

## CH\_VB 07-2309 519 vom 16. April 2007

Bundesverwaltung, 2007-04-16, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_07-2309\\_519\\_](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_07-2309_519_)

FR: CH\_VB 07-2309 519 du 16 avril 2007

IT: CH\_VB 07-2309 519 del 16 aprile 2007

### Erwägungen

#### E. 22

Art. 5 OILC

540 En outre, pour la plupart des personnes interrogées dans les organisations d'utilisateurs, il est clair que les départements et les offices ont perdu leurs compétences en matière immobilière depuis l'introduction de l'OILC et la création de l'OFCL. Le regret pour les organisations d'utilisateurs est de ne pouvoir s'exprimer davantage, de ne pas être suffisamment consulté, de ne pas disposer d'un droit de regard. Ils reconnaissent à l'OFCL une position forte mais souhaiteraient qu'au moins des «droits» de clients leur soient accordés (par exemple la possibilité de s'exprimer au cours des processus de construction). Comme le montre l'illustration 2 ci-dessus, 38 % des offices interrogés jugent insuffisantes voire nettement insuffisantes les possibilités de participer aux décisions ou d'intervention, 36 % les évaluent comme étant satisfaisantes et 26 % comme étant bonnes. L'analyse des réponses explique cette différence dans le fait que, les possibilités d'intervention dépendent en partie de la qualité du dialogue et des relations entre la personne responsable à l'OFCL et celle dans l'office fédéral. Construction versus exploitation Les chambres fédérales, se prononcent sur des crédits d'engagement et des crédits de paiement. Toutefois, elles n'ont pas une vision complète des implications financières d'un projet. Pour ce faire, il faudrait pouvoir chiffrer la vie opérationnelle des projets. Coûts cumulés au cours du cycle de vie Illustration 3

< Conception > < Projet > < Réalisation > < Phase d'exploitation >

Construction d'utilisation Coûts d'investissements et d'exploitation Temps Possibilité  
d'intervention pour une baisse des coûts Coûts cumulés selon une planification  
conventionnelle Coûts cumulés selon une planification orientée sur l'utilisation Potentiel  
d'économie

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

541 En effet, il est reconnu<sup>23</sup> que généralement les coûts de construction ne représentent pas plus de 20 % des coûts d'ensemble, lorsque l'on considère la totalité du cycle de vie de l'objet. Le 80 % des coûts relève de l'exploitation. Cet élément est à mettre en parallèle avec l'importance «historique» accordée au domaine de la construction (gestion de projets), alors que l'attention devrait tout autant voire davantage être portée à l'exploitation et à l'entretien (gestion des ouvrages et des bâtiments). Cette problématique aura des incidences dans la suite de ce rapport (chap. 4.3 notamment) car dans certains cas, le mécontentement des organisations d'utilisateurs est lié à la faible importance accordée aux exigences liées à l'exploitation lors de la définition du projet et de son exécution (illustration 3).

L'illustration 3 ci-dessus montre trois phénomènes: – les coûts de construction ne représentent qu'une petite partie des coûts cumulés d'un bâtiment (20 % environ); – la

possibilité d'intervenir de manière à baisser les coûts d'un projet se réduit au fur et à mesure de son avance; – le potentiel d'économie découle de l'intégration dans la phase de planification des éléments liés à l'utilisation du bâtiment. Manque de précision en cas de désaccord Les bases normatives ne prévoient pas d'instruments, ni de processus de médiation ou de conciliation en cas de désaccord, ce qui implique que les problèmes remontent très rapidement aux secrétariats généraux voire aux chefs de département<sup>24</sup>. Cet état de fait n'est pas efficient au regard des deux éléments suivants. Premièrement, comme le montre l'illustration 3, il est important que, dès la phase de planification, les contraintes d'utilisation en général et les besoins des organisations d'utilisateurs en particulier soient pris en considération. Il serait donc justifié que les organisations d'utilisateurs puissent intervenir davantage. Deuxièmement, grâce à son expérience, les solutions envisagées par l'OFCL sont, dans d'autres cas, les plus économiques; malheureusement elles sont parfois difficiles voire impossibles à mettre en œuvre pour des raisons politiques. Contrôle des objectifs et reporting Les outils de reporting sont présents mais souffrent du manque de précision des objectifs. Dans le tableau 1 ci-dessus, il est difficile de tirer quelques conclusions que ce soit si ce n'est de saisir si la tendance va dans le bon sens. Par ailleurs, ces instruments ne sont pas complets à notre sens car ils ne permettent pas de saisir de manière transparente les coûts effectifs de la Confédération en tant que propriétaire et possesseur d'immeubles, maître d'ouvrage, gestionnaire et exploitant d'immeubles telle que l'ordonnance le précise dans les tâches de transparences des coûts confiées à l'OFCL.<sup>25 26</sup>

#### **E. 23**

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

#### **E. 24**

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

#### **E. 25**

Art. 3, al. 2., Art 5. et Art. 7, al. 2 OILC.

#### **E. 26**

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

542 Au niveau du reporting interne au DFF, les objectifs annuels et points-clés suivis sont tous de niveau opérationnel<sup>27</sup> (et non stratégique). Il en sera question au chap. 4.2 (portant sur la mise en œuvre de la stratégie). 3.3 Synthèse Les bases normatives définissant les objectifs et les compétences sont relativement claires et précises. Toutefois, ces bases ainsi que le contexte institutionnel ne permettent pas une gestion immobilière vraiment efficiente pour les principales raisons suivantes: 1. Il existe un manque de concrétisation des objectifs. Les objectifs stratégiques sont définis dans l'OILC mais ne sont pas concrétisés par le département. Leur atteinte ne peut pas être évaluée correctement étant donné le manque de transparence des repères quantitatifs (délai, grandeur mesurée, indicateur). L'OFCL doit donc mener une stratégie essentiellement dépendante des moyens mis à sa disposition par le parlement et le DFF. 2. Les droits et devoirs des organisations

d'utilisateurs ne sont pas très développés. D'une part, leurs possibilités d'intervention sont relativement faibles; cela peut, dans certains cas, conduire à des solutions peu avantageuses dans l'exploitation. D'autre part, en cas de comportement non économique, les bases normatives ne prévoient pas de sanctions à l'encontre de ces organisations. 3. Les processus de décisions (notamment en cas de désaccord) manquent de précisions. Ils laissent un grand pouvoir aux départements et aux processus politiques. L'OFCL agit dès lors dans un contexte difficile. En effet, en tant que responsable de la gestion immobilière pour tous les immeubles civils, l'OFCL est confronté à tous les départements et à leurs services, qui acceptent de manière diverse cette responsabilité. 4 Mise en œuvre: évaluation de la coordination dans le cadre de la gestion immobilière Alors que la partie précédente visait à saisir la justesse du concept, cette présente partie s'intéresse à la mise en œuvre. Cela signifie qu'il s'agit de décrire et d'apprécier si les activités déployées par l'OFCL sont d'une part cohérentes avec le cadre normatif et le contexte institutionnel précédemment présentés et d'autre part si ces activités sont bien menées. Le fil rouge de cette analyse est la coordination entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs. Les rapports entre ces deux acteurs sont le cœur de la gestion immobilière. La question principale et les questions subsidiaires relatives à ce chapitre sont les suivantes.

## **E. 27**

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

543 La mise en œuvre de la stratégie de gestion immobilière est-elle adéquate? – Les priorités fixées par le management sont-elles cohérentes? – Du point de vue des relations avec les organisations d'utilisateurs, la stratégie mise en œuvre par l'OFCL est-elle cohérente à l'OICL? – La stratégie est-elle adaptée aux besoins des organisations d'utilisateurs? – L'organisation et les processus définis et mis en œuvre par l'OFCL permettent-ils d'assurer une bonne coordination avec les organisations d'utilisateurs et par là même de répondre à leurs besoins? – La mobilisation des ressources internes et externes est-elle fonction des organisations d'utilisateurs, de leurs besoins? – Quelle appréciation porter sur la prise en compte concrète des besoins des organisations d'utilisateurs? – Les organisations d'utilisateurs appliquent-elles les normes et standards en matière immobilière, ont-elles un comportement économique? Ce chapitre est composé de cinq sections qui apportent un éclairage différent sur les activités de gestion immobilière. La première section (4.1) s'attachera au management, c'est-à-dire aux activités de direction, la section 4.2 présentera la stratégie, l'organisation fera l'objet de la section 4.3 et les processus et prestations seront présentés dans la section 4.4. La dernière section (4.5) traitera de la question des ressources. Les résultats (c'est-à-dire les conséquences de la mise en œuvre principalement pour les clients) seront intégrés dans chacune des sections précédentes. Chacune des sections est structurée de la même manière. Une brève description présente les points clés du thème et la manière dont ils sont abordés par l'OFCL. Puis, les appréciations constituent la partie évaluative de chacune des sections. Ces appréciations se fondent sur: – les entretiens à l'OFCL; – les entretiens auprès des organisations d'utilisateurs; – le questionnaire envoyé à 39 unités de l'administration (à chaque fois que les informations tirées de ce questionnaire sont mobilisées dans la présente étude, elles sont accompagnées par une illustration de la fréquence et du type de réponse. Par simplification, le terme d'offices fédéraux est utilisé pour désigner ces unités); – le benchmarking qualitatif.

Modèle d'analyse pour le chap. 4 Il convient d'apporter quelques précisions méthodologiques concernant ce chapitre qui se fonde sur un modèle d'analyse général: le modèle d'Excellence EFQM28. Ce modèle a été choisi car il permet d'analyser une organisation dans son intégralité et de saisir les interactions entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs. Le modèle EFQM est généralement utilisé pour procéder à des: – évaluations d'organisations, notamment à l'identification des potentiels d'améliorations;

### **E. 28**

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

544 – benchmarkings; – revues et développements de stratégies. Le modèle d'excellence EFQM (illustration 4) fournit un cadre générique non prescriptif (et non normatif) constitué de plusieurs critères et pouvant s'appliquer à tout ou partie d'une organisation. Le modèle comprend neuf critères. Cinq de ces critères portent sur des «Facteurs» et couvrent les activités et les efforts d'une organisation, c'est-à-dire ce qu'elle fait et comment elle le fait.<sup>29</sup> Dans le cadre de cette évaluation, ces cinq critères sont le management, la stratégie, l'organisation (structure), les processus et prestations et les ressources. Les quatre autres critères portent sur les Résultats et couvrent les résultats et les réalisations d'une organisation. Les Facteurs sont améliorés à partir du retour d'information fourni par les Résultats. Les flèches Innovation et apprentissage qui entourent le modèle mettent l'accent sur sa nature dynamique et montrent que l'amélioration des Facteurs permet à son tour d'obtenir de meilleurs Résultats. Modèle d'analyse Illustration 4

Management

Organisation

Processus et prestations

Résultats Performances clés

Stratégie

Ressources Résultats pour le personnel Résultats pour les clients Résultats pour la collectivité FACTEURS RESULTATS INNOVATION ET APPRENTISSAGE

Source: légèrement adapté à partir de EFQM (1999a) Les zones grises illustrées ci-dessus correspondent aux chapitres principaux de l'évaluation portant sur la question centrale de la mise en œuvre. C'est à ce niveau que se posent les questions, que sont définis les hypothèses et les indicateurs. Les différents facteurs peuvent être globalement définis comme suit:<sup>30</sup> – Management (chap. 4.1): l'organisation est conduite par une direction qui développe et facilite la compréhension et l'atteinte de la mission et de la vision. Elle développe les systèmes et les valeurs exigées pour prétendre à un succès durable et les met en place par le biais de ses actions, de ses comportements et de l'amélioration.

### **E. 29**

EFQM 1999b

### **E. 30**

Définitions adaptées de EFQM 1999a

545 – Stratégie (chap. 4.2): l'organisation réalise sa mission et sa vision en développant une stratégie orientée sur les parties prenantes qui prend en considération le marché et le

secteur dans lequel elle opère. Elle élabore et met en place les politiques, les plans, les objectifs et les processus permettant de déployer sa stratégie et de la mettre à jour. – Organisation/Structure (chap. 4.3): la structure est orientée en fonction des clients et des différentes parties prenantes. Elle reflète les processus et la stratégie. – Processus et prestations (chap. 4.4): l'organisation conçoit, gère et améliore les processus dans la perspective de pleinement satisfaire les clients et autres parties prenantes. – Ressources (chap. 4.5): l'organisation planifie et gère les partenariats, les fournisseurs, et les ressources humaines dans la perspective de soutenir la politique et la stratégie et d'assurer le fonctionnement effectif des processus. Pendant ce processus de planification, elle cherche à assurer un équilibre entre les besoins présents et futurs de l'organisation, de la collectivité et de l'environnement. Les résultats pour les clients (et dans une certaine mesure ceux pour le personnel) ne feront pas l'objet d'un chapitre particulier. Ils seront directement intégrés dans les différents chapitres d'analyse, dans la rubrique «appréciations». En effet, l'appréciation se fonde simultanément sur les entretiens, le questionnaire et les éléments de benchmarking ainsi que sur la documentation. L'intérêt du modèle d'Excellence EFQM réside aussi dans le fait qu'il soit conçu de manière à pouvoir réaliser des comparaisons entre organisations (benchmarking). Comparaison qualitative avec d'autres organisations (benchmarking) Suite aux entretiens menés à l'OFCL et dans les organisations d'utilisateurs, il a été décidé de confier un mandat à l'entreprise pom+Consulting AG, de manière à comparer les résultats intermédiaires de l'évaluation avec d'autres organisations actives dans la gestion immobilière. Ces résultats intermédiaires présentaient, pour chaque composant du modèle Excellence EFQM, les difficultés et les problèmes évoqués. Il est donc normal (pour des questions méthodologiques) que les informations relatives à ces comparaisons soient toujours en faveur des organisations comparées et en défaveur de l'OFCL. Le but du benchmarking qualitatif est de montrer quelles sont les bonnes pratiques dans le domaine, c'est-à-dire les possibilités et les potentiels d'amélioration pour l'OFCL. Il convient de préciser que les organisations utilisées pour ces comparaisons ont aussi des lacunes et des faiblesses, mais seules les bonnes pratiques ont été exploitées. Le choix des organisations étudiées a été opéré parmi les entités actives dans le domaine de la gestion immobilière: – dans le secteur public, il est important de pouvoir comparer l'OFCL avec des organisations actives au niveau fédéral ou cantonal. Par contre, on a renoncé à faire porter l'étude sur des organisations communales;

546 – en tant que prestataire de services pour les autres offices fédéraux, l'OFCL doit pouvoir être comparé avec les organisations du secteur privé. C'est pourquoi l'étude porte aussi sur des départements immobiliers privés qui jouent le rôle d'investisseur ou d'exploitant. Les investisseurs immobiliers professionnels et les entreprises de construction revêtent pour leur part une importance moindre pour l'OFCL, puisque ce dernier n'est pas – ou peu – actif dans ces domaines. En revanche, la prestation de services en matière de gestion immobilière représente pour l'OFCL une tâche essentielle, qui devrait encore gagner en importance. Ces organisations sont décrites ci-dessous; leur identité reste confidentielle. Organisation A département immobilier d'une unité de la Confédération, qui a connu – et connaît encore – d'importantes mutations et améliorations au niveau de sa gestion.

Organisation B grande organisation cantonale active dans le domaine de la santé. Les divisions Exploitation et Construction, qui ont été choisies comme objets de comparaison, ont mené à bien d'importants projets internes (par ex. certifications) afin d'améliorer la

qualité de leurs prestations.

Organisation C grande entreprise indépendante de droit public qui occupe une place prépondérante dans le domaine des assurances et se distingue par la qualité de sa gestion (plusieurs fois récompensée). Elle possède un grand département Immobilier.

Organisation D organisation suisse renommée, active dans le secteur des assurances et disposant d'un département Investissements en matière immobilière.

Organisation E prestataire international de poids dans le domaine de la gestion immobilière (plus particulièrement du facility management), très connu et actif en Suisse.

Note: cette mise en forme (paragraphe précédé d'une ligne au-dessus et suivi d'une ligne en-dessous) est systématiquement appliquée pour chaque élément de benchmarking dans la suite de ce chapitre. 4.1 Management Les priorités fixées par le management sont-elles cohérentes?

547 4.1.1 Description L'OFCL a été créé le 1er janvier 1999 dans le cadre de la RGA-NOVE et a résulté de la réunion: – de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel (OCFIM); – de certaines parties de l'Office des constructions fédérales (OCF); – de deux divisions (Centre de coordination des constructions civiles et service des immeubles) de l'Administration fédérales des finances (AFF); – d'une partie du secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Dans ce contexte, tous les postes ont dû être remis au concours, les collaborateurs du domaine constructions ont eu un nouveau lieu de travail et un nouvel environnement informatique, des économies de personnel de 18 % jusqu'à fin 2003 étaient exigées par le projet RGA-NOVE. Lors de sa création, l'OFCL a donc été confronté à une administration immobilière vétuste, gérée sans aide informatique (gestion des objets par système de fiches), à l'exception de la comptabilité. Par ailleurs, les instruments de conduite et de gestion faisaient défaut. De manière à remplir les exigences de la RGA-NOVE, en termes de gestion immobilière moderne et professionnelle, le domaine constructions a été réorienté sur les fonctions de propriétaire, d'utilisateur et d'exploitant. On peut de manière grossière résumer ainsi les principaux éléments mis en œuvre: – création d'une structure orientée sur les processus et sur les tâches; – création de la fonction de gestionnaire de portefeuille (portfoliomanager) séparant les tâches stratégiques des tâches opérationnelles relevant de la gestion de projets; – formation des collaborateurs à la gestion de projets (partenariat avec le Technicum de Lucerne); – révision de l'OILC, adopté en juillet 2002, développement du schéma directeur 2012, des planifications d'investissements; – à partir de 2002, définition des processus dans le cadre du projet ProReMo (processus et modèle du locataire) et introduction du système SAP; – introduction fin 2005 du nouveau concept de nettoyage des bâtiments (GERE 05); – recensement des données sur les objets dans un système de gestion informatisée et digitalisation des plans, des surfaces; – réévaluation des immeubles, préparation de l'introduction du modèle du locataire et de l'imputation des prestations dans le cadre du NMC. 4.1.2 Appréciations Restructuration et développement du professionnalisme Au vu de ce qui précède, il est certain que la création de l'OFCL s'est accompagnée du lancement par la direction de nombreux projets. La réunion de cinq entités dispo-

548 sant chacun d'une culture différente, a provoqué de grands changements pour le personnel notamment. Peu après, l'OFCL a été mis sous forte pression financière, accentuant probablement le rythme des réformes et les effets sur le personnel. On a ainsi

assisté à une période de très haute fluctuation du personnel. A ces exigences de restructuration et d'économies s'est aussi ajoutée la volonté de professionnalisation de l'office. Bien entendu cette problématique a été accueillie différemment selon les personnes. Il convient de noter que la CCP, le secrétariat général du département et la commission des finances saluent généralement le travail effectué par l'OFCL dans le cadre des réformes et des programmes d'allègement budgétaire. L'une des composantes de la professionnalisation de l'OFCL, à savoir les compétences du personnel, est effectivement validée par les offices fédéraux. Lors du sondage de ces derniers, les compétences des personnes en relations avec les offices ont été bien évaluées (illustration 5). 63 % des offices interrogés jugent de manière positive voire très positive les compétences professionnelles du personnel de l'OFCL et 26 % les jugent de manière satisfaisante. Seul 11 % des offices interrogés considèrent ces compétences comme étant faibles. Compétences professionnelles du personnel à l'OFCL Illustration 5

|   |     |
|---|-----|
| 1 | 3%  |
| 2 | 38% |
| 3 | 26% |
| 4 | 52% |
| 5 | 11% |
| 6 | 20% |

Très faibles

Très hautes

Source: CPA, questionnaire aux offices, 2006 Dans leur réponse, plusieurs offices fédéraux ont précisé que, malgré le fait que les compétences professionnelles étaient bonnes voire très bonnes, les collaborateurs manquaient de compétences décisionnelles. Cet élément a été confirmé dans le cadre

549 des entretiens auprès des organisations d'utilisateurs. Selon l'OFCL, cette faible délégation des compétences s'explique par la volonté de garantir une totale indépendance vis-à-vis des tiers. La professionnalisation de l'OFCL s'illustre également par l'abaissement du coût moyen d'une place de travail de 159 000 en 1999 à 112 000 fin 2006.<sup>31</sup> Culture d'entreprise et orientation clients Depuis sa création, l'OFCL a dû mener un travail conséquent de manière à développer une culture d'entreprise commune. En effet, à l'origine, l'office a fait face à d'importantes divergences dans la culture résultant de la fusion des cinq services de l'administration. L'office n'a malheureusement pas profité de cette occasion pour développer aussi une culture d'entreprise dont l'orientation clients/utilisateurs fasse partie intégrante. A l'image du document traitant de la vision et de la stratégie de l'OFCL<sup>32</sup>, les utilisateurs n'y sont pas mentionnés alors qu'une orientation sur les besoins des utilisateurs fait clairement partie des exigences du mandat confié à l'OFCL par l'ordonnance.<sup>33</sup> L'analyse montre que la culture et l'engagement de la direction pour les clients constituent des facteurs d'importance «secondaire». Dans l'organisation B34, les clients constituent également des clients internes, c'est-à-dire que, comme dans le cas de l'OFCL, les relations avec ces clients ne correspondent pas à une situation traditionnelle de marché. Pourtant dans cette organisation, le système de management mis en place se base sur des processus qui sont orientés en fonction des besoins des clients. Ces besoins marquent l'ensemble de la structure et les méthodes de travail. Du côté de la direction, ceci a pour conséquence que la vision et la culture de l'organisation sont orientées sur les besoins de ses clients.

Comme fournisseur de services<sup>35</sup>, l'entreprise F oriente l'ensemble de ses activités en fonction des clients. Ces exigences influencent toutes les décisions et réflexions de la direction.

A l'OFCL, la notion de clients n'est pas abordée de manière similaire par l'ensemble des personnes interrogées. Pour certains, les clients sont clairement les organisations

d'utilisateurs et ce terme devrait être davantage utilisé. Pour d'autres, les organisations d'utilisateurs ne constituent absolument pas des clients, ces derniers seraient plutôt le parlement, la Confédération dans son ensemble. Cette différence de points de vue est aussi ressentie par les organisations d'utilisateurs. Lors du sondage des offices fédéraux, une question portait sur leur perception quant à leur traitement par l'OFCL en tant que clients. Comme le montre

### **E. 31**

Chiffres fournis par le DFF, 2007.

### **E. 32**

OFCL 2004b

### **E. 33**

Art. 3a OILC

### **E. 34**

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

### **E. 35**

Services de type facility management. Voir note de bas de page 37.

550 l'illustration 6, les résultats sont très partagés. Le 34 % des offices interrogés estime être traité comme des clients, et le quart juge le traitement en tant que clients suffisant. Traitement comme client Illustration 6 1 8% 2 15% 3 18% 4 25% 5 29% 6 5% 1 2 3 4 5 6  
Absolument pas

Tout à fait

Source: CPA, questionnaire aux offices, 2006 Pour une partie des offices interrogés (41 %), leur traitement comme client est jugé insuffisant, relevant davantage d'une relation de type subordonné à supérieur. Certains estiment être des clients captifs, sans choix. Proactivité et culture d'apprentissage et d'amélioration Lors des entretiens menés à l'OFCL, il est apparu que bon nombre de projets étaient dans l'attente d'un moment plus propice pour leur développement et leur mise en œuvre. Cela s'explique pour différentes raisons: – les programmes d'allègement budgétaire qui ont diminué les ressources; – la fluctuation du personnel; – la charge de travail importante du personnel, qui a dû introduire de nombreuses réformes (notamment SAP, ProReMo); – la faible mobilisation des processus d'amélioration et d'apprentissage.

551 Il ressort aussi des entretiens et de l'analyse des processus et instruments de suivi que l'OFCL ne dispose pas d'une dynamique proactive ainsi que d'une forte culture d'apprentissage et d'amélioration. Ces processus ne sont pas clairement définis. Les différentes expériences sont peu valorisées. Par exemple, le partenariat avec le DFAE est souvent cité en exemple d'une bonne coopération entre des organisations d'utilisateurs et l'OFCL: les personnes responsables de part et d'autre sont très claires (pour tous les bâtiments et représentations à l'étranger, il n'y a qu'une personne de contact au DFAE et une à l'OFCL), des séances de coordination ont lieu à intervalles réguliers. On peut dès lors s'interroger sur le fait que les enseignements de cette expérience ne soient pas valorisés. D'ailleurs, cette analyse pourrait aussi conduire à la proposition d'une configuration

différente chez les organisations d'utilisateurs. En effet, certaines de ces organisations d'utilisateurs sont plus à même de remplir leur mission que d'autres. Dans l'organisation B, l'amélioration constitue un processus continu. Apprentissage, innovation et amélioration doivent influencer l'ensemble du management. Les mesures sont identifiées, planifiées, mises en œuvre puis contrôlées. Ce processus a permis une amélioration des processus et de la rentabilité, de la satisfaction des collaborateurs et de celle des clients.

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

Un autre exemple du manque de proactivité réside dans l'introduction de la comptabilité analytique. Celle-ci aurait pu être introduite, dans une perspective de gestion professionnelle, dès la création de l'OFCL, ou dans tous les cas, avant qu'elle ne soit introduite simultanément dans l'ensemble de la Confédération. La conséquence est, qu'à ce jour et pour plusieurs années encore, il n'est pas possible de comparer les prestations de l'OFCL avec d'autres fournisseurs. A noter qu'en 2005, dans son rapport portant sur la division de gestion des ouvrages et des bâtiments,<sup>36</sup> le Contrôle fédéral des finances (CDF) précisait qu'il attendait qu'avec l'introduction de la nouvelle structure de coûts à l'OFCL que des données comparables soient disponibles et que des benchmarking dans le domaine du facility management<sup>37</sup> tant internes (entre bâtiments) qu'externes (par exemple avec armasuisse, CFF, EPF, la Poste) soient possibles. Ceci n'est à l'heure actuelle pas possible, et ne le sera véritablement qu'en 2009-2010.

### **E. 36**

CDF 2005.

### **E. 37**

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

552 4.1.3 Synthèse L'OCFL a dès sa création entrepris des efforts conséquents pour introduire des réformes et mettre sur pieds une gestion immobilière professionnelle. Les changements ont été nombreux: restructuration, mise en place de processus, introduction de SAP, adaptations dues au NMC et au modèle du locataire. En outre, le contexte dans lequel l'OFCL a dû introduire ces changements était difficile, en raison de la RGA-NOVE, des programmes d'allégement budgétaire et de la réunion de cinq entités de l'administration. Il convient de souligner que la professionnalisation de l'office souhaitée par la direction est ressentie à l'externe, notamment par les compétences des collaborateurs bien jugées par les organisations d'utilisateurs. Dans ce cadre, les priorités ont été logiquement portées par l'OFCL sur les demandes et exigences politiques ainsi que sur celles émanant du département. Toutefois, certains principes importants ont été écartés alors qu'ils apparaissent comme des éléments fondamentaux de réussite: – une orientation clients comme base de la culture d'entreprise; – des actions proactives plutôt que réactives

(comptabilité analytique, pilotage par indicateurs); – des processus d'amélioration et d'apprentissage (système de contrôle, et d'évaluation) soutenant l'ensemble des autres processus et des prestations. Le report de ces éléments n'est pas en adéquation avec d'une part la volonté de professionnalisation de l'office, et d'autre part, le travail en partenariat défini dans l'OILC. 4.2 Stratégie Du point de vue des relations avec les organisations d'utilisateurs, la stratégie mise en œuvre par l'OFCL est-elle cohérente à l'OILC? La stratégie est-elle adaptée aux besoins des organisations d'utilisateurs? 4.2.1 Description Dans le chap. 3, le mandat et les objectifs ont d'ores et déjà été présentés. Rappelons que les objectifs stratégiques sont décrits dans l'OILC ainsi que dans le schéma directeur 2012. Au niveau du département, ce sont davantage des objectifs opérationnels qui sont définis et suivis. L'OFCL reprend et développe ces objectifs opérationnels selon les spécificités des domaines (gestion immobilière, gestion de projets, et gestion des ouvrages et des bâtiments). Un document intitulé Jahresziele 2006 des BBL38 présente ces objectifs opérationnels pour l'OFCL dans son ensemble et pour ses différentes unités en précisant des délais.

### **E. 38**

OFCL 2005a

553 Un autre document de travail purement interne permet le suivi de ces objectifs. Pour chacun d'eux, un délai, les principales étapes, l'état actuel et une évaluation du pourcentage d'atteinte de l'objectif sont précisés. Ce document est revu et mis à jour par la direction et les responsables de domaines quatre fois par année. Il convient encore de mentionner le document (en cours d'élaboration) portant sur la description d'indicateurs relatifs au portefeuille «Bureaux et bâtiments administratifs»<sup>39</sup>. Dans ce document sont décrits des indicateurs relatifs aux surfaces, aux coûts, à la stratégie et à l'exploitation. Entre autre, pour la mise en œuvre de la stratégie, l'OFCL et plus particulièrement la division gestion immobilière, gestion de portefeuille dispose d'outils d'appréciations. Par exemple, la matrice d'appréciation des bâtiments loués (illustration 7) permet d'identifier dans le portefeuille immobilier quels sont les bâtiments loués les plus appropriés, c'est-à-dire représentant une solution peu coûteuse et avantageuse pour l'exploitation et les bâtiments les moins appropriés, c'est-à-dire coûteux et peu avantageux pour l'exploitation, dont il faudrait se séparer. Cet outil permet le pilotage de l'objectif stratégique visant à augmenter le rapport des bâtiments en propriété par rapport à ceux qui sont loués (tableau 2). Matrice d'appréciation des bâtiments loués Illustration 7

Nombre de places de travail Loyer par place de travail (CHF/année) 2000

3000

4000

5000

6000

7000

8000

9000

10000

11000

12000 Solution peu coûteuse et avantageuse pour l'exploitation Solution peu coûteuse, mais peu avantageuse pour l'exploitation Solution avantageuse pour l'exploitation, mais coûteuse Solution coûteuse et peu avantageuse pour l'exploitation Bâtiment loué approprié => à conserver Bâtiment loué inapproprié => à abandonner 600

500

400

300

200

100

80

60

## **E. 40**

### **Art. 3 OILC**

555 ves) des organisations d'utilisateurs qu'elles annoncent les changements d'affectations, l'évolution du nombre de collaborateurs. – Il existe un écart entre le suivi des objectifs opérationnels et celui des objectifs stratégiques. Les mesures visant l'atteinte des premiers sont claires, rapportées et suivies de manière précise. Les mesures concrètes traduisant la stratégie immobilière de la Confédération ne sont quant à elles pas rapportées de manière précise ou concrétisée par le département. Le reporting du schéma directeur 2012 au Conseil fédéral en fait mention (tableau 1, chap. 3.1.2), toutefois, les mesures projetées, les étapes à venir, n'y sont pas exposées. Par exemple l'objectif de concentration des unités d'organisation dans des ouvrages polyvalents de taille appropriée et appartenant à la Confédération peut être suivi de manière quantitative<sup>41</sup> (tableau 2), pourtant la mise en œuvre de la stratégie n'est pas très visible: les étapes, les échéances ou les moyens ne sont pas spécifiés. Adéquation de la stratégie aux besoins des clients Pour les personnes interrogées à l'OFCL, la stratégie est parfaitement adaptée à l'ordonnance mais n'est que partiellement fonction des besoins des organisations d'utilisateurs. Selon eux, là n'est pas son objectif essentiel: la stratégie de l'OFCL doit d'abord répondre aux besoins de la Confédération et ensuite à ceux des utilisateurs. Par exemple, la stratégie visant à quitter le centre de Berne<sup>42</sup> ainsi qu'à regrouper les places de travail vise à faire baisser les coûts d'hébergement et de l'administration. Il se trouve que simultanément cette stratégie a l'avantage pour les offices de réduire leur dispersion dans différents bâtiments en les concentrant au même endroit. Un problème soulevé lors de ces entretiens au sein de l'OFCL relève de l'ouverture des offices fédéraux et des secrétariats généraux des départements. En effet, pour être en mesure de planifier et de prendre en compte les besoins des organisations d'utilisateurs, l'OFCL doit pouvoir intégrer, dans sa propre stratégie, la vision à long terme des départements et la stratégie des offices. Ceci n'est pas toujours évident compte tenu parfois de la teneur confidentielle des sujets (fermeture de représentations à l'étranger, changement dans la politique d'asile et répercussion sur les centres d'accueil) et de la réelle volonté d'ouverture des offices face à l'OFCL. Par conséquent, la flexibilité exigée, les besoins à court terme des organisations d'utilisateurs ainsi que leur perception différente quant à l'importance du partage de leur vision ne sont pas toujours compatibles avec le

besoin d'une stratégie de gestion à long terme du portefeuille immobilier de la Confédération. Pour les personnes interrogées dans les organisations d'utilisateurs, la stratégie de l'OFCL n'est pas connue. Pour beaucoup elle apparaît comme étant axée sur les aspects de coûts en laissant peu de place à d'autres aspects comme la qualité, l'écologie ou encore les utilisateurs. En outre, d'après l'analyse documentaire et après confirmation lors des entretiens, il n'existe pas d'objectifs en relations avec les organisations d'utilisateurs, que ce soit au niveau:

#### **E. 41**

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

#### **E. 42**

Art. 8a OILC et OFCL 2004a.

556 – de leur satisfaction et de la qualité des prestations; – de la prise en compte de leurs besoins;<sup>43</sup> – du travail en partenariat.<sup>44</sup> Dans l'organisation B, des objectifs annuels en relation avec les clients sont fixés sur la base de la mission, de la vision de l'organisation et sur l'évaluation des feed-back des clients.

Enfin, les priorités ne sont pas fixées en rapport aux besoins des organisations d'utilisateurs. Les concepts de Gestion des relations clients (Customer-Relationship Management), de guichet unique (Single point of contact) constituent par exemple des problématiques connues et reconnues comme très importantes. Pourtant elles ne figurent pas dans les priorités actuelles de l'OFCL. Instruments d'évaluation des prestations La stratégie est définie et les mesures sont mises en œuvre, sans information ou indicateur concernant la satisfaction des organisations d'utilisateurs. En effet, il n'existe pas dans l'OFCL de sondages, de questionnaires, d'instruments visant à saisir la satisfaction des organisations d'utilisateurs. L'organisation A est comme l'OFCL dans le secteur public. Elle conduit chaque année une évaluation de la satisfaction de ses clients en relation avec toutes les prestations.

Il n'existe pas de mécanisme standardisé visant à nourrir la stratégie en fonction des remarques, de l'appréciation des organisations d'utilisateurs et de la qualité des prestations. Par exemple, un test des nouvelles prestations en matière de nettoyage des locaux auprès des organisations d'utilisateurs et l'analyse de leur perception auraient permis de mieux communiquer à ce sujet. De manière proactive, l'organisation C conduit systématiquement, avant l'introduction de nouvelles prestations, une recherche concernant le marché et un test des nouvelles solutions de manière à connaître comment seront acceptés ses services et les adapter le cas échéant.

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

#### **E. 43**

Art 3a OILC

#### **E. 44**

Art 3a OILC

557 Prise en compte par l'OFCL des remarques et des critiques des organisations d'utilisateurs Illustration 8 1 5% 2 11% 3 13% 4 31% 5 32% 6 8% 1 2 3 4 5 6 Non, jamais

Oui, toujours

Source: CPA, questionnaire aux offices fédéraux, 2006 En effet, 40 % des offices fédéraux interrogés dans le cadre du questionnaire estiment que leurs remarques sont bien prises en compte par l'OFCL, 31 % jugent cela de manière moyenne et 29 % de manière insuffisante (illustration 8). Les éléments qui ressortent sont les suivants: – le travail en partenariat entre le DFAE et le l'OFCL permet de trouver des solutions efficaces grâce aux séances de coordination et le dialogue constant; – la prise en compte des remarques est très variable selon les personnes et les projets; – il n'existe pas d'enquête de satisfaction; – intervention de la hiérarchie nécessaire si l'on souhaite que cela soit pris en compte.

558 4.2.3 Synthèse La stratégie menée par l'OFCL est conforme au cadre normatif. La mise en œuvre de la stratégie se base sur des objectifs opérationnels et des instruments qui lui permettent de suivre et de piloter ses activités. Toutefois, tous les objectifs stratégiques ne disposent pas de la même place, de la même importance dans le cadre des activités de mise en œuvre, du fait de leur manque de concrétisation évoqué dans le chapitre 3. L'objectif fixé par l'OILC et repris par le schéma directeur visant à développer la prise de conscience des coûts et à favoriser un comportement économique ne s'est pas concrétisé. Il n'existe pas d'incitations en la matière. Dans tous les cas, la stratégie et les instruments visant à favoriser ce comportement économique ne sont pas clairs. Il n'est pas possible de savoir dans quelle mesure les organisations d'utilisateurs respectent les normes et standards. La stratégie doit pouvoir intégrer les intérêts des différentes parties prenantes. C'est pourquoi, il manque un objectif stratégique (mesurable) lié à la satisfaction des utilisateurs, quant à la prise en compte de leurs besoins par exemple. En outre, la stratégie est définie sans instrument permettant d'y intégrer la perception des utilisateurs. La stratégie menée par l'OFCL en matière immobilière n'est pas toujours compatible avec celles des organisations d'utilisateurs. En effet, l'OFCL mène une stratégie immobilière de long terme et se heurte à des besoins des organisations d'utilisateurs à court terme. Il apparaît difficile de concevoir, du côté des organisations d'utilisateurs qu'un bâtiment puisse par exemple être utilisé par d'autres. La méconnaissance de la stratégie de l'OFCL par les organisations d'utilisateurs est problématique dès lors qu'elle s'accompagne d'une communication insuffisante tant entre l'OFCL et les offices fédéraux, qu'à l'intérieur des départements de ces derniers (pour les questions immobilières). Les organisations d'utilisateurs et les secrétariats généraux de leur département respectif ne partagent pas tous leur vision à long terme avec l'OFCL, pourtant nécessaire à ce dernier pour mener une stratégie conforme à leurs besoins.

4.3 Organisation L'organisation (structure) définie et mise en œuvre par l'OFCL permet-elle d'assurer une bonne coordination avec les organisations d'utilisateurs et par là même de répondre à leurs besoins? 4.3.1 Description L'organisation de l'OFCL dans le domaine Constructions est composée de trois divisions (illustration 9).

559 Organigramme du domaine constructions de l'OFCL (avec effectifs) Illustration 9  
(21.4) (7) (319.7) (45) (9.6) (4.8) (4) (2) (12) (3) (3.5) (9) (1) (10.5) (70.6) (12.4) (25) (3.9)  
(15.5) Personnel de nettoyage

+ (183.1) (9.2)

Source: CPA, sur la base de OFCL, mai 2006. La division gestion immobilière est principalement composée de la gestion de portefeuille et des études immobilières. Cette

division s'occupe de l'analyse des besoins, de la planification des investissements, de la gestion du portefeuille immobilier. Elle développe aussi les stratégies relatives au portefeuille, aux objets et à l'entretien. Pour l'exécution de ces différentes tâches, les gestionnaires de portefeuilles sont secondés par la section études immobilières qui examine les besoins sur la base du mandat de la gestion de portefeuille. Le gestionnaire de portefeuille est l'interlocuteur en ce qui concerne les besoins (en immeuble, en surface) et en matière stratégique du représentant du secrétariat général ou des offices fédéraux (illustration 11). En outre, c'est cette division qui confie des mandats aux deux autres divisions que sont la gestion de projets et la gestion des ouvrages et des bâtiments (illustration 10). La répartition du portefeuille (environ 2800 objets) entre les quatre gestionnaires de portefeuille est effectuée en fonction des départements. La division gestion de projets est responsable de la planification et de la réalisation des projets de construction. Cette division fournit ses prestations dans le cadre des tâches et mandats confiés par la gestion de portefeuille. Le représentant du maître d'ouvrage ou le chef de projet est appuyé par les spécialistes internes du domaine.

560 Les différents projets sont répartis entre les responsables réalisations en fonction des départements. Il existe, pour chacune des parties linguistiques de la Suisse, une section délocalisée qui représente les intérêts du maître d'ouvrage et veille notamment aux respects des coûts, des délais et de la qualité. La division de gestion des ouvrages et des bâtiments s'occupe de tout ce qui est en rapport à la gestion et à l'exploitation des immeubles. Cela couvre l'ensemble des services nécessaires à l'exploitation de l'objet mais aussi à son entretien. Cette division est l'interlocuteur pour les organisations d'utilisateurs et représente les intérêts du propriétaire. Cette division est celle qui occupe le plus de personnel. En effet, avec un peu plus de 319 postes, cela constitue près de 83 % des effectifs du domaine constructions de l'OFCL. Sur les 319 postes, le personnel de nettoyage compte pour 183 postes. L'illustration 10 ci-dessous présente les différentes relations existant entre l'OFCL et les départements en fonction de leur organisation respective. Collaboration entre l'OFCL et les départements Illustration 10 OFCL (constructions) Client

Secrétariat général Organisation d'utilisateurs Gestion immobilière Office Gestion des ouvrages et des bâtiments Gestion de projets

Source: CPA sur la base de l'OFCL, 2006a Il montre notamment que les demandes émanant des organisations d'utilisateurs sont de deux types. – les demandes ayant trait à l'entretien des bâtiments, aux services qui sont directement réglées au niveau des organisations d'utilisateurs d'un côté et au niveau de la division de gestion des ouvrages et des bâtiments de l'autre; – les demandes ayant trait à de nouveaux besoins ou à la modification de ces derniers. Ces demandes doivent tout d'abord être validées par le secrétariat général du département pour être ensuite transmises à la division gestion immobilière de l'OFCL (et plus précisément à la gestion de portefeuille).

561 4.3.2 Appréciations Adéquation de la structure aux besoins des organisations d'utilisateurs Du côté de l'OFCL, on reconnaît que l'organisation est probablement trop compliquée pour les organisations d'utilisateurs. Des améliorations sont encore possibles notamment par la création d'un guichet unique (Single point of contact), ou la création d'un centre d'appel fonctionnant 24h/24. Ces problématiques sont connues mais leur résolution n'est pas planifiée précisément. Pour l'organisation E un «Single point of contact» clair constitue une exigence forte pour une organisation active dans la branche des services. Cette structure a été clairement définie par la direction et mise en œuvre

conséquemment.

L'une des critiques souvent évoquée lors des entretiens auprès des organisations d'utilisateurs réside dans leur difficulté à comprendre l'organisation et la structure de l'OFCL. Beaucoup d'entre elles ont l'impression d'avoir à faire à trois logiques, trois structures (gestion immobilière, gestion de projets et gestion des ouvrages et des bâtiments) très différentes qui rendent les relations très complexes, notamment du fait du nombre d'interlocuteurs, de leur faible coordination interne et de la lourdeur des tâches administratives. Pour ces organisations d'utilisateurs, l'organisation mise en place ne leur paraît pas très adaptée à leurs besoins car elle concentre les compétences et les pouvoirs tout en haut de la hiérarchie<sup>45</sup>. D'après les personnes interrogées, peu de responsabilités sont déléguées ce qui rend les relations difficiles. Les réponses aux questions sont difficiles à obtenir. Ces éléments critiques en rapport à l'organisation peuvent paraître contradictoires avec les résultats du questionnaire portant sur la clarté des interlocuteurs, c'est-à-dire des personnes de contact à l'OFCL (illustration 11). Ce point a été parmi l'ensemble des questions posées dans le cadre du questionnaire envoyé aux offices fédéraux celui qui a été le mieux évalué. En effet, 71 % des offices interrogés estiment que les personnes de contact sont claires et faciles à identifier. Seul 12 % éprouvent des difficultés. Pourtant, cette appréciation doit être nuancée une fois pris en considération les commentaires des offices et les informations obtenues lors des entretiens. Premièrement, les contacts sont clairs car ils sont personnalisés. Cela ne tient pas à l'organisation ou à la structure de l'OFCL, mais du fait que ces personnes se connaissent. Pour remédier à la difficile compréhension de la structure, les personnes responsables dans les organisations d'utilisateurs cherchent à privilégier des contacts personnels, c'est-à-dire des personnes précises qui pourront les aiguiller à l'intérieur de l'OFCL. C'est pourquoi, les changements sont mal vécus du point de vue des offices, car l'organisation leur est peu ou pas connue. Ces changements peuvent être liés à la fluctuation du personnel, aux changements de fonctions, aux remplacements.

#### E. 45

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

562 Identification des personnes compétentes, clarté des personnes de contact Illustration 11

|    |    |   |    |   |    |   |     |   |     |   |     |                |
|----|----|---|----|---|----|---|-----|---|-----|---|-----|----------------|
| 1  | 2  | 3 | 4  | 5 | 6  | 1 | 2   | 3 | 4   | 5 | 6   | Absolument pas |
| 11 | 5% | 2 | 2% | 3 | 5% | 4 | 17% | 5 | 47% | 6 | 24% |                |

Tout à fait

Source: CPA, questionnaire aux offices, 2006 Deuxièmement, si les personnes de contact sont claires et connues, des variations importantes sont à constater: certains offices estiment qu'ils ont une personne de contact alors que d'autres offices estiment en avoir une vingtaine voire davantage. Le problème qui se pose parfois est de savoir quelle est la bonne division à contacter. Troisièmement, il convient de préciser que si les personnes de contacts sont claires pour les bâtiments de l'administration, elles ne le sont pas toujours pour les offices qui disposent de laboratoires, ou de tout autre objet n'ayant pas le caractère de bureaux ou de bâtiments administratifs. Là les interlocuteurs changent. Ainsi, certains offices ont à faire à plusieurs dizaines d'objets répartis dans toute la Suisse et pour ceux-ci l'organisation et les interlocuteurs ne sont pas clairs. Dans le cas du DFAE, par contre, tous les objets sont gérés de manière centrale à l'OFCL tant pour les questions de gestion de projets que pour certains aspects de gestion d'objets, ce qui facilite grandement les relations.

563 Adéquation de l'organisation aux principes stratégiques Du côté de l'OFCL, on juge l'organisation cohérente par rapport à la stratégie. Des adaptations se font constamment: par exemple, actuellement un groupe de travail étudie les possibilités de regrouper la section Immeubles avec la section Responsable d'objets dans la gestion des ouvrages et des bâtiments de manière à créer un véritable facility management. A l'interne, on reconnaît également que la gestion de projets a encore<sup>46</sup> beaucoup de pouvoir.<sup>47</sup> Ceci n'est pas forcément en adéquation avec la stratégie se devant d'intégrer les perspectives à long terme des coûts d'exploitation. Généralement, étant donné la faible part des coûts de constructions (20 % environ) dans les coûts globaux d'un objet tout au long de son cycle de vie, la division gestion des ouvrages et des bâtiments (ou le facility management) a un pouvoir beaucoup plus conséquent dans des organisations ou entreprises similaires par rapport à la gestion de projets. A la ville de Zürich par exemple, la gestion des ouvrages est intégrée à la gestion immobilière. Il y a donc intégration des aspects opérationnels et des aspects stratégiques de manière à profiter des synergies de ce mariage. Dans d'autres structures, la gestion d'ouvrage est au centre de la gestion immobilière. Elle commande les travaux conséquents à la gestion de projets, mais en reste le responsable. Cette problématique est connue à l'OFCL. L'amélioration de la coopération entre les divisions figurait parmi les objectifs 2006<sup>48</sup> dans le domaine constructions. D'après l'OFCL, l'intégration de la gestion des ouvrages et des bâtiments (facility management) dans l'organisation de projet (illustration 12) a permis d'améliorer de manière notable la coopération entre la gestion de projets et la gestion des ouvrages. C'est bien dans une optique de facility management et pour prendre en considération l'ensemble du cycle de vie de l'objet que ceci a été introduit. Toutefois, l'introduction du facility management reste tardive dans le processus. C'est au moment où la gestion de portefeuille confie le mandat à la gestion de projets qu'il faudrait intégrer les personnes responsables de l'exploitation de l'actuel ou du futur objet (illustration 12).

#### **E. 46**

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

#### **E. 47**

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

#### **E. 48**

OFCL 2005a

564 Intégration de la gestion des ouvrages et des bâtiments (facility management) au cours d'un projet Illustration 12 Besoin d'une rénovation Analyse Gestion de portefeuille, Gestion immobilière Mandat donné à la Gestion de projet Mandat externe Entreprise Commission de projet Définition du projet cahier des charges Début du projet, de la réalisation Message sur les constructions publiques Situation actuelle Situation idéale Responsable d'objet Gestion des ouvrages et des bâtiments Intégration du représentant de la Gestion des ouvrages et des bâtiments

Remarques: – les acteurs concernés sont mentionnés en italique; – cette illustration sera davantage expliquée dans le chapitre 4.4.1 relatif aux processus. Ici, il s'agit essentiellement de montrer que l'intégration de la Gestion des ouvrages et des bâtiments est relativement

tardive dans le processus par rapport à une situation idéale. Source: CPA, 2006 4.3.3  
Synthèse Le domaine constructions de l'OFCL, constitué de ses trois sections de gestion immobilière, gestion de projets et de gestion des ouvrages et des bâtiments, est clair dans sa structure de base. C'est davantage à l'intérieur de cette organisation, c'est-à-dire à l'intérieur de ses différentes sections qu'il existe un manque de clarté au niveau de la répartition des compétences et des responsabilités pour les organisations d'utilisateurs. Ces dernières remédient à cet état de fait en nouant des contacts

565 personnels au sein de l'OFCL. C'est aussi au niveau du fonctionnement de l'organisation, c'est-à-dire au niveau de ses processus qu'il manque de standardisation. L'organisation de l'OFCL apparaît en constante mutation. Certains principes sont en cours d'introduction mais il se pose la question de savoir si ces mesures vont assez loin: le principe du facility management ne se répercute pas encore visiblement dans les processus et dans l'organisation. Selon des experts interrogés, l'OFCL devrait reposer sur deux piliers forts, à savoir la gestion immobilière, c'est-à-dire la gestion du portefeuille immobilier de la Confédération en termes stratégiques et le facility management. La gestion de projets est une compétence spécialisée qui devrait être au service des deux autres. Chacune de ces compétences souhaite être conservée à l'interne mais pourrait être confiée à l'externe. 4.4 Processus et prestations Les processus définis et mis en œuvre par l'OFCL permettent-ils d'assurer une bonne coordination avec les organisations d'utilisateurs et de répondre à leurs besoins de manière efficiente? 4.4.1 Description Comme il l'a été évoqué dans le chapitre consacré au management (4.1), la création de l'OFCL s'est accompagnée de la mise en place de nombreux projets et outils, notamment SAP et le projet ProReMo49 (processus constructions et NMC). L'OFCL a terminé récemment cette définition des processus. La présente évaluation n'avait pas pour objet l'analyse des processus en particulier50. Ce travail s'est contenté d'en observer les grands principes en regard à la coordination avec les organisations d'utilisateurs. Les principaux types de relations des secrétariats généraux, respectivement des organisations d'utilisateurs, avec l'OFCL et ses trois divisions ont été présentés précédemment (illustration 10). Rappelons qu'un besoin (émis par les utilisateurs ou par l'office fédéral en général) doit d'abord être validé par le secrétariat général du département de l'office concerné avant d'être transmis à l'OFCL, dans sa division de gestion immobilière (illustration 12). Dans cette division est conduite une analyse des besoins. En cas d'acceptation, le projet démarre par la transmission d'un mandat de la part de la section gestion immobilière à la section gestion de projets. Le document définition du projet51 constitue la base du mandat donné à la gestion de projets. Le cahier des charges du projet52 sera ensuite réalisé par la gestion de projets et devrait être signé par les organisations d'utilisateurs. Ce cahier des charges constitue

#### **E. 49**

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

#### **E. 50**

Le CDF a réalisé un examen comparatif des processus constructions dans les 3 services de constructions de la Confédération (OFCL, EPFZ, armasuisse immobilier) (CDF 2006). 51 Voir par exemple OFCL 2005b. 52 Voir par exemple OFCL 2006b.

566 d'une part l'accord entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs et sert d'autre part comme base de projet pour les architectes mandatés. Le document Documentation de projet et devis53 va ensuite de la gestion de projets à la gestion immobilière pour acceptation et

constitue la base pour le message sur les constructions. Il est transmis à la CCP comme information complémentaire au message<sup>54</sup>. Ce document est réalisé en partie à l'externe par les bureaux d'architectes ou d'ingénieurs. Le manuel de projet<sup>55</sup> décrit l'organisation du projet et règle la coopération dans l'ensemble du projet. Il vise à donner des bases de décision et de travail et à garantir la coordination de tous les participants au projet (OFCL, organisation d'utilisateurs, entreprises externes). Le rapport d'état du projet constitue la base pour le reporting périodique de la direction de projet à la commission des projets. Bien entendu, de nombreuses demandes (environ 15 000 par année) sont directement transmises à la gestion des ouvrages et des bâtiments de la part des organisations d'utilisateurs. Il s'agit des demandes relevant de l'entretien, du nettoyage et de travaux ne devant généralement pas dépasser CHF 20 000. Lorsque ce montant est dépassé, c'est à la gestion de projets qu'il faut adresser la demande.

#### 4.4.2 Appréciations Orientation clients des processus et des prestations

Il ressort de l'analyse des entretiens avec les organisations d'utilisateurs, les principaux éléments suivants concernant les processus et leur introduction. De manière synthétique on pourrait résumer cela par le manque d'orientation clients et services des processus. Cela se traduit pour les organisations d'utilisateurs par: – la non-automaticité d'une réponse suite à une demande; – des processus qui ne sont pas adaptés aux types de demandes (mêmes efforts administratifs pour des détails que pour de plus grands projets); – la constatation que les organisations d'utilisateurs ne sont pas impliquées dans la définition des processus et surtout dans leur amélioration; – l'absence de processus d'évaluation des prestations et de la satisfaction des organisations d'utilisateurs; – des contrats de service modifiés et conclus sans en informer les organisations d'utilisateurs<sup>56</sup>; – des entreprises externes qui interviennent dans le bâtiment sans que l'organisation d'utilisateurs en ait été informée au préalable. En fait, les processus ne sont pas connus par les organisations d'utilisateurs, mais ils se traduisent pour eux par une addition de documents et des procédures plus compliquées.

53 Voir par exemple OFCL 2005c et OFCL 2005d. 54 Voir par exemple Conseil fédéral 2005. 55 Voir par exemple OFCL 2003 et OFCL 2005e. 56 Changement de l'exploitant d'une cafétéria par exemple.

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

| Illustration | 1  | 2   | 3   | 4   | 5   | 6  | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|--------------|----|-----|-----|-----|-----|----|---|---|---|---|---|---|
|              | 5% | 22% | 22% | 29% | 20% | 2% |   |   |   |   |   |   |

Très mauvaise

Excellente

Source: CPA, questionnaire aux offices, 2006 Ces informations sont confirmées par les réponses des offices fédéraux à la question portant sur le retour d'information quant au traitement de leur demande (illustration 13). 22 % des offices interrogés jugent l'information quant à leurs demandes comme étant bonne, 29 % la jugent suffisante et 49 % la considèrent mauvaise. Les remarques des organisations d'utilisateurs peuvent être synthétisées ainsi: – nécessité de demander à plusieurs reprises et de dépenser beaucoup d'efforts pour obtenir une réponse; les réponses aux demandes sont rarement écrites; – méconnaissance de l'état de la demande (reçue, refusée, acceptée, suite ...); – difficultés à obtenir une information si les partenaires habituels de discussion sont absents; système de remplacement peu clair. Ces différents éléments conduisent à des situations où la demande de l'organisation (ou de l'utilisateur) est acceptée voire même que le problème est réglé alors que l'office, n'obtenant pas de réponse, réitère une demande similaire.

568 Manque de standardisation et effets sur la qualité des prestations Malgré l'introduction de ProReMo et d'une description très détaillée<sup>57</sup> des processus (responsabilité, documents de référence, étapes) il apparaît dans le cadre des entretiens qu'il existe un manque de standardisation. Selon des personnes interrogées à l'intérieur de l'OFCL, beaucoup de collaborateurs créent leurs propres outils à l'exception de quelques documents à caractère obligatoire. Selon eux, les processus sont là davantage pour les nouveaux collaborateurs. Ce manque de standardisation a été aussi relevé dans le cadre l'enquête menée auprès des offices fédéraux, présentés ci-dessous. Evolution de la qualité des prestations depuis la création de l'OFCL Illustration 14

|   |    |   |     |   |     |   |     |   |     |   |    |
|---|----|---|-----|---|-----|---|-----|---|-----|---|----|
| 1 | 8% | 2 | 19% | 3 | 26% | 4 | 22% | 5 | 22% | 6 | 3% |
|---|----|---|-----|---|-----|---|-----|---|-----|---|----|

Très négative

Très positive

Source: CPA, questionnaire aux offices, 2006 En effet, la perception de l'évolution de la qualité des prestations de l'OFCL depuis sa création par les offices fédéraux n'est pas très bonne (illustration 14). Pour 53 % des offices fédéraux interrogés la qualité des prestations se serait même détériorée. Ces offices émettent les considérations suivantes: – la gestion de projet manque de constance. Chaque projet est géré différemment. La qualité des prestations est fonction de l'interlocuteur;

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

569 – la coopération à l'intérieur de l'OFCL, essentiellement au niveau de la gestion de projets et de la gestion des ouvrages et des bâtiments est très compliquée; – les collaborateurs de l'OFCL sont absorbés par des tâches administratives et disposent de peu de temps pour les utilisateurs; – l'OFCL est en réorganisation permanente et n'a pas le temps de consolider ses processus; – il manque un contrôle qualité, spécialement dans le domaine de la gestion des ouvrages et des bâtiments. Ces différentes remarques dénotent que le manque de standardisation a un impact négatif sur la qualité des prestations perçues par les offices fédéraux. Après des organisations d'utilisateurs, ce manque de standardisation peut aussi être illustré avec les réponses à la question du questionnaire portant sur le respect des délais et le respect des accords. La question relative aux délais (illustration 15) visait à saisir la perception des organisations d'utilisateurs quant à leur respect par l'OFCL. Respect des délais Illustration 15

|   |    |   |     |   |     |   |     |   |     |   |    |
|---|----|---|-----|---|-----|---|-----|---|-----|---|----|
| 1 | 2% | 2 | 15% | 3 | 20% | 4 | 39% | 5 | 17% | 6 | 7% |
|---|----|---|-----|---|-----|---|-----|---|-----|---|----|

Jamais tenus

Toujours tenus

Source: CPA, questionnaire aux offices, 2006 Il ressort de l'analyse des réponses que lorsque les délais sont précisés, ils sont généralement bien tenus. C'est pourquoi 24 % des offices interrogés estiment que les

570 délais sont bien respectés et 39 % moyennement. En fait, le manque de standardisation et les critiques à ce sujet relèvent des éléments ci-après: – absence de délais fixés par écrit dans beaucoup de cas (gestion des ouvrages); – le délai n'est souvent pas connu des offices; – processus administratifs internes apparaissent comme étant lents et très détaillés. Le problème n'est donc pas vraiment la question du respect du délai, mais du délai en lui-même. C'est-à-dire du temps de traitement ainsi que de l'effort nécessaire dû au fait qu'il faille réitérer les demandes à plusieurs reprises. En outre, il arrive de manière

fréquente que les délais ne soient pas précisés ou qu'ils ne soient pas communiqués aux offices: soit par l'OFCL, soit par le secrétariat général du département auquel appartient l'office. Par ailleurs, l'illustration suivante (illustration 16) montre que selon les offices fédéraux interrogés, l'OFCL respecte les arrangements et les accords fixés. En effet, 61 % des offices interrogés considèrent que les accords sont bien tenus et 12 % de manière satisfaisante. Le mécontentement à ce niveau tient au fait que des accords ne sont pas vraiment trouvés, ou alors qu'il n'existe pas de trace écrite de ces accords. Respect des accords

Toujours tenus

Source: CPA, questionnaire aux offices, 2006

571 Communication avec les organisations d'utilisateurs A l'échelle de la direction de l'OFCL et des secrétariats généraux la communication fonctionne généralement bien. L'un des éléments centraux du bon fonctionnement d'un projet réside dans la communication avec les directions des offices (organisations d'utilisateurs). Ces dernières s'impliquent davantage lors de grands projets (d'un déménagement par exemple). Ce sont les organisations d'utilisateurs qui sont en contact régulier, voire quotidien, avec l'OFCL. Comme le montre l'illustration 17, la communication – considérée de manière très générale entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs – a été jugée de manière très différenciée dans le cadre du questionnaire envoyé aux offices fédéraux. 44 % des offices fédéraux interrogés jugent de manière positive la communication, 29 % l'évaluent de manière satisfaisante et 27 % l'estiment mauvaise. Notons que les principales critiques concernant la communication émise par les organisations d'utilisateurs sont les suivantes. La communication est: – complexe étant donné la difficulté des collaborateurs de l'OFCL à connaître la répartition interne des compétences; – mauvaise avec les personnes responsables qu'on ne connaît pas au préalable alors que la communication est jugée très bonne avec les personnes que l'on connaît et dont on connaît les responsabilités; – difficile dans la division de gestion des ouvrages et des bâtiments, car l'organisation y est compliquée (centre de service, responsable d'objet, personnel spécialisé). Communication

Excellente

Source: CPA, questionnaire aux offices, 2006

572 En outre, lors des entretiens menés auprès des organisations d'utilisateurs, le manque de transparence a été évoqué à de nombreuses reprises. Par exemple, les Instructions concernant l'utilisation économique des bâtiments civils de la Confédération<sup>58</sup> ont remplacé les précédentes Directives pour la gestion des locaux dans les bâtiments administratifs de la Confédération qui précisaient un certain nombre de standards. Ces derniers sont actuellement intégrés dans une check-list Checkliste Arbeitsplatz-Standards in der Bundesverwaltung, mais qui ne constitue qu'un document interne non distribué aux organisations d'utilisateurs. Par conséquent, ces derniers se réfèrent souvent à l'ancien document, qui n'est plus valable. Du point de vue de l'OFCL cette non distribution permet de ne pas avoir à faire à des exigences de la part des organisations d'utilisateurs qui ne pourraient être remplies du fait de la configuration du bâtiment par exemple (bureaux plus petits que le standard). Du point de vue des organisations d'utilisateurs, cela entretient davantage le sentiment de mauvaise communication entre les deux partenaires.

Communication interne Certains problèmes liés à la communication interne à l'OFCL sont

ressentis tant à l'interne qu'à l'externe de l'OFCL. Les personnes interrogées à l'OFCL reconnaissent que le travail en équipe doit encore se développer. Un projet est actuellement en cours (Teamwork im Alltag). En outre, dans les objectifs 2007 des trois divisions, il existe un objectif visant à optimiser la coopération et la communication entre les trois divisions, notamment dans le cadre de l'introduction d'une structure facility management dans la gestion des ouvrages et des bâtiments. Du côté des organisations d'utilisateurs, si le premier contact est clair (voir chap. 4.3, illustration 11), il n'en est pas toujours de même au cours du processus. La difficulté pour les organisations d'utilisateurs et de gérer les aller et retour à l'interne de l'OFCL. Pour ces organisations, la communication interne devrait être améliorée car les trois divisions (gestion immobilière, gestion de projets et gestion des ouvrages) ne connaissent pas bien leurs tâches mutuelles. Fréquemment, l'organisation d'utilisateurs doit elle-même se préoccuper de diffuser l'information entre ces entités.

#### 4.4.3 Synthèse

L'OFCL a consacré beaucoup d'efforts et de ressources dans la définition des processus dans le cadre du projet ProReMo et a le mérite d'avoir formalisé cette approche et de vouloir encore la développer. Toutefois, le manque d'orientation clients des processus, la faible standardisation qu'ils ont engendrée concrètement dans le travail de tous les jours et le fait qu'ils n'aident pas à une meilleure communication ni avec les organisations d'utilisateurs ni à l'interne de l'OFCL doivent aussi être relevés. En effet, certains concepts et principes de fonctionnement en relation avec les organisations d'utilisateurs (tels que guichet unique, gestion de la relation client «CRM»,

58 OFCL 2005j

573 facility management) n'ont pas figuré dans les priorités à la base du développement des processus. La définition et la mise en œuvre des processus ne se sont pas accompagnées d'une évolution positive de la perception de la qualité des prestations. Ceci est surprenant au regard des éléments critiques à la base de cette perception relevant pour la plupart du manque de standardisation: prestation fonction de l'interlocuteur, manque de constance, délais pas toujours spécifiés. En outre, les processus n'ont pas encore permis de faciliter les relations et la communication entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs. Le bon fonctionnement repose davantage sur des contacts personnels.

#### 4.5 Ressources

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

##### 4.5.1 Description

Dans ce chapitre, il sera principalement traité de la manière dont sont exploitées les principales ressources à disposition de l'OFCL, à savoir: – les clients; – les partenaires externes; – les collaborateurs. Il est certain que d'autres ressources sont gérées par l'OFCL notamment les ressources financières<sup>59</sup> et informatiques qui ne sont pas directement abordées dans ce travail. Comme évoqué dans le chapitre 4.1, la création de l'OFCL a engendré des transformations conséquentes d'un point de vue interne, au niveau du personnel, et d'un point de vue externe, au niveau des relations avec les organisations d'utilisateurs.

##### 4.5.2 Appréciations

Organisation d'utilisateurs: une ressource, un partenaire de communication L'OILC définit qu'un travail en partenariat<sup>60</sup> doit être observé. En effet, l'atteinte d'un objectif tel que la prise de conscience des coûts et le comportement économique en dépend. Ce partenariat suppose une bonne communication. Dans le cadre des entretiens, nous avons constaté que les organisations d'utilisateurs ne disposaient pas d'une docu-

59 Le CDF conduit de manière régulière des évaluations comparatives dans les différents SCI de la Confédération (CDF 2006) ainsi que des analyses de projets (CDF 2002, CDF 2005). Ces études prennent davantage en considération les aspects financiers. 60 Art. 3a

## OILC

574 mentation synthétique fournie par l'OFCL. Elles bénéficient de quelques formulaires pour transmettre leur demande, mais rien de plus. Certaines regrettent de ne pas disposer de manuel, d'instructions claires, d'une présentation de la palette de services ou encore de ne pas connaître les procédures, la stratégie. La ville de Zürich a par exemple créé une documentation complète composée de documents présentant la stratégie, les standards, les points clés de la gestion immobilière pour la ville, les utilisateurs et les partenaires<sup>61</sup>. Précisons que certaines organisations d'utilisateurs sont mieux organisées que d'autres. Les ressources accordées à ces tâches par les offices fédéraux sont très variables. Les tâches et responsabilités devant être menées à l'interne sont plus ou moins clarifiées. Le travail en partenariat n'est dès lors pas évident pour l'OFCL non plus. En outre, selon les personnes interrogées dans les organisations d'utilisateurs, il leur est très difficile de « vendre les décisions de l'OFCL » à leurs propres collaborateurs étant donné le manque d'information. Un exemple souvent cité est le mécontentement des utilisateurs au niveau des prestations de nettoyage. Les responsables dans les organisations d'utilisateurs n'ont pas pu expliquer les changements et les raisons de ces changements aux utilisateurs, n'ayant que peu voire pas du tout d'information à ce sujet. Les personnes interrogées du côté de l'OFCL estiment quant à elles que ce travail d'information, à l'interne des organisations d'utilisateurs, doit être mené par elles-mêmes. En effet, les offices fédéraux et les départements ont un rôle à jouer dans l'information de leurs propres collaborateurs quant au rôle et aux compétences de l'OFCL étant donné qu'une grande partie du volume des demandes provient des utilisateurs individuels. Il convient de souligner que les décisions prises ou validées par les secrétariats généraux des départements ne sont pas toujours communiquées clairement à leurs offices. Conséquemment, ces derniers considèrent injustement l'OFCL comme étant seul responsable des décisions prises. Mise à disposition d'outils d'aide à la gestion Les organisations d'utilisateurs ne disposent pas d'instruments d'aide à la gestion. Ce besoin a été comblé par le développement par plus ou moins chaque organisation de ses propres outils informatiques, visant la gestion de leurs surfaces et utilisateurs. Certaines organisations ont même développé des check-lists et des plans d'occupation qui répondent à leurs besoins.

61 Hochbaudepartement der Stadt Zürich 2003 et 2004.

575 Mise à disposition d'instruments Illustration 18 1 18% 2 21% 3 18% 4 16% 5 27% 6 0%

Très mauvaise

Très bonne

Source: CPA, questionnaire aux offices, 2006 Ce point a été confirmé dans le cadre du questionnaire envoyé aux offices fédéraux. La mise à disposition d'instruments par l'OFCL est jugée mauvaise par 57 % des offices interrogés et bonne 27 % (illustration 18). On peut synthétiser les remarques des offices fédéraux de la manière suivante: – une amélioration a été constatée pour la préparation aux déménagements; – il n'existe aucun instrument informatique pour gérer les surfaces. En conséquence, les organisations d'utilisateurs développent leur propre outil ou achètent un logiciel; – l'OFCL ne met pas à disposition des données (indicateurs) qui aideraient à une gestion économique; – les plans avec les données de bases actualisées de chaque bâtiment devraient être à disposition des offices ou être accessibles. Certaines personnes interrogées à l'OFCL confirment ces éléments et les expliquent du fait du manque de ressources et des priorités attribuées actuellement à la mise

en place du NMC et du modèle du locataire. Ces instruments pourraient aussi aider à mieux cerner la question du respect des normes et standards par les organisations d'utilisateurs. Cet élément ne peut pas être chiffré actuellement. En effet, les changements d'effectifs, les déplacements de

576 personnel ne sont pas automatiquement communiqués à l'OFCL. Il est dès lors difficile de savoir si les surfaces sont utilisées adéquatement. Personnel: fluctuations et savoir-faire Il convient encore de revenir sur certaines perceptions et préoccupations des organisations d'utilisateurs, quant aux changements dans l'organisation de l'OFCL et plus spécifiquement sur les conséquences sur le personnel. La plupart des organisations d'utilisateurs interrogées ont éprouvé des difficultés dues à la forte fluctuation du personnel, qui se tasse depuis quelques années<sup>62</sup>. Si dans un premier temps, la fluctuation, le changement de fonctions et le déplacement des collaborateurs pouvaient expliquer la surcharge et le manque de disponibilité du personnel de l'OFCL, les organisations d'utilisateurs expliquent désormais cette situation par les nombreuses tâches administratives et le manque de compétences décisionnelles<sup>63</sup>. Les tâches administratives liées à l'introduction de nouveaux outils de gestion tels que SAP laisseraient encore moins de temps au personnel de l'OFCL pour gérer leur relation avec les clients ou traiter des petites demandes. D'un point de vue interne, les personnes interrogées à l'OFCL reconnaissent que le travail en équipe doit encore se développer. Un projet est actuellement en cours (Teamwork im Alltag). D'après certaines personnes, la forte fluctuation est plutôt un élément positif car les exigences ont augmenté et les personnes qui partent (ou sont parties) sont souvent celles qui sont opposées aux changements, aux processus d'amélioration en cours au sein de l'office. Cette fluctuation est donc généralement perçue comme positive à l'interne de manière à renforcer la professionnalisation de l'office. Il convient aussi de relever que l'OFCL a engagé de nombreux efforts dans la formation du personnel et surtout du personnel spécialisé. Valorisation des expériences Lors des entretiens menés à l'OFCL et auprès des organisations d'utilisateurs, il est apparu qu'il n'existe pas d'analyse ou d'évaluation systématique de la procédure et des résultats obtenus. Les connaissances et expériences ne sont donc peu valorisées, capitalisées à l'échelle de l'organisation. Dans l'organisation A, les résultats d'une analyse de la situation ont montré que le déménagement avait entraîné une charge de travail trop importante pour les utilisateurs. Suite à cette analyse, la direction a revu le processus et a décidé d'améliorer la gestion des déménagements.

62 Dans sa réponse du 25 août 2006, à la question de Madame la Conseillère nationale Franziska Teuscher concernant la fluctuation et l'absentéisme (du 5 novembre 2005), la CdG-N constate sur la base d'un rapport du secrétariat général du DFF que le taux de fluctuation à l'OFCL a baissé chaque année entre 2003 et 2005 et qu'il se rapproche de la moyenne de l'administration (taux à l'OFCL de 8.4 % en 2005, administration 7.1 %). De plus, le taux de fluctuation dans le domaine Constructions a baissé chaque année depuis 2001 et se chiffrait à 8.9 % en 2005. 63 Dans son rapport portant sur l'examen de 3 grands projets de construction, le CDF avait déjà soulevé des lacunes au niveau de la suppléance et du transfert des connaissances qui ne sont pas suffisamment assurées (CDF 2002).

577 Les collaborateurs de l'OFCL ne disposent pas de processus d'apprentissage et d'améliorations clairs à l'intérieur de l'organisation. Les connaissances et les compétences sont donc dépendantes des personnes essentiellement. Dans l'organisation D, une part importante des améliorations liées aux prestations provient des remarques des clients ou des collaborateurs, à l'aide de questionnaires spécifiques. Toutes les idées, erreurs,

changements de propositions ou réclamations sont notés par les collaborateurs et transmis à la personne responsable.

**Partenaires externes** La sélection des prestations des fournisseurs de services (cafétéria, entretien, réparation) est clairement régie à l'OFCL. Ce dernier suit les règles en la matière (mise au concours, réglementation relative aux achats de la Confédération). Ceci n'est pas toujours bien compris du côté des organisations d'utilisateurs qui souhaiteraient s'exprimer parfois sur la sélection du fournisseur (à proximité par exemple pour un office se situant en dehors de Berne) ou sur la prestation (qualité, réponse au besoin). Pour de nombreuses organisations d'utilisateurs, il est normal et nécessaire que l'OFCL soit responsable de la mise au concours, se charge du contrôle de la légalité de la procédure et que l'utilisateur ne soit pas impliqué dans cette dernière. Toutefois, certaines organisations d'utilisateurs ont évoqué le manque de contrôle des prestataires de services par l'OFCL: si elles n'informent pas l'OFCL, ce dernier n'a pas connaissance des problèmes liés à la qualité du travail effectué.

#### 4.5.3 Synthèse

Le principe de collaboration en partenariat posé par l'OILC est peu exploité: la satisfaction des utilisateurs pourrait être améliorée par une communication plus transparente des décisions. Dans ce but, les organisations d'utilisateurs et les interlocuteurs de l'OFCL dans les offices constituent des ressources essentielles à mobiliser, pour expliquer les changements, les exigences de la Confédération, la marge de manœuvre possible. L'organisation des offices fédéraux est aussi déterminante pour la bonne coordination avec l'OFCL. En effet, les offices définissent avec plus ou moins de clarté les compétences, les interfaces et l'organisation en matière immobilière, ce qui influence directement la qualité de la collaboration avec l'OFCL. Ce dernier fait donc face à des structures plus ou moins bien organisées et sensibilisées en matière de comportement économique par leur département. Il n'existe pas d'instruments (outil informatique par exemple) et d'informations (données par exemple) mis à disposition des organisations d'utilisateurs visant à faciliter leur gestion économique. La prise en compte systématique des besoins et de l'avis des organisations d'utilisateurs dans la sélection d'un prestataire de services et dans son évaluation a posteriori permettrait de gérer ces ressources externes de manière plus efficiente.

#### 578 5 Evaluation ex ante de certaines réformes actuelles (NMC et modèle du locataire)

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

#### 5.1 Description des réformes

Dès 2006, l'établissement du budget et la présentation des comptes de la Confédération sont fondés sur la base du nouveau modèle comptable (NMC) qui a introduit de nombreux changements. L'un d'eux, l'imputation des prestations, touche particulièrement l'OFCL. Le budget 2007 et le plan financier 2008 à 2010 soumis au Parlement sont pour la première fois établis selon les normes NMC. A cet effet, les Chambres fédérales ont approuvé, à l'automne 2005, la nouvelle loi sur les finances de la Confédération. Celle-ci est entrée en vigueur le 1er mai 2006, en même temps que la nouvelle ordonnance sur les finances de la Confédération. D'une part, le NMC améliore la transparence nécessaire à la prise des décisions par les autorités politiques. Le Parlement bénéficie ainsi d'un soutien plus efficace dans l'exercice de sa souveraineté budgétaire. D'autre part, le NMC permet de mettre en place, au niveau de la gestion de l'administration et des entreprises, les conditions nécessaires à une utilisation efficace des ressources humaines, financières et informatiques disponibles. Le NMC vise, par le biais d'une série de mesures, à allouer les ressources de manière plus efficace et à accroître la marge de manœuvre des directions d'offices. Il est ainsi prévu de

déléguer aux offices concernés la responsabilité de gérer les crédits et d'introduire une facturation interne des prestations. Dorénavant, l'acquisition de certaines prestations auprès d'autres unités administratives aura une incidence sur les crédits. Afin de sensibiliser les unités administratives aux coûts, celles-ci seront contraintes de tenir une comptabilité analytique, axée sur leurs besoins spécifiques. Dans des domaines choisis, l'échange de prestations au sein de l'administration fédérale fait l'objet d'une imputation avec incidence sur les crédits. Avec l'imputation interne des prestations, la Confédération entend augmenter la transparence des coûts de l'activité administrative et créer une situation de concurrence non seulement entre les fournisseurs internes, mais aussi entre ces derniers et les concurrents externes. Ces deux objectifs visent à accroître la rentabilité au sein de l'administration. L'imputation des prestations n'est possible qu'à condition que le fournisseur de prestations tienne une comptabilité analytique. C'est pourquoi c'est fortement lié à l'introduction de comptabilité analytique dans l'ensemble de l'administration. Dans ce contexte, l'OFCL, avec l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) sont les premiers à «facturer» une part de leurs prestations dès le 1er janvier 2007. Pour ce faire, l'OFCL a mis en place le modèle du locataire basé sur le marché (par opposition aux coûts). Ce dernier a pour principe de facturer des loyers selon la localisation de l'office (centre, périphérie, grande ville) et le type d'espaces loués (bureau, archive, cafétéria). Des études et comparaisons avec le

579 secteur privé ont permis de définir des coûts selon les différents périmètres de la région de Berne et selon la localisation en Suisse. L'introduction de la première étape de ce modèle du locataire orienté marché se fait en 2007, elle concerne les bureaux et bâtiments administratifs, garages, et places de parcs. La deuxième étape en 2009 intégrera tous les autres bâtiments, notamment ceux des douanes et les bâtiments à l'étranger et sera fondée sur un modèle du locataire basé sur les coûts (par opposition à celui basé sur le marché). L'OFCL a notamment conclu avec les secrétariats généraux et les unités de l'administration environ 420 baux.

### 5.2 Appréciation des réformes

Pour les personnes interrogées à l'OFCL, l'introduction du Modèle du locataire est généralement bien perçue. D'une part, cela permet de savoir par qui le bâtiment est utilisé, comment les surfaces sont réparties, combien cela coûte et combien cela rapporte. D'autre part, cela permet d'accorder le statut de clients aux utilisateurs dès lors que le loyer et les services leur seront imputés (mais les services ne seront facturés que dans la deuxième phase, soit en 2009). Selon certaines personnes interrogées à l'OFCL, les organisations d'utilisateurs seront également plus sensibles aux coûts du fait de l'amélioration de la transparence. Elles vont subséquemment demander moins de services et seront prêtes à quitter le centre de Berne pour délocaliser dans la périphérie. Pourtant, les gains d'un comportement économique ne profitent pas beaucoup aux offices. Les incidences et les avantages d'un tel comportement ne sont pas suffisamment expliqués. L'introduction du modèle du locataire s'est accompagnée d'un Accord général sur les prestations<sup>64</sup>, c'est-à-dire d'un accord signé avec les secrétariats généraux des départements portant sur le niveau des services souhaités. Si un département ou un office souhaite davantage que le standard, il lui en coûtera davantage. Le bail est quant à lui signé avec les unités administratives et est spécifique à chaque bâtiment. Ces accords ont le mérite de régler clairement les droits et devoirs du côté de l'OFCL et des départements. Les départements sont clairement les décideurs du niveau de prestations choisi, vis-à-vis des offices. Pour la plupart des personnes interrogées dans les organisations d'utilisateurs, l'introduction du modèle du locataire est justifiée. Pour elles, la Confédération doit mieux justifier ses coûts et doit savoir combien coûtent ses services.

Pour certains interlocuteurs, l'introduction du modèle du locataire n'aura pas d'influence sur le comportement économique étant donné que cela ne touchera que le niveau comptable. Pour beaucoup, la facturation de prestations internes n'a pas de sens, étant donné l'obligation d'achat des services auprès de l'OFCL. Les personnes à l'OFCL sont également conscientes de ce problème de clients captifs. Il ressort de ces entretiens que la mise en place du modèle du locataire va aussi augmenter les attentes, au niveau de l'information, de la flexibilité, de la qualité de la communication et des services.

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

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

### 5.3 Synthèse

Les introductions du modèle du locataire, du NMC et de la comptabilité analytique sont dans le cadre la gestion immobilière très bien acceptées tant à l'interne de l'OFCL qu'auprès des organisations d'utilisateurs. Comme il l'a été mentionné ci-dessus, l'ensemble de ces mesures vont dans le sens d'une meilleure transparence des coûts ainsi que du développement d'une relation prestataire/clients. Cela a même été globalement confirmé à l'OFCL. L'ordonnance devra en tenir compte. On peut toutefois redouter que dès l'introduction de l'imputation des prestations, les organisations d'utilisateurs se comportent en locataires et soient dès lors davantage exigeantes. Les deux niveaux d'accords signés (Accord général sur les prestations avec les départements et bail avec les offices fédéraux) devraient permettre une communication claire à l'ensemble des utilisateurs: ce qui est du ressort (du niveau décisionnel) du département, de l'office et de l'OFCL. Toutefois, c'est seulement à partir du 1er janvier 2009 que l'ensemble des services et des surfaces autres que les bâtiments administratifs (celles basées sur les coûts) sera imputé et qu'il sera possible d'en observer les réels effets.

### 6 Conclusion générale

En guise de conclusion, il convient de revenir sur quelques éléments synthétiques de cette évaluation. Une position transversale difficile En tant que responsable de la gestion immobilière pour les immeubles civils, l'OFCL est en lien avec tous les offices fédéraux et leurs départements. L'OFCL fait ainsi face à des organisations différentes, plus ou moins bien adaptées à une collaboration optimale. En effet, les organisations d'utilisateurs ne sont pas toutes informées de manière adéquate par leur département respectif. De plus, les actions menées par l'OFCL (répondant aux objectifs de la Confédération d'une part et d'autre part en accord avec les secrétariats généraux des départements) ne sont pas toujours bien accueillies par les personnes touchées. Ceci explique certaines critiques adressées à l'OFCL. L'OFCL est tributaire des ressources humaines et financières mises à disposition par le parlement.

581 Les forces L'OFCL a réussi à professionnaliser la gestion immobilière civile de la Confédération. L'OFCL a répondu aux exigences posées par les programmes d'allégement budgétaire et la RGA-NOVE. L'OFCL a mené à bien de nombreux projets: formation du personnel, définition des processus, introduction du système SAP, recensement des données, introduction du modèle du locataire et de l'imputation des prestations dans le cadre du NMC. Les faiblesses Les objectifs stratégiques ne sont pas suffisamment concrétisés (objectifs non quantifiés, délais pas précisés) et laissent une grande marge de manœuvre à l'OFCL. Le travail en partenariat avec les organisations

d'utilisateurs n'est pas suffisamment exploité. Les processus d'apprentissage et d'amélioration sont peu élaborés. Les prestations ne sont pas évaluées. Le fonctionnement est encore peu standardisé. Il dépend beaucoup des interlocuteurs et non des processus. La communication entre l'OFCL, les départements et les organisations d'utilisateurs souffre d'un manque de transparence, de part et d'autre. Des potentiels d'économies Cette question n'a pas pu être abordée précisément. Initialement prévue dans le cadre d'un benchmarking quantitatif, la mise en évidence des potentiels d'économies n'a pas pu être menée à bien. En effet, l'OFCL ne disposera des données adéquates dans leur structure et leur qualité qu'une fois la mise en place de la comptabilité analytique effectuée. Toutefois, des potentiels d'économies existent certainement au regard des gains pouvant être tirés d'une meilleure communication avec les organisations d'utilisateurs, de la standardisation des procédures, de la mobilisation des processus d'amélioration et d'apprentissage, du développement d'instrument visant à favoriser un comportement économique, de l'introduction du modèle du locataire, de la mise en œuvre de l'imputation des prestations ainsi que de la comparaison avec d'autres organisations actives dans la gestion immobilière.

582 Bibliographie Conseil fédéral, 2000: Réforme du gouvernement et de l'administration, Rapport final de la Direction du projet, Berne. Conseil fédéral, 2005: Message concernant les projets de construction et l'acquisition de terrains et d'immeubles du secteur civil (programme 2006 des constructions civile), Berne. CDF, 2002: Office fédéral des constructions et de la logistique et Administration fédérale des douanes. Examen de 3 grands projets de construction en cours de planification dans le domaine de l'administration fédérale des douanes. CDF, 2005: Bundesamt für Bauten und Logistik, Abteilung Objektmanagement. Prüfung der Gebäudereinigung, Berne. CDF, 2006: Bundesamt für Bauten und Logistik, Eidg. Technische Hochschule Zürich, armasuisse Immobilien. Querschnittsprüfung Bauten 2005: Überprüfung der Benutzerbedürfnisse und wirtschaftliche Realisierung von Bauvorhaben, Berne. DDPS, 2005: Immobilienstrategie VBS, Berne. Detempler, Peter und Marettek, Christian, 2005: Praxisprobleme des kommunalen Immobilienmanagements, in: Verwaltung und Management, Heft 4, pp. 186 à 103. EFQM, 1999a: Modèle d'Excellence EFQM. Version pour le secteur public et le secteur associatif. EFQM, 1999b: Evaluation pour l'Excellence. Un guide pratique pour développer, réaliser et revoir avec succès une stratégie d'auto-évaluation pour votre organisation. Ehlers, Karl-Heinz, 1997: Corporate Real Estate-Funktionen und Voraussetzungen für ein Immobilien-Management durch den Staat, in: Falk, Bernard (ed), Das grosse Handbuch Immobilien-Management, Verlag Moderne Industrie, Landsberg am Lech, pp. 827–842. ETH, 2000: Immobilien-Handbuch 2000, Empfehlungen für das Immobilienmanagement, Zürich. Falk, Bernd, 1997: Immobilien-Management-Grundlagen, Stand und Entwicklungsperspektiven, in: Falk, Bernard (ed), Das grosse Handbuch Immobilien-Management, Verlag Moderne Industrie, Landsberg am Lech, pp. 11 à 36. Grieder, Urs und Zangger, Thomas, 2005: Mein Arbeitsplatz. Ein Überblick über Neues und Bekanntes, Planconsult, Basel. Hochbaudepartement der Stadt Zürich, 2003: IMMO Dienstleistungen, Zürich. Hochbaudepartement der Stadt Zürich, 2004: IMMO Raumstandards, Zürich. Inspektorat VBS, 2002: Immobilienmanagement im VBS, Berne. Joos, Hans Ulrich, 2005: Bericht zum Immobilienmanagement, Umsetzung Projekt IMAG, Departement Finanzen und Ressourcen, Kanton Aargau, Aargau. Klopstein, Markus, 1999: Facility Management beim Bundesamt für Bauten und Logistik, Nachdiplomstudium, Hochschule für Technik und Architektur Bern. Maintenance and Facility Management Society of Switzerland (MFS),

2001: Richt- linie. Benchmarking im Facility Management, Brunnen.

583 Meyer-Meierling, Peter et al., 1998: Baukosten-Kennzahlensystem. Benchmark für Neubau, Kostenrichtwerte für Gebäudeerneuerung, Effi Bau, Zürich. OFCL, 2002a: Das Leitbild im Bundesamt für Bauten und Logistik 2003, Berne. OFCL, 2002b: Die Unternehmenspolitik im Bundesamt für Bauten und Logistik 2003, Berne. OFCL, 2003: Projekthandbuch Sanierung und Erweiterung Schweizerisches Land- desmuseum Zürich, Berne. OFCL, 2004a: Schéma directeur 2012. Principes pour la gestion des locaux dans les bâtiments administratifs de la Confédération, Berne. OFCL, 2004b: Visionen und Strategien im Bundesamt für Bauten und Logistik, Berne. OFCL, 2004c: Bauwerkserhaltungskonzeptes für das Bundesamt für Bauten und Logistik, Berne. OFCL, 2005a: Jahresziele 2006 des BBL, Berne. OFCL, 2005b: Projektdefinition. Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, Bern, Fel- lerstrasse 21. Berne. OFCL, 2005c: Projektdokumentation/Kostenvoranschlag. Projekt Landgut «Lohn» Kehrsatz, Berne. OFCL, 2005d: Projektdokumentation. Projekt Parlamentsgebäude, Umbau und Sanierung, Berne. OFCL, 2005e. Projekthandbuch Schweizerische Landesbibliothek, Neubau Tiefma- gazin West, Bern. OFCL, 2005f: Geschäftsordnung des Bundesamts für Bauten und Logistik vom 1. Januar 2005, Berne. OFCL, 2005g: Entwurf Richtlinien. Portfolio-Kennzahlen. Teilportfolio-Büro- und Verwaltungsgebäude, Berne. OFCL, 2005h: Weisungen über die Kompetenzen im Bundesamt für Bauten und Logistik (Komptenzordnung), Berne. OFCL, 2005i: Liste des ouvrages de l'OFCL, Budget 2006, Berne. OFCL, 2005j: Instructions concernant l'utilisation économique des bâtiments civils de la Confédération, Berne. OFCL, 2006a: Séance de la Commission des constructions publiques du conseil national du 2 mai 2006. Documentation de l'OFCL, Berne. OFCL, 2006b: Projektpflichtenheft. Projekt 2001.233 Gesamtanierung Insel- gasse 1. Berne. OFCL, 2006c: Etat des crédits d'engagements. Comptes 2005, Berne. OFCL, 2006d: Leistungsbereich Unterbringung Rahmen Service Level Agreement, Berne. Pfnür, Andreas, 2002: Modernes Immobilien-Management. Facility Management und Corporate Real Estate Management, Springer-Verlag, Berlin. pom+consulting AG, 2005: FM Monitor 2005, Zürich.

584 Schedler Kuno et al., 2006: Immobilienmanagement in den Schweizer Gemeinden, Ergebnisse einer empirischen Studie, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, St. Gallen. Welling, Peter, 1997: Portfolio-Management für Immobilien, in: Falk, Bernard (ed.), Das grosse Handbuch Immobilien-Management, Verlag Moderne Industrie, Land- sberg am Lech, pp. 663 à 710.

585 Annexe 1 Vue globale de l'évaluation Ex-Ante Etat des lieux Point de vue interne OFCL Matériel de référence (benchmark) Point de vue externe Organisations d'utilisateurs Entretiens exploratoires Questions clés, guide d'entretien, questionnaire Entretiens à l'OFCL Analyse documentaire Synthèse des résultats sur la base des questions clés Entretiens organisations d'utilisateurs Comparaison autres organisations Avis d'experts Entretiens à l'OFCL Entretiens organisations d'utilisateurs Analyse documentaire Analyse documentaire Sondage (envoi d'un questionnaire) AVIS

586 Annexe 2 Liste des personnes interrogées dans le cadre des entretiens Ayer Christian Secrétaire des Commissions des finances Barbier-Mueller Thierry Administrateur délégué, Société Privée de Gérance, Genève Bruchez Pascal Responsable de réalisation, Gestion de projets, OFCL Brugnoli Ezio Vice-directeur, Responsable du domaine constructions, OFCL Brunetta Bruner Katja Portfoliomanager, OFCL Casanova Reto Chef de division,

Management Services, OFCL Coppey Christian Responsable de la gestion du parc immobilier de la Suisse romande et Berne, Crédit Suisse, Lausanne Dörig Hans-Rudolf Secrétaire général suppléant, Secrétariat général, Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication Dysli Michel Chef de section des services d'exploitation, Office fédéral de la statistique Ferrari-Visca Bruno Secrétaire général suppléant, Secrétariat général, DFI Freiburghaus Peter Responsable des études immobilières, OFCL Frösch Martin Responsable du projet ProReMo, OFCL Gengenbach Andreas Chef de division, Gestion des ouvrages et des bâtiments, OFCL Grütter Peter Secrétaire général, DFF Hasler Martin Secrétaire de la Commission des constructions publiques Jeannet Eric-Serge Responsable de mandats, Contrôle fédéral des finances Keller Erich Chef Ressources et logistique, Office fédéral de l'énergie Klopstein Markus Facility manager, Paul Klee Zentrum, Berne Koller Daniel Responsable d'objets, Gestion des ouvrages et des bâtiments, OFCL Kuchen Hans-Ulrich Direction des services centraux, Office fédéral des migrations Küpfer Bernhard Responsable logistique, Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication Lehmann Paul Responsable des services, Office fédéral des routes Lehmann Walter Responsable pour la gestion immobilière, Secrétariat général, DFI Lendenmann Peter Responsable logistique, Office fédéral de la communication Marchand Gustave Directeur, OFCL Matthey-Doret Bernard Portfoliomanager, OFCL Patthey Christophe Portfoliomanager, OFCL Perler Marius Chef de projet, Gestion de projets, OFCL

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

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

chemöglichkeiten/Einflussmöglichkeiten? (1 = nein, überhaupt nicht, 6 = ja, vollständig)  
Exemple de la forme: 3. Informiert Sie das BBL angemessen über den Stand der Dinge Ihrer Anfragen?

(1 = nein, sehr schlecht; 6 = ja, sehr gut) Bemerkungen und Erfahrungen:

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6

589 Annexe 4 Liste des unités de l'administration fédérale ayant répondu au questionnaire envoyé Administration fédérale des contributions Administration fédérale des douanes Administration fédérale des finances Archives fédérales suisses Contrôle fédéral des finances Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, armasuisse Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, Défense Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, Services du Secrétariat Général Département fédéral des affaires étrangères, Direction des ressources et du réseau extérieur, Coordination OFCL, gestion des locaux à l'étranger Département fédéral des affaires étrangères, Direction des ressources et du réseau extérieur, Coordination OFCL, gestion des locaux en Suisse Office fédéral de l'environnement Office fédéral de la communication Office fédéral de la culture Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie Office fédéral de la justice Office fédéral de la police Office fédéral de la protection de la population Office fédéral de la santé publique Office fédéral de la statistique Office fédéral de l'agriculture Office fédéral de l'aviation civile Office fédéral de l'énergie Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication Office fédéral de météorologie et de climatologie Office fédéral de métrologie Office fédéral des assurances privées Office fédéral des assurances sociales Office fédéral des migrations

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

591 Annexe 5 Portefeuille immobilier géré par l'OFCL . Administration fédérale

Etranger

Douane

Formation

Recherche

Art et culture

Sport Représentations en Suisse Autres bâti- ments Totaux Maison unifamiliale 5 84 63

21 11 2 9 16 211 Maison multifamiliale 5

224

6 4 1 3 29 272 Appartement

219

219 Bâtiment commercial 19 1 1

13 7 4 1 18 64 Musée, bibliothèque 4 1 1

15

21 Bâtiment administratif 241 3 8 1 12 4 3 1 9 282 Bât./infrastr. de douane

465

465 Stationnement/garage 17

80

14 3 4 2 3 123 Place de parc 4

11

1

5

15 36 Cantonnement 1

13

3 7 7 3 10 44 Entrepôt 22

54

26 15 8 3 24 152 Ecole 4 4 1 2 8

1 1 2 23 Bâtiment de recherche 12

1

26 1

4 44 Bâtiment agricole 9

5

90 21 1 3 12 141 Bâtiment et infrastructure 7

78

8 7 5

78 183 Bât. représ. à l'étranger

220

220 Résidence à l'étranger

150

150 Installations de sport 1

1

2 27

31 Halle de gymnastique

1

2

8

11 Bâtiment historique 1

4 14 1 2 3 25 Ouvrage protégé 2

1

1 4 8 Divers 5 7 28

4 4 3

13 64 Totaux 359 689 1035 3 238 116 80 29 240 2789

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

Objets concernés par la relocalisation, le schéma directeur UK 2012 Source: CPA, sur la base de OFCL, 2006a

592 Impressum Rapport du CPA Dr. Nicolas Grosjean, CPA (direction de projet) Norina Frey, CPA (collaboration scientifique) Hedwig Heinis, CPA (collaboration administrative) Consultante externe Dr. Peter Staub, pom+Consulting, Zürich (expert et conduite du benchmarking) Elise Guillaume, pom+Consulting, Zürich (collaboration scientifique) Remerciements Le CPA remercie tous ses interlocuteurs pour leur disponibilité dans le cadre des entretiens ainsi que toutes les unités de l'administration qui ont répondu au sondage. Nous tenons à remercier en particulier la direction et les collaborateurs de l'OFCL pour leur aide et la mise à disposition de toutes les informations souhaitées. Contact: Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) Services du Parlement CH-3003 Berne Tél. +41 31 323 09 70 Fax +41 31 323 09 71 E-Mail pvk.cpa@pd.admin.ch www.parlement.ch > Commissions > Commissions de contrôle Langue originale du rapport: français

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Evaluation de la gestion immobilière de la Confédération (domaine civil). Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2008 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 05 Cahier Numero Geschäftsnummer --- Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 05.02.2008 Date Data Seite 519-592 Page Pagina Ref. No 10 141 361 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.