour l'ensemble de

Instrument	Description
	l'office. Selon l'avis exprimé par le SG-DETEC sur une ébauche du présent rapport, les objectifs sont proposés par le chef du département avec l'aide du SG-DETEC.
(Compte rendu du département)	Rencontre organisée trois fois par an entre les directeurs des offices du DETEC, le chef du département et la direction du secrétariat général. Les sujets évoqués concernent tous les offices (nouvelles instructions du DETEC relatives aux compétences en matière de droit du personnel, p. ex.)
(Réunion du département)	Séance de deux jours organisée une fois par an et consacrée à un sujet qui concerne plusieurs offices (financement de grands projets d'infrastructure p. ex.) Les directions des offices du DETEC et la direction du département, y compris le chef, y participent.
(Commission de coordination des transports)	Rencontre organisée trois fois par an entre le secrétaire général et les offices du DETEC investis dans la politique des transports (OFROU, OFT, OFAC, OFEV, ARE) à des fins de coordination de leurs activités. Dans d'autres domaines politiques, des séances d'élimination des divergences n'ont pas lieu régulièrement à l'échelon du département mais en cas de besoin.

Tableau A3.2

Instruments de planification de l'OFEV

Instrument	Description
Document stratégique « La politique fédérale de l'environnement »	Le document « La politique fédérale de l'environnement : principes de mise en œuvre et de développement » décrit le mandat et les lignes directrices de la politique environnementale et cite des défis clés. Il a été adopté par la direction.
Conception de base du système de pilotage	L'OFEV a introduit un système de pilotage qui comprend les niveaux hiérarchiques suivants : groupe de produits, produit, effet, activité (voir chapitre 2.2).
eSTRAT	Application informatique en soutien au processus de gestion clé (PGC).
PGC : instruction relative à la planification	Cette instruction définit les responsabilités pour le processus de planification, elle règle le déroulement de ce processus et formule des consignes relatives aux ressources humaines et financières disponibles. Les ressources disponibles par produit sont notamment définies. L'instruction est adoptée lors de la réunion III de la direction.
PGC : semaine de planification	Les planifications d'activités élaborées sur la base de l'instruction relative à la planification sont discutées produit par produit par les responsables de produits et la direction. La semaine de planification se termine par des consignes d'adaptation de la planification adressées aux responsables d'activités et de produits.
PGC : réunion IV de la direction	Adoption définitive de la planification par la direction.

Instrument	Description
Programmes	Dans certains domaines de l'OFEV, les priorités pluriannuelles sont définies dans le cadre de programmes (le Programme forestier Suisse et le Plan d'action sur les nanomatériaux synthétiques p. ex.)
Entretien avec le collaborateur	Aux termes de l'art. 15 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération, les unités administratives de la Confédération sont tenues d'organiser chaque année un entretien avec les collaborateurs. Celui-ci sert notamment à la convention d'objectifs.

Tableau A3.3

Instruments de réalisation de l'OFEV

Instrument	Description
Structure (organigrammes)	L'organigramme de l'OFEV présente la structure de l'office jusqu'à l'échelon de la section en indiquant les chefs de chaque unité. Certaines divisions et sections disposent d'organigrammes plus détaillés et/ou de listes sur les domaines d'activité et les responsabilités des différents collaborateurs.
PGC : gestion des activités	Le manuel eSTRAT contient des contraintes sur la documentation, sur les mises à jour en cours et sur l'approbation de changements apportés à des activités.
PGC : réunion I de la direction	Cette réunion constitue un échange annuel entre la direction et les chefs de division. Il s'agit d'optimiser le processus de gestion clé et de discuter de sujets sélectionnés.
Gestion de la qualité : documentation des processus	Dans l'objectif d'une qualité totale, un manuel de qualité a été élaboré en 2005. De nombreux processus de l'OFEV y sont documentés, mais ils n'ont pas été actualisés par la suite. Une nouvelle documentation des processus est actuellement en cours.
Gestion interne de documents (GID)	Système électronique d'archivage de documents, qui est intégré dans « Fabasoft » et permet simultanément l'attribution de tâches à plusieurs personnes (définition d'un « workflow »).
Séance de la direction	Séance de deux heures organisée deux fois par semaine, le mardi et le vendredi, et réunissant la direction (le directeur et les quatre sous-directeurs). Le mardi est plutôt consacré aux affaires administratives (questions concernant le personnel p. ex.) et le vendredi à des questions thématiques.
Entretiens bilatéraux sous-directeurs – chefs de divisions	Entretiens de deux heures imposés par la direction et ayant lieu au moins toutes les deux semaines. Ils servent notamment à préparer les réunions de la direction (rapports sur l'état d'avancement des activités et rapports de controlling ainsi que planification). Les dossiers en cours sont également évoqués, parfois en présence des chefs de section compétents. Les procès-verbaux sont accessibles à tous en interne.
Réunions au sein des divisions	La direction exige que soient organisées des réunions à l'échelon de la division (le chef de la division et tous les chefs de section), mais ne formule aucune contrainte quant à leur fréquence. En règle générale, ces réunions ont lieu chaque semaine ou toutes les deux semaines. Parallèlement, des réunions bilatérales régulières se tiennent entre certains chefs de division et chefs de section.

Instrument	Description
Organes internes de coordination	<p>Il existe différents organes internes de coordination :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conférence de direction : réunion d'une demi-journée de la direction avec les chefs de division, environ quatre fois par an. - Conférence de coordination (KoKo) : elle a été instituée à l'origine pour coordonner la position de l'OFEV dans des domaines politiques qui ne sont pas sous la responsabilité de l'office (KoKo Agriculture, p. ex.). Aujourd'hui, elle est également organisée dans d'autres domaines (KoKo Formation environnementale p. ex.). En règle générale, elle est conduite un chef de division. - Roadmap : organe de coordination dont la fonction est limitée dans le temps ; il intervient pour des dossiers politiques importants et couvrant un large champ et est placé sous la responsabilité d'un ou de deux membres de la direction. - Directions générales de projets (POL) : dans le cadre du PGC, chaque projet dispose d'une direction générale de projet. Il s'agit de l'organe de décision qui regroupe généralement les supérieurs hiérarchiques des unités d'organisation impliqués dans un projet. <p>Outre ces organes de coordination, il existe plusieurs groupes de travail moins institutionnalisés.</p>
Gestion des parties prenantes (contacts et analyses)	<p>La direction de l'OFEV rencontre régulièrement différentes parties prenantes de l'office (conseillers fédéraux, services fédéraux, cantons, partis politiques, associations et fédérations professionnelles, fédérations économiques, associations environnementales). Les rencontres font l'objet d'une analyse systématique (Tableau récapitulatif : saisie des positions de chaque partie prenante sur différents sujets de l'OFEV).</p>
Participation aux conférences cantonales	<p>L'OFEV participe aux conférences cantonales régulièrement et à différents échelons. Le directeur de l'office prend part aux conférences des gouvernements cantonaux, un membre de la direction aux conférences des chefs d'offices cantonaux et un chef de division aux conférences spécialisées.</p>
Conventions-programmes avec les cantons	<p>Dans le cadre de la mise en œuvre de la RPT, des conventions-programmes sont conclues avec les cantons dans différents domaines dans lesquels l'OFEV octroyait auparavant des subventions.</p>
Organes de coordination avec des partenaires externes	<p>L'OFEV chapeaute différents organes de coordination dont la Plate-forme nationale « Dangers naturels » (PLANAT), le Forum Forêts, la commission du marché des bois (<i>Holzmarktkommission</i>), etc.</p> <p>L'OFEV a également lancé des entretiens moins formels, qui réunissent autour d'un repas d'affaires, une à deux fois par an, la direction de l'office et celles d'autres services fédéraux (l'OFAG p. ex.)</p>

Instruments de contrôle de l'OFEV

Instrument	Description
PGC : rapport de controlling	En mai et en octobre, les responsables de produits doivent rendre compte de l'état d'avancement de la mise en œuvre du produit dans un rapport de controlling standardisé. Ce dernier est un instrument relativement nouveau (première utilisation en mai 2008).
PGC : rapports sur l'état d'avancement des activités	En mai et en octobre, les responsables d'activités doivent établir un rapport standardisé sur l'état d'avancement de chaque activité. Ces rapports contiennent un descriptif de l'activité et des indications sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de différents points (qualité, délais, ressources financières et journées de travail). Un signal vert, orange ou rouge doit être attribué et un avis exprimé sur chaque point. Ces rapports constituent la base des rapports de controlling (voir plus haut).
PGC : réunion II de la direction	Lors de sa réunion II, en juin, la direction prend connaissance des rapports de controlling et des rapports sur l'état d'avancement des activités (mai) et en discute si nécessaire avec les responsables concernés. Elle obtient en outre une vision globale de l'état d'avancement des travaux et des ressources au moyen d'autres statistiques et de rapports succincts (rapport sur les relations avec les parties prenantes, rapport environnemental, indicateurs relatifs au personnel, contrôle des frais de personnel, controlling de l'égalité de traitement, vue d'ensemble des crédits, etc.). Lorsque cela s'avère nécessaire, la direction intervient et attribue des mandats devant être réalisés immédiatement.
PGC : semaine de planification	La semaine de planification est consacrée aux futures activités. Les discussions reposent sur les documents de planification ainsi que sur les rapports de controlling et les rapports sur l'état d'avancement des activités.
PGC : réunion I de la direction	Lors de cette réunion, la direction et les chefs de division se retrouvent pour échanger. Il s'agit d'optimiser le processus de gestion clé et de discuter de sujets sélectionnés.
Saisie du temps par prestation	Tous les collaborateurs sont tenus de saisir leur temps de travail dans l'application EXOS et de l'attribuer aux activités définies lors du processus de gestion clé.
Evaluation du personnel	Aux termes de l'art. 15 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération, les unités administratives de la Confédération sont tenues d'évaluer leur personnel. A l'OFEV, cette évaluation a lieu généralement lors de l'entretien avec le collaborateur.
Sondage du personnel de la Confédération	Le sondage du personnel de la Confédération est réalisé tous les deux ans par l'OFPER sous forme d'enquête en ligne auprès d'environ 75 % du personnel de la Confédération.
Evaluations	Les évaluations sont réalisées par chaque unité d'organisation de l'OFEV. Il n'existe pas de vue globale des évaluations de l'office. L'OFEV compte en son sein une personne responsable des évaluations à environ 20 %, mais le rôle de celle-ci n'est pas clairement défini. Une stratégie en matière d'évaluation fait encore défaut.

Instrument	Description
Autres rapports à l'intention de la direction	Tous les rapports à l'intention de la direction sont énumérés dans un document de 32 pages. En voici quelques-uns : contrôle des frais de personnel, rapport annuel des conférences de coordination, rapport environnemental, état des interventions parlementaires, liste des dossiers du département et du Parlement ou des dossiers dans lesquels l'OFEV a été impliqué dans le cadre de la consultation des offices, analyses systématiques, controlling informatique, contrôle des frais de téléphone, gestion des ressources et gestion environnementale, vue d'ensemble des crédits, listes trimestrielles des voyages de service, événements politiques, aperçu des conventions-programmes (RPT), état des finances, etc.

Tableau A3.5

Instruments de contrôle du Conseil fédéral/DETEC

Instrument	Description
Structure de la surveillance	Les compétences pour la surveillance exercée par le département sur l'OFEV sont réglées. Une personne de la direction du secrétariat général (le secrétaire général ou l'un de ses deux suppléants) est responsable d'un office (chargé du suivi de l'office).
Règles concernant l'accomplissement de nouvelles tâches (2009)	Instructions du DETEC à l'intention de ses offices. Elles définissent des règles concernant l'évaluation de demandes d'accomplissement de nouvelles tâches. A titre d'exemple, une demande d'augmentation des ressources doit être accompagnée d'un rapport faisant ressortir les priorités définies en termes de tâches. De plus, dans ce cas, le département peut demander un examen de la situation de l'office en termes de ressources.
Rapport de gestion du Conseil fédéral, volume I (version 2008)	Il récapitule les objectifs du Conseil fédéral pour l'année sous revue (voir planification) ainsi que les mesures correspondantes. Viennent ensuite des explications sur le contenu et le degré de réalisation des mesures.
Rapport de gestion du Conseil fédéral, volume II (version 2008)	Il récapitule les objectifs des départements (voir planification) et contient une évaluation de la mise en œuvre (objectif atteint, partiellement atteint, non atteint). Chaque objectif est suivi d'une liste de mesures, chacune accompagnée d'un bref commentaire concernant la mise en œuvre.
Bilan de la planification annuelle du DETEC	Le bilan de la planification annuelle reprend le tableau synoptique de la planification. Les dossiers des offices y sont classés selon 4 catégories, en fonction de leur importance politique et de la charge de travail qu'ils représentent pour le chef du département. La dernière colonne « Etapes » indique ce qui a été réalisé durant l'année concernée.
Evaluation du directeur de l'office (évaluation du personnel)	Lors de l'entretien annuel entre le chef du DETEC et le directeur de l'OFEV, la réalisation des objectifs de l'année précédente est évaluée. Les résultats de l'entretien sont formulés dans une lettre adressée par le chef du département au directeur de l'OFEV (celle-ci n'a pas été fournie au CPA).
Compte rendu de l'office	Réunion standardisée de deux heures organisée dix fois par an entre l'OFEV et le département. Les principes sont réglés dans des instructions. Les représentants du DETEC y participant sont le chef du département, le secrétaire général, la personne

Instrument	Description
Rencontre bilatérale	<p>chargée du suivi de l'office, la conseillère du chef du DETEC compétente pour les questions liées à l'OFEV ainsi que le service de presse et d'information. Ceux de l'OFEV sont tous les membres de la direction et la direction de la section Affaires politiques. Des spécialistes de l'OFEV et des membres de la direction d'autres offices du DETEC concernés par un dossier peuvent être associés à certains points à l'ordre du jour.</p> <p>En amont des comptes rendus de l'office, une rencontre plus informelle a lieu entre une délégation du secrétariat général du DETEC (personne chargée du suivi de l'OFEV et conseillère du chef du département responsable des questions liées à l'OFEV) et la direction de l'OFEV au complet. Selon l'avis du SG-DETEC sur une ébauche du présent rapport, des dossiers actuels sont également évoqués lors de cette rencontre.</p>

Analyse et appréciation standardisées selon des critères

Légende des tableaux

●●●●	réalisé à 100 %
●●●○	réalisé à 75 %
●●○○	réalisé à 50 %
●○○○	réalisé à 25 %
○○○○	réalisé à 0 %
○○○○?	L'appréciation du degré de réalisation n'est pas entièrement fiable.
? ? ? ?	Pas d'appréciation du fait de l'absence de données

Calcul du degré de réalisation des critères

Le degré de réalisation correspond au pourcentage de réalisation des indicateurs permettant d'évaluer un critère, dès lors que ceux-ci ont pu être appréciés. Exemple : un critère est assorti de trois indicateurs aux appréciations suivantes : ●●, ●○, ●⊗ ; ● = réalisé, ○ = non réalisé et ⊗ = pas d'appréciation du fait de l'absence de données. Le degré de réalisation du critère correspond à quatre points d'indicateurs sur cinq appréciés, soit $4/5 = 80\%$. Le degré de réalisation étant arrondi à 25 % ou un de ses multiples, dans notre cas, les 80 % sont ramenés à 75 %. Le point d'interrogation situé derrière le degré de réalisation (●●●○?) indique que l'appréciation n'est pas entièrement fiable. Si la majorité des indicateurs n'ont pu être appréciés, aucune appréciation de la réalisation des critères n'est effectuée.

Planification par le Conseil fédéral/DETEC

Aspect	Critère	Appréciation et explication
Conception	Fondement	●●●○ <ul style="list-style-type: none"> - Les instruments sont clairement définis pour l'essentiel et les connaissances sur les évolutions du contexte sont intégrées dans la planification.
	Intégration	●○○○ <ul style="list-style-type: none"> - En termes de structure, le programme de la législature, les objectifs annuels du Conseil fédéral et les objectifs annuels des départements sont coordonnés. On constate toutefois de légères incohérences en termes de contenu. Les autres instruments ne sont pas coordonnés. - Les instruments de planification ne sont pas coordonnés avec les planifications des ressources, mais des contraintes en termes de délai existent.
Application	Systematisme	●●●○ <ul style="list-style-type: none"> - Les instruments de planification sont appliqués plutôt systématiquement, à l'exception de la stratégie du département, qui n'a pas été mise à jour. Globalement, les informations sont cohérentes. - Les bases légales dont l'OFEV a la responsabilité manquent de cohérence. Il existe des conflits d'objectifs entre des lois, que les objectifs stratégiques ne résolvent pas.
	Convivialité	●●●●? <ul style="list-style-type: none"> - Les planifications s'appuient fortement sur les suggestions de l'OFEV. Hormis éventuellement la convention d'objectifs conclue par le chef du département avec le directeur de l'office, le DETEC et le Conseil fédéral ne définissent quasiment pas de priorités de leur propre initiative. - Les remarques sur la charge de travail sont rares. Pas de problèmes identifiables. L'appréciation est peu fiable.
Utilisation	Utilité	●●●○ <ul style="list-style-type: none"> - La préparation des informations est excellente. - Aux yeux des personnes interrogées, l'utilité du programme de la législature ainsi que celle des objectifs annuels du Conseil fédéral et du département sont très faibles. Mais les coûts sont faibles eux aussi. - La planification annuelle du DETEC est considérée comme utile pour la planification des affaires du département.
	Importance	●○○○ <ul style="list-style-type: none"> - Les principes de la stratégie du DETEC et la planification annuelle de celui-ci présentent une certaine importance. La planification formalisée à l'échelon du Conseil fédéral et du DETEC n'a quasiment aucune influence sur l'activité de l'OFEV car les prescriptions ne concernent qu'une partie marginale des domaines d'activité de l'office et que les objectifs annuels publiés par le Conseil fédéral et le département sont peu exigeants.

Planification par l'OFEV

Aspect	Critère	Appréciation et explication
Conception	Fondement	●●●○ <ul style="list-style-type: none"> - La conception de base du système de pilotage est claire. La définition d'objectifs et d'indicateurs est prévue à tous les échelons, mais l'importance et le lien de ceux-ci manquent de clarté. - La planification tient compte des connaissances sur l'état de l'environnement et sur les évolutions du contexte de l'OFEV. Une grande importance est accordée à l'analyse du contexte politique.
	Intégration	●●○○ <ul style="list-style-type: none"> - Une planification intégrée est effectuée pour le processus de gestion clé. Des ressources sont attribuées à chaque activité. - Le processus de gestion clé n'est pas coordonné avec la planification à l'échelon du département. - La planification n'est pas déclinée jusqu'à l'échelon de chaque collaborateur (état au moment de notre étude). En règle générale, aucune contrainte précise n'est imposée aux collaborateurs en termes de ressources.
Application	Systématisme	●●●○ <ul style="list-style-type: none"> - Globalement, la planification (processus de gestion clé) est très structurée. Les documents de planification sont complets en ce qui concerne les ressources, mais on constate des écarts sur le plan du contenu. Les définitions des objectifs, notamment, sont souvent imprécises et incomplètes. - Le processus de définition d'objectifs pour les collaborateurs est effectué dans tout l'OFEV. Cependant, les formulaires ne sont pas toujours dûment remplis.
	Convivialité	○○○○ [?] <ul style="list-style-type: none"> - La participation des échelons inférieurs à la planification est restreinte (processus de gestion clé). L'acceptation est limitée, mais elle a augmenté depuis l'introduction de l'instrument. - L'application informatique eSTRAT pour la planification est lente, elle présente des risques de panne et est peu claire. - La charge de travail que représente la planification est très diversement appréciée.
Utilisation	Utilité	●○○○ <ul style="list-style-type: none"> - Grâce au processus de gestion clé, la planification au sein de l'OFEV est plus systématique et la répartition des ressources a gagné en transparence. Ce sont les principaux avantages. - Le nombre d'utilisateurs est très limité ; hormis la direction, rares sont ceux qui utilisent les informations de planification.
	Importance	●●●○ <ul style="list-style-type: none"> - La direction réfléchit aux différentes activités de l'office et définit des priorités qui se répercutent notamment sur la répartition des ressources. L'importance est élevée.

Aspect	Critère	Appréciation et explication
		<ul style="list-style-type: none"> - La politique axée sur les ressources, défendue par la direction en tant que nouvelle orientation stratégique de l'OFEV, ne s'est pas encore imposée partout. Une orientation commune fait défaut au sein de l'office.

Tableau A4.3

Réalisation par l'OFEV

Aspect	Critère	Appréciation et explication
Conception	Fondement	<p>●●●○</p> <ul style="list-style-type: none"> - La gestion des activités dans le cadre du processus de gestion clé est clairement réglée. - La documentation des processus internes s'effectue selon un modèle reconnu et est pilotée de façon centralisée. Le processus n'en est qu'à ses débuts. - Il existe différents organes de coordination, que les personnes interrogées ne distinguent pas bien les uns des autres.
	Intégration	<p>●●●○</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les écarts par rapport à la planification des activités, qu'il s'agisse de contenus modifiés ou de ressources, doivent être approuvés par (un membre de) la direction. La réalisation est donc en lien étroit avec la planification. - Les instruments de réalisation ne sont pas reliés entre eux, contrairement à ce qui était prévu (lien entre la documentation des processus et la gestion interne de documents / le processus de gestion clé).
Application	Systématisation	<p>●●●○</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les changements par rapport aux activités prévues sont systématiquement saisis dans un système centralisé. Les tâches en cours de réalisation sont traitées via la gestion interne de documents (centralisée). - Les relations externes de l'office sont systématiquement pilotées et soignées par le biais de plusieurs instruments (gestion des parties prenantes, repas d'affaire, etc.) - Il n'est pas certain que les processus soient systématiquement documentés. Certes, un schéma uniforme est utilisé, mais il est rempli de manière plus ou moins détaillée dans les ébauches disponibles.
	Convivialité	<p>●●○○</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il ressort du sondage du personnel de la Confédération que les processus de travail de l'OFEV sont plutôt compliqués par rapport à la moyenne. Cela apparaît concrètement pour les demandes de changements à apporter à des activités : le processus est laborieux aux yeux des responsables d'activités. A la demande des utilisateurs, des simplifications ont été prévues. - Plusieurs personnes interrogées ont émis des critiques sur la documentation des processus.

Aspect	Critère	Appréciation et explication
		<ul style="list-style-type: none"> - eSTRAT, l'application informatique pour la gestion des activités, n'est pas satisfaisante sur le plan technique. - L'application de gestion des documents est fortement appréciée (reproduction graphique de processus de traitement) mais aussi critiquée pour sa faible performance.
Utilisation	Utilité	<p>●●●○</p> <ul style="list-style-type: none"> - La structure de l'office est globalement pertinente, bien que certaines unités soient trop importantes ou couvrent un champ thématique trop large. La réorganisation de 2010 devrait aborder ce problème. - La direction considère comme utile l'obligation de faire approuver les changements par rapport à la planification des activités. Il s'agit ainsi d'éviter des <i>augmentations</i> de coûts. Or, il ressort de l'enquête du CPA que les incitations à <i>réduire</i> les coûts sont faibles au sein de l'OFEV. - La gestion interne de documents est jugée positive. L'utilité des nombreux organes de coordination institutionnalisés est plutôt vue d'un œil critique.
	Importance	<p>●●○○?</p> <ul style="list-style-type: none"> - La direction au sein de l'OFEV se fait dans le respect de la hiérarchie. La structure formelle est donc respectée dans la pratique. - L'obligation de faire approuver par la direction des changements dans des activités prévues renforce le caractère contraignant de la planification. On ne possède pas d'éléments pour savoir dans quelle mesure la direction discute des contenus. - Les documentations de processus existantes sont relativement peu utilisées.

Tableau A4.4

Contrôle par l'OFEV

Aspect	Critère	Appréciation et explication
Conception	Fondement	<p>●●○○</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les contraintes sont relativement claires pour les rapports semestriels sur l'état d'avancement des activités, mais elles sont moins claires pour les rapports de controlling. Les rapports sont standardisés. - Les connaissances sur l'évolution du contexte sont intégrées dans les rapports mais pas de manière très systématique. - Certaines contraintes concernant les instruments de contrôle ne sont pas motivées objectivement.
	Intégration	<p>●○○○</p> <ul style="list-style-type: none"> - La direction effectue un controlling sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la planification annuelle du DETEC. - Pour les rapports de controlling et les rapports sur l'état d'avancement des activités, la réalisation des objectifs n'est

Aspect	Critère	Appréciation et explication
		<p>pas systématiquement contrôlée. Les deux rapports ne sont pas coordonnés.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les activités sont reliées à la saisie du temps par prestation et au controlling financier. En revanche, aucun controlling des ressources n'est relié au rapport de controlling.
Application	Systématisation	<p>●○○○</p> <ul style="list-style-type: none"> - Des rapports de controlling et des rapports sur l'état d'avancement des activités sont établis pour chaque produit et pour chaque activité, mais ils sont remplis très différemment les uns des autres. Des informations majeures telles que le degré de réalisation des objectifs manquent parfois. - La procédure d'évaluation du personnel est effectuée systématiquement, mais plus ou moins bien documentée. - Le temps par prestation n'est pas systématiquement saisi.
	Convivialité	<p>●○○○</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les rapports de controlling et les rapports sur l'état d'avancement des activités sont considérés comme étant des instruments de la direction et acceptés en tant que tels. La charge de travail qu'ils représentent est appropriée mais pourrait être réduite par des simplifications. eSTRAT en tant que logiciel pour la saisie des rapports présente des faiblesses. - L'évaluation du collaborateur est bien acceptée par le personnel alors que la saisie du temps par prestation ne l'est pas assez. L'application pour la saisie du temps par prestation est jugée compliquée.
Utilisation	Utilité	<p>●○○○</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le processus de gestion clé a permis d'améliorer le contrôle. L'utilité est encore limitée par manque de lien entre les instruments de contrôle et les objectifs. - Les rapports semestriels (controlling et état d'avancement des activités) sont remis tels quels à la direction, qui reçoit ainsi des piles de papier. Celle-ci confirme l'utilité des rapports sur l'état d'avancement des activités, tandis que les autres personnes interrogées émettent des doutes. Certains responsables d'activités et de produits estiment que les rapports leur apportent quelque chose. - Les cadres et les collaborateurs n'utilisent pas la saisie du temps par prestation, notamment parce qu'ils ne savent pas comment préparer les données de sorte qu'elles puissent servir.
	Importance	<p>●●●○</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les rapports établis en mai (controlling et état d'avancement) sont évoqués lors de la réunion II de la direction. La discussion porte avant tout sur les activités problématiques. La direction intervient en prenant des mesures correctives dont la mise en œuvre est contrôlée. Les rapports remis en octobre sont moins importants, mais ils constituent la base de la planification. - Hormis le fait qu'elle renseigne sur les ressources humaines dans les rapports sur l'état d'avancement des activités, la saisie du temps par prestation n'est que peu importante pour le reste.

Aspect	Critère	Appréciation et explication
		<ul style="list-style-type: none"> Concernant l'évaluation des collaborateurs, les mesures convenues sont moyennement contraignantes. Des mesures sont déduites des résultats du sondage du personnel de la Confédération.

Tableau A4.5

Contrôle par le Conseil fédéral/DETEC

Aspect	Critère	Appréciation et explication
Conception	Fondement	<p>●●○○</p> <ul style="list-style-type: none"> Les instruments de contrôle formalisés sont rares. L'application et le contenu de ceux qui existent sont clairement définis. Le compte rendu de l'office est le principal instrument. Les compétences en matière d'exercice de la surveillance sur l'OFEV sont clairement définies au sein du DETEC. Les connaissances sur l'évolution du contexte ne sont pas intégrées systématiquement dans les instruments existants.
	Intégration	<p>●○○○</p> <ul style="list-style-type: none"> Le rapport de gestion du Conseil fédéral est structuré de sorte qu'il soit possible de vérifier si les objectifs annuels du Conseil fédéral et du département ont été atteints. Dans la pratique, le lien avec les objectifs annuels est insuffisant. Un bilan de la planification annuelle du DETEC est établi, mais le document du département est conçu de telle sorte que le degré de réalisation des objectifs n'apparaît pas. Le département dispose certes d'un rapport financier et d'un rapport sur le personnel, mais ceux-ci ne sont pas reliés aux instruments de pilotage des tâches.
Application	Systématisme	<p>●●●●</p> <ul style="list-style-type: none"> Les instruments existants sont systématiquement appliqués. Un compte rendu de l'office a lieu dix fois par an. De plus, un bilan est établi en début d'année pour vérifier si la planification précédente a été respectée. En revanche, la réalisation des objectifs n'est pas contrôlée durant l'année.
	Convivialité	<p>????</p> <ul style="list-style-type: none"> Globalement, la charge de travail que les rapports à l'intention du département représentent pour l'OFEV est considérée comme relativement faible. Cependant, des informations concrètes sur l'appréciation des différents instruments font défaut.
Utilisation	Utilité	<p>●○○○</p> <ul style="list-style-type: none"> Le système de rapports est limité. Cependant, les comptes rendus de l'office, notamment, sont considérés comme utiles. Le degré de réalisation des objectifs ne peut être contrôlé que de manière restreinte avec les instruments existants. Le rapport de gestion du Conseil fédéral n'est pas utile aux yeux des personnes interrogées.

Aspect	Critère	Appréciation et explication
	Importance	●●○○ <ul style="list-style-type: none">- Dans le cadre des comptes rendus de l'office, le département étudie les informations livrées. On peut toutefois se demander s'il en déduit des conséquences contraignantes.- Les rapports de gestion du Conseil fédéral constituent dans une large mesure une formalité et ne sont guère importants pour le pilotage.- Si des objectifs de la planification annuelle du DETEC ne sont pas respectés, cela est souvent sans conséquence directe sur la planification.

Résultats du pilotage

Aspect	Critère	Appréciation et explication	
Partenaires/ groupes cibles	Qualité des processus	●●●○ – Les collaborateurs peuvent facilement être joints par courriel, moins par téléphone. Ils sont cordiaux et prévenants. Leurs compétences sont largement reconnues. En règle générale, les requêtes sont traitées dans un délai raisonnable.	
	Qualité des prestations	●●●○ – L’OFEV est considéré comme un partenaire fiable, qui tient généralement ses engagements s’agissant des prestations. – Personne ne remet en question le fait que les prestations de l’OFEV répondent à un besoin. Le bien-fondé de certaines prestations est cependant mis en doute. Quelques voix critiques sont d’avis que l’office est tourné exclusivement vers les questions écologiques. – Selon plusieurs personnes, l’OFEV assume trop de tâches « politiques » en sus de ses tâches spécialisées. – Globalement, l’OFEV est considéré comme un office innovant, qui suit les évolutions et y réagit. Quelques personnes déplorent toutefois une lourdeur structurelle.	
Climat de coopération		●●○○ [?] – Globalement, les relations avec les différents services fédéraux et cantons sont bonnes, en particulier à l’échelon de la direction. – Les interfaces entre l’OFEV et d’autres services fédéraux sont claires pour une grande part. Elles manquent de clarté dans le cas de l’OFEN. On déplore à ce titre l’absence de stratégie globale du département ou du Conseil fédéral. – Quelques cantons reprochent à l’OFEV d’aller au-delà de ses compétences. Quelques personnes interrogées estiment toutefois que cela est positif et attendent de l’office qu’il joue un rôle de leader encore plus prononcé. – Les représentants des fédérations ont des jugements variés sur les relations. Ils critiquent le manque de transparence sur la manière dont ils sont associés aux dossiers (procédure de sélection, type de participation) et indiquent que leurs suggestions ne sont pas du tout prises en compte (consultations pour la forme).	
		Image	●●●○ – L’image de l’OFEV est tout aussi positive (office compétent qui recherche la collaboration) que négative (lourdeurs et manque de coordination). L’opposition entre idéologie et pragmatisme est marquée, l’OFEV étant perçu très différemment par les uns et les autres. Dans ce domaine, l’image reflète l’opposition entre la stratégie, défendue par la direction, et les orientations prises par certains collaborateurs aux échelons inférieurs. – Globalement, la communication et le travail de relations publiques sont bons ; toutefois, ils frôlent encore la limite maximale pour ce qui est du volume.

Aspect	Critère	Appréciation et explication
		<ul style="list-style-type: none"> - Tous s'accordent pour dire que l'OFEV remplit son mandat. Selon la couleur politique des uns et des autres, il est trop ou pas assez actif.
Collaborateurs	Satisfaction ●●●●	<ul style="list-style-type: none"> - L'OFEV affiche un taux de satisfaction supérieur à la moyenne de l'administration fédérale. Ces dernières années, la satisfaction a plutôt progressé. Le climat de travail est bon lui aussi. - Les conditions de travail sont satisfaisantes. Le salaire moyen s'élève à 120 000 francs. Cette rémunération est considérée comme appropriée par les collaborateurs.
	Motivation ●●○○	<ul style="list-style-type: none"> - En ce qui concerne la motivation, l'OFEV présente des points forts et des points faibles. - Les marges de manœuvre dont disposent les collaborateurs sont motivantes. Plus que d'autres, ceux-ci peuvent faire la preuve de leurs aptitudes au travail et prendre des initiatives. - Les collaborateurs considèrent leur travail comme une composante de leur engagement social. Cet engagement idéologique se manifeste également vers l'extérieur (voir critère de l'image) et est considéré autant comme un point fort évident que comme un point faible de l'OFEV. En revanche, la disposition à fournir des prestations et le sentiment d'appartenance à l'organisation – indépendamment des contenus du travail – ne sont « que » moyens. - Les supérieurs hiérarchiques directs sont évalués positivement par les collaborateurs. En revanche, la direction a été qualifiée de « distante » par certains, qui précisent toutefois qu'elle s'efforce de réduire la distance qui la sépare des collaborateurs. - Les collaborateurs de l'OFEV voient moins de possibilités de carrière que ceux d'autres offices. Le problème a été identifié et un programme d'encouragement des cadres a été mis sur pied.
	Egalité de traitement ●●●●	<ul style="list-style-type: none"> - L'égalité entre femmes et hommes, le plurilinguisme et l'embauche de personnes handicapées sont davantage encouragés au sein de l'OFEV que dans d'autres offices. En la matière, l'OFEV fait figure d'office modèle. - Avec 38 %, la proportion des femmes est nettement au-dessus de la valeur cible de 30 % définie par le Conseil fédéral. La sous-représentation des femmes dans les classes de salaire plus élevées est moins importante que la moyenne. Pour le plurilinguisme, les chiffres de l'OFEV sont proches des valeurs cibles.

Impressum

Réalisation de l'étude

Simone Ledermann, CPA (direction de projet)

Céline Andereggen, CPA (collaboration scientifique)

Nicolas Grosjean, CPA (collaboration scientifique)

Christoph Bättig, CPA (conseil méthodologique)

Remerciements

Le CPA remercie l'Office fédéral de l'environnement de sa confiance et de sa collaboration. Il tient à remercier toutes les personnes, internes ou externes à l'office, qui ont accepté de prendre part aux entretiens et de lui donner des renseignements, de participer à l'enquête en ligne, de mettre à sa disposition les documents requis ou d'organiser des rendez-vous. Ses remerciements s'adressent plus particulièrement à Christine Hofmann, sous-directrice de l'Office fédéral de l'environnement, pour son soutien.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 31 323 09 70, fax +41 31 323 09 71

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

www.parlament.ch > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

Langue originale du rapport : allemand