

Audit de gestion consacré à l'Office fédéral du sport

**Annexe au projet-pilote «Audit de gestion DFAE/DDPS»
réalisé par le Contrôle parlementaire de l'administration**

du 18 juin 2007

L'essentiel en bref

Le présent audit de gestion a pour but l'évaluation sommaire de la gestion politique et opérationnelle de l'Office fédéral du sport (OFSP) sous l'angle de la haute surveillance parlementaire. Il s'agit d'un projet-pilote qui doit fournir aux Commissions de gestion (CdG) des Chambres fédérales une base décisionnelle pour un éventuel élargissement de leur éventail d'instruments de contrôle.

L'audit débouche sur des résultats globalement positifs. L'OFSP est une institution politique importante en matière de sport, dirigée avec professionnalisme sur le plan tant politique qu'opérationnel. En raison de vastes compétences spécialisées, du travail en réseau avec de nombreux partenaires, d'infrastructures appropriées et surtout de prestations fournies avec professionnalisme, l'office jouit d'une excellente réputation en Suisse et à l'étranger.

Organes de contrôle politique, les CdG surveillent l'action du gouvernement et de l'administration dans le but de rendre plus transparente l'action publique et de faire apparaître des potentiels d'optimisation. C'est pourquoi le rapport présente, outre les nombreux points forts de l'OFSP, les aspects perfectibles. Ces observations s'adressent non seulement à l'office, mais aussi au DDPS, au Conseil fédéral et au Parlement.

Direction politique

Les bases légales de l'OFSP, obsolètes, font actuellement l'objet d'une révision. L'office dispose d'un mandat de prestations clair, attribué certes par le Conseil fédéral mais élaboré en grande partie par l'OFSP lui-même. Le pilotage par GMEB permet une allocation des moyens ciblée et souple. Par rapport au mandat, on peut dire que les ressources allouées à l'office sont suffisantes. L'intérêt et la compréhension du Parlement à l'égard de l'outil de pilotage de l'administration qu'est la GMEB et de la politique du sport de la Confédération sont limités.

Le DDPS assume sa responsabilité de direction et de surveillance de l'OFSP et influe de manière appropriée sur les contenus stratégiquement importants. Les objectifs que fixe le DDPS à ses unités en matière de reporting sont trop complexes.

L'enveloppe budgétaire de l'OFSP comprend les dépenses de fonctionnement, et non les subventions, au poids financier pourtant plus important. Les subventions accordées à la promotion du sport ne sont pas pilotées par le biais de la GMEB. Cela complique la direction et le contrôle stratégiques intégrés de la politique du sport de la Confédération. Dans ce contexte, il faut clarifier le rôle de la Commission fédérale de sport qui, parallèlement au DDPS, exerce une fonction de direction et de contrôle.

Stratégie

L'OFSPPO observe son environnement et réagit de manière flexible aux évolutions. La détection précoce de tendances importantes peut encore être améliorée.

En complément aux objectifs de la GMEB, l'OFSPPO a introduit en 2005 un processus stratégique interne exemplaire. Cette stratégie est devenue un instrument de direction essentiel de l'office.

La gestion des risques de l'OFSPPO ne correspond pas aux objectifs du Conseil fédéral. Bien que certains domaines disposent de programmes en la matière, une vue d'ensemble des risques primaires, des responsabilités et des mesures à prendre fait défaut.

Positionnement et portefeuille

Les produits et groupes de produits ne correspondent pas à une véritable définition de produits mais ont été constitués, pour la plupart, du point de vue institutionnel. Il en résulte que des «produits» tels que Jeunesse + Sport contiennent différentes prestations et que des prestations identiques font partie de différents groupes de produits.

Le portefeuille de l'OFSPPO comprend des tâches classiques de régulation ainsi que la recherche, la formation et diverses prestations. Cette diversification ne fait pas l'unanimité. Les uns sont d'avis qu'elle permet des synergies et constitue une réaction appropriée face à l'insuffisance des prestations proposées par les prestataires privés et publics. Les autres pensent que ce large portefeuille a pour effet un éparpillement, une efficacité moindre et des problèmes d'interfaces; ces personnes s'interrogent en outre sur le rattachement de la Haute école Macolin à l'office.

Partenaires

L'OFSPPO a une conception claire de ses clients et de leurs besoins. La satisfaction de la clientèle est régulièrement mesurée et des initiatives concrètes d'amélioration sont déduites des résultats.

L'OFSPPO dispose de réseaux efficaces en Suisse; il est un interlocuteur compétent, conclut des alliances et crée des synergies. Nombreuses sont les personnes qui soulignent que l'office consulte ses partenaires avant de prendre des décisions importantes.

La répartition des tâches et les formes de coopération avec des partenaires externes ont pu pour l'essentiel être clarifiées ces derniers temps. Des clarifications sont en revanche nécessaires entre l'OFSPPO et les cantons pour ce qui est du sport à l'école et dans les écoles professionnelles. Concernant les campagnes en faveur du sport populaire, de nombreux acteurs sont impliqués et il faut vérifier si ces activités ne pourraient pas être regroupées au sein d'un service et gérées par le biais d'un mandat de prestations uniforme. De même, certaines interfaces entre l'OFSPPO d'un côté et les hautes écoles et hautes écoles spécialisées de l'autre côté peuvent encore être améliorées, dans le domaine de la mobilité des étudiants, par ex.

Les prestataires de la Confédération fournissent à l'OFSPPO les prestations préalables dont il a besoin. Cependant, cette collaboration est parfois compliquée et l'OFSPPO n'est pas toujours satisfait de la qualité, dans les domaines informatique et immobilier par ex. L'obligation, également valable pour les offices GMEB, d'effectuer leurs achats auprès des services compétents de la Confédération, est remise en cause dans le présent audit.

Organisation

La restructuration entreprise récemment au sein de l'OFSPPO s'avère appropriée. La structure de direction de l'office a été harmonisée et allégée, ce qui permet une action plus rapide et plus ciblée. Il reste à clarifier des questions de positionnement et d'interfaces entre la nouvelle unité Politique et promotion du sport et d'autres unités de l'office. L'unité Médias du sport n'a pas encore terminé de définir les processus.

Dans le cadre de la réforme Macolin 2005, sept processus clés ont été définis en fonction des groupes de produits. Globalement, ces processus s'avèrent probants, mais ils ne sont pas appliqués systématiquement par certaines unités.

Récemment encore, les processus de support dans les domaines des finances, du personnel, de l'informatique, etc. ne fournissaient pas de prestations satisfaisantes à la hiérarchie. Entre-temps, ils ont été regroupés et professionnalisés, mais certains domaines doivent encore être optimisés.

Direction opérationnelle

L'OFSPPO dispose d'instruments et de processus exemplaires pour concrétiser son mandat en objectifs mesurables et surveiller la mise en œuvre de ces derniers.

Plusieurs unités de l'office utilisent des processus standardisés et recourent aux feed-back et autres mesures d'assurance qualité. Néanmoins, la gestion de la qualité est fortement décentralisée; à peine identifie-t-on les contours d'une gestion de la qualité intégrée, qui inscrit les initiatives de chaque unité dans une démarche commune.

L'OFSPPO rend compte de ses activités à ses instances politiques de direction de façon régulière et détaillée. Il fournit à celles-ci l'information dont elles ont besoin pour le piloter. Tandis que le reporting relatif au processus stratégique interne peut être qualifié d'exemplaire, quelques incohérences sont apparues entre objectifs et compte rendu dans le reporting effectué dans le cadre de la GMEB. Le reporting de l'OFSPPO est fortement axé sur la GMEB et manque de clarté en ce qui concerne le domaine des subventions, qui n'est pas compris dans l'enveloppe budgétaire.

Récemment encore, la communication de l'OFSPPO vers l'extérieur était dispersée et peu coordonnée. C'est pourquoi une nouvelle stratégie a été définie dans ce domaine et un état-major en charge de la communication à l'échelon de la direction a été créé.

L'uniformisation de l'identité visuelle de la Confédération se justifie sans doute aucun, mais cette nouvelle identité visuelle devrait laisser la latitude indispensable à des marques déjà établies telles que Macolin. Ce n'est actuellement pas le cas et cela a nui à la représentation de l'OFSPPO dans l'esprit de l'opinion publique.

Gestion des ressources

La GMEB permet une plus grande transparence en termes de coûts et de prestations ainsi qu'une allocation des moyens ciblée et flexible. L'OFSPPO dispose d'une comptabilité analytique transparente. Celle-ci ne permet toutefois pas de représenter les flux financiers dans l'optique des quatre domaines prioritaires stratégiques de l'OFSPPO. A ce niveau, une plus grande transparence serait possible.

Dans le domaine des subventions, l'aide aux fédérations par exemple, l'allocation des moyens pourrait encore être plus efficace et plus transparente.

Concernant la répartition des moyens alloués à la promotion du sport selon les tranches d'âge, on remarque une forte concentration sur la tranche des dix à vingt ans, due à la définition des groupes cibles de J+S. Les moyens accordés aux plus jeunes sont faibles, alors que, dans cette tranche d'âge, des jalons importants peuvent être posés pour le comportement des futurs adultes en matière d'activité physique.

On relève encore des potentiels d'amélioration en matière de gestion des coûts et d'utilisation économe des ressources au sein de l'OFSPPO. Au niveau des produits et des groupes de produits, les incitations aux économies ou aux augmentations de recettes sont inexistantes ou presque. On déplore l'absence d'une saisie du temps de travail, qui permettrait d'optimiser l'utilisation du temps, une ressource limitée. Les processus de support présentent quelques redondances et des potentiels d'économies. Une imputation des prestations entre les différentes unités de l'OFSPPO n'a lieu que partiellement.

L'an passé, des progrès sensibles ont été accomplis en matière de gestion de l'environnement. A la différence des années précédentes, l'OFSPPO affiche des indices de charge polluante inférieurs à la moyenne d'autres unités administratives. La gestion des connaissances peut encore être améliorée. L'office ne dispose ni d'un Intranet ni d'une gestion moderne des documents, qui permettrait un accès rapide aux données de toutes les unités.

Culture et leadership

Nous basant sur les informations disponibles et les impressions recueillies sur site, nous portons un jugement positif sur les valeurs et la culture de l'office. Des valeurs importantes telles que le respect et la tolérance sont appliquées au quotidien et les relations sont collégiales.

Les supérieurs hiérarchiques et le conseil de direction sont jugés compétents en matière de direction. Les responsables de l'organisation indiquent la direction à suivre, ils représentent l'office avec compétence, prennent des décisions fondées en temps voulu et permettent aux collaborateurs d'atteindre les objectifs. Quelques personnes critiquent le trop grand activisme de la direction.

Malgré les progrès accomplis, l'identité de l'OFSPPO peut encore être renforcée. Après une longue phase de croissance et de réformes, il n'existe pas encore un réel esprit de cohésion entre certaines parties de l'office.

Gestion du personnel

Les compétences spécialisées, la motivation et le taux de satisfaction élevé des collaborateurs constituent des atouts indéniables de l'OFSPPO. Celui-ci réalise régulièrement des enquêtes auprès du personnel et réagit aux aspects critiques par des initiatives concrètes d'amélioration.

Récemment encore, les prestations du service du personnel se limitaient à l'administration classique du personnel, une gestion complète des RH faisait défaut. Depuis la réforme Macolin 2005, le service est en passe de devenir un interlocuteur interne professionnel. Des améliorations ont été apportées dans des domaines tels que le recrutement et les conseils prodigués à la hiérarchie, des efforts sont encore à fournir en matière de développement du personnel, de promotion des talents et d'évaluation du personnel.

Prestations

Le présent audit ne vise pas une évaluation détaillée des prestations et des effets des activités de l'OFSPPO et n'est d'ailleurs pas en mesure de le faire. Selon les enquêtes réalisées par l'office auprès de sa clientèle et des groupes intéressés ainsi que les entretiens menés dans le cadre de l'audit, l'OFSPPO fournit des prestations bonnes à excellentes, des potentiels d'amélioration existant encore dans certains domaines.

Table des matières

L'essentiel en bref	3944
Liste des abréviations	3950
1 Mandat	3951
2 Objet, objectifs et méthodologie	3951
3 Analyse et évaluation	3953
3.1 L'OFSPPO – portrait succinct	3953
3.2 Direction politique	3954
3.3 Stratégie	3957
3.4 Positionnement et portefeuille	3959
3.5 Clients et partenaires	3962
3.6 Structure	3966
3.7 Direction opérationnelle	3968
3.8 Gestion des ressources	3971
3.9 Culture et leadership	3974
3.10 Gestion du personnel	3976
3.11 Prestations	3977
4 Récapitulatif	3979
Annexes	
1 Bewertungskriterien und -grundlagen	3983
2 Bibliographie	3994
3 Liste des personnes interrogées	3996
4 Faits et chiffres relatifs à l'OFSPPO: vue d'ensemble	3997
Impressum	3998

Liste des abréviations

BAC	Base d'aide au commandement de l'armée
CAF	Common Assessment Framework / Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commission de gestion
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CFS	Commission fédérale de sport
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CSEC-N/E	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national et du Conseil des Etats
CST	Centre sportif Tenero
ctst.	Constitution fédérale
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFI	Département fédéral de l'intérieur
EFQM	European Foundation for Quality Management (Fondation européenne pour la gestion de la qualité)
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
HEFSM	Haute école fédérale de sport Macolin
I+E	Infrastructure et exploitation
J+S	Jeunesse + Sport
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSPo	Office fédéral du sport
Org-DDPS	Ordonnance sur l'organisation du DDPS
RH	Ressources humaines
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RUMBA	Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale
TQM	Total Quality Management

Rapport

1 Mandat

Dans le cadre du projet-pilote «Audit de gestion DFAE/DDPS», la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de développer un instrument d'évaluation pour la réalisation, sous l'angle de la haute surveillance parlementaire, d'audits de gestion consacrés à des services fédéraux et de tester la faisabilité, le coût et l'utilité de cet instrument à l'aune d'un cas concret, l'Office fédéral du sport (OFSP).

Ce projet-pilot a été réalisé dans le but de savoir si l'éventail des instruments de contrôle des CdG comporte une lacune. Aujourd'hui, cet éventail couvre de manière satisfaisante les contrôles sommaires, aux charges faibles, et les contrôles représentant une profondeur d'analyse importante et des charges élevées. Il manque, entre ces deux extrémités, un instrument qui permette l'évaluation sommaire, sous l'angle de la haute surveillance parlementaire, de la gestion politique et opérationnelle d'un service fédéral (un office fédéral par ex.) au moyen d'une méthode standardisée s'inspirant de la gestion d'entreprise et nécessitant une charge de travail réduite.

Le projet-pilote doit fournir aux CdG une base décisionnelle quant à savoir s'il serait pertinent, à l'avenir, d'intégrer définitivement l'audit de gestion dans l'éventail de leurs instruments.

La présente annexe ne contient que les résultats de l'étude consacrée à l'OFSP. L'exposé général du positionnement, des objectifs et des méthodes de l'audit de gestion en tant qu'instrument potentiel des CdG figure dans le rapport sur lequel s'appuie cette annexe.

2 Objet, objectifs et méthodologie

Le présent audit de gestion a pour but de dresser un état des lieux sommaire des points forts et, éventuellement, des points faibles des structures, processus et prestations de l'OFSP. Il doit notamment permettre de répondre à la question de savoir comment cet office est piloté et surveillé par les instances politiques de direction (département, Conseil fédéral, Parlement).

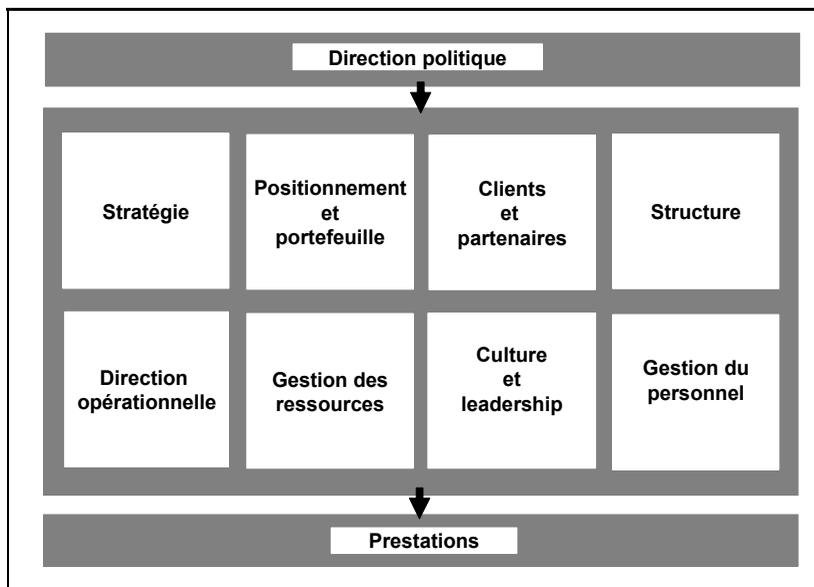
L'audit n'a pas pour ambition de dresser un état des lieux tenant compte de toutes les facettes du «micro-management» – un tel état des lieux ne serait d'ailleurs pas adapté au niveau de la haute surveillance parlementaire, mais relève de l'OFSP et du controlling effectué à l'échelle du département. L'audit ne vise pas plus l'évaluation des contenus dont est chargé le service audité; ainsi, il ne s'agit pas d'évaluer l'opportunité ou l'efficacité du programme d'encouragement «Jeunesse + sport» (J+S) ou la lutte contre le dopage menée par la Confédération. L'audit de gestion a pour but l'évaluation des processus politiques et opérationnels de l'organisation, sur lesquels reposent ces contenus, ainsi que la gestion des interfaces avec les partenaires stratégiques depuis la perspective d'un organe de contrôle parlementaire.

En complément à l'actuel éventail d'instruments des CdG, l'audit de gestion doit permettre à ces dernières de remplir encore mieux leur mission qui consiste à surveiller les activités du Conseil fédéral et de l'administration, à détecter à temps d'éventuelles lacunes et à montrer des possibilités d'optimisation.

L'audit repose sur le cadre d'évaluation mis au point par le CPA (voir figure 1). Celui-ci étant présenté dans le rapport principal qui sous-tend cette annexe, il n'est décrit que succinctement ici. Le cadre d'évaluation s'inspire notamment du Common Assessment Framework ou Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques (CAF) de l'Union européenne, un système de gestion de la qualité au sein de l'administration publique, basé sur le modèle EFQM¹, largement répandu.

Figure 1

Cadre d'évaluation de l'audit de gestion de la surveillance parlementaire



Source: CPA

L'audit d'une organisation déterminée suit la structure présentée dans la figure 1, au moyen des critères indiqués en annexe 1. En vue d'étayer les résultats sur la base la plus large, les données de l'audit comportent les éléments ci-après:

- sources primaires de l'OFSP (textes normatifs, mandat de prestations, documents sur la stratégie, reportings, etc. → voir annexe 2)
- études et examens concernant l'OFSP (sondages sur la satisfaction de la clientèle et du personnel, audits internes, etc. → voir annexe 2)

¹ Fondation européenne pour la gestion de la qualité.

- 17 entretiens standardisés, dix avec des collaborateurs de l’OFSPPO et sept avec des acteurs évoluant dans l’environnement de l’office → voir annexe 3).

Ces données sont évaluées à l’aide des méthodes utilisées par les sciences sociales empiriques, en particulier l’analyse des contenus², et de simples analyses statistiques portant sur la fréquence. Si les données font apparaître des ambivalences ou des contradictions, celles-ci sont signalées dans le rapport. L’OFSPPO et le Secrétariat général DDPS ont pu s’exprimer sur une première esquisse du présent rapport et corriger d’éventuelles inexactitudes.

3 Analyse et évaluation

3.1 L’OFSPPO – portrait succinct

Il s’agit d’exposer brièvement le mandat, l’ancrage institutionnel et les ressources de l’OFSPPO.

L’OFSPPO est l’office national en charge du sport. Ecole de sport à sa création, en 1944, il a vu son mandat s’élargir au fil des ans et est ainsi devenu l’institution compétente en matière de sport. Début 1998, l’Ecole fédérale de sport a été transformée en un office fédéral. L’OFSPPO est chargé de préparer et d’exécuter des actes législatifs ainsi que des accords nationaux et internationaux portant sur le sport. Il élabore une politique nationale en matière de sport et accomplit les tâches qui en résultent en collaboration avec les partenaires privés. En tant que centre de formation et de recherche, il est responsable de la direction de filières d’études en sport, d’un institut de recherche et du programme d’encouragement J+S. Il assure la formation des cadres de fédérations, propose différentes offres de formation et exploite à Macolin et à Tenero deux centres de formation et d’entraînement pour le sport populaire et le sport d’élite. Enfin, l’OFSPPO représente un important centre de documentation et d’information pour tout ce qui concerne le sport suisse.

Après avoir été rattaché provisoirement au Département fédéral de l’intérieur (DFI), l’OFSPPO fait de nouveau partie, depuis 1998, du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et constitue depuis 2001 un office GMEB.

En 2006, l’office comprenait un peu plus de 300 postes à plein temps. Le budget du compte de résultats 2007³ prévoit un crédit de charges de 165,8 millions de francs, qui inclut les contributions fédérales ponctuelles pour l’EURO 2008, et des revenus de 12,6 millions de francs. Par ailleurs, les dépenses d’investissement prévues pour 2007 se chiffrent à 13,5 millions de francs.

Matthias Remund est le nouveau directeur de l’OFSPPO depuis le 1^{er} avril 2005.

² Voir, par ex., Mayring 2003 et Früh 2004.

³ Administration fédérale des finances 2007, p. 93 et 94.

3.2 Direction politique

Ce chapitre présente la marge de manœuvre politique au sein de laquelle l'OFSPPO évolue. Il s'agit de savoir si les instances politiques de direction ont assigné à l'office des objectifs clairs, si elles l'ont doté des ressources nécessaires et si elles le pilotent et surveillent de manière appropriée.

Bases légales

Les bases normatives sur lesquelles s'appuie l'OFSPPO sont constituées de l'art. 68 Cst.⁴, de la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports⁵ (ci-après «loi fédérale»), de plusieurs ordonnances d'exécution y afférentes et du Concept du Conseil fédéral pour une politique du sport en Suisse⁶.

La loi fédérale de 1972 est obsolète. Elle traite de manière lacunaire de nouveaux champs d'action de la Confédération tels que l'encouragement de l'activité physique, la lutte contre la violence dans le sport ou encore l'organisation de grandes manifestations. Par ailleurs, elle ne traite pas du tout ou pas avec suffisamment de clarté la question des missions de l'Etat par rapport aux acteurs privés, cantonaux et communaux et en collaboration avec eux.

La description des tâches de l'OFSPPO dans l'art. 13 de la loi fédérale est très générale tout en comprenant des précisions d'ordre organisationnel qui doivent être réglées dans le cadre de dispositions d'exécution. On relève, entre le descriptif des tâches de l'OFSPPO dans l'art. 13 de la loi fédérale et l'art. 15 de l'ordonnance sur l'organisation du DDPS, des redondances, mais aussi des orientations différentes en termes de contenu, lesquelles sont préjudiciables pour la cohérence de la base légale de l'OFSPPO.

La loi fédérale de 1972 fait actuellement l'objet d'une révision totale. Selon la planification, la phase parlementaire est prévue pour l'été 2009 et l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, pour début 2011.

Par rapport à d'autres domaines politiques, l'intérêt du Parlement pour les questions de politique du sport est plutôt limité, bien que des canaux d'influence existent à travers le groupe parlementaire «Sport», Swiss Olympic et d'autres associations. Il n'en demeure pas moins que la sensibilité des élus politiques aux effets positifs du sport sur la santé, sur les performances et sur l'intégration dans la société peut encore être accrue, notamment au vu du coût de la santé, qui se chiffre en milliards de francs, occasionné chaque année par des maladies dues au manque d'exercice physique et au surpoids.

Certains membres du Parlement n'ont pas un intérêt ni une compréhension approfondis du pilotage de la politique du sport de la Confédération au moyen de la GMEB. A titre d'exemple, les commissions compétentes ont adopté sans grande discussion le mandat de prestations 2004–2007 de l'OFSPPO, dont le besoin financier net s'élève tout de même à près de 500 millions de francs, et n'ont quasiment pas défini de priorités en termes de contenu.⁷ Notons toutefois que, sur la base des chiffres fournis à l'époque, certains membres des commissions se sont interrogés sur leur capacité de piloter et de surveiller l'OFSPPO.

⁴ RS 101

⁵ RS 415.0

⁶ Conseil fédéral 2000

⁷ Procès-verbaux des séances des CSEC-N et CSEC-E du 20.8.2003 et du 1.9.2003

Mandat de prestations et enveloppe budgétaire

Le pilotage politique de l'OFSPPO est effectué pour l'essentiel dans le cadre d'un mandat de prestations défini tous les quatre ans par le Conseil fédéral et d'un contrat de prestations conclu chaque année avec le département. Ces deux instruments formulent les priorités et objectifs stratégiques pour une période donnée et définissent, au niveau des groupes de produits et des produits, des indicateurs financiers ainsi que des objectifs et indicateurs de réalisation d'objectifs mesurables.

Cette gestion de l'office selon les principes de la GMEB est appropriée et efficace. La GMEB permet une direction par objectifs à tous les niveaux de l'organisation et favorise une utilisation des ressources rapide, ciblée et flexible. Par rapport à des unités administratives du DDPS gérées de manière conventionnelle, la transparence en matière de coûts et de prestations est plus élevée au sein de l'OFSPPO et la charge de travail que représente le contrôle est plus faible pour les organes de surveillance.

Au vu du mandat de l'office, les ressources de ce dernier sont considérées comme suffisantes par la majorité des personnes interrogées dans le cadre de notre audit. Elles sont une minorité à penser que les moyens financiers ne sont pas en adéquation avec les exigences politiques à l'égard de l'office.

L'enveloppe budgétaire de l'OFSPPO porte uniquement sur les charges et les revenus de fonctionnement⁸. Le domaine des contributions et indemnités à des tiers, qui se chiffre en 2007 à pas moins de 70 millions de francs, n'est pas inclus dans l'enveloppe budgétaire. Cela complique le pilotage et le contrôle politiques intégrés de l'encouragement du sport de la Confédération et peut être qualifié de «défaut de construction» de la GMEB.

Attribué formellement par le Conseil fédéral, le mandat de prestations de l'OFSPPO est défini dans une large mesure par l'office lui-même. Cet auto-pilotage est compréhensible en raison des compétences spécialisées de l'OFSPPO; on peut cependant critiquer l'absence de séparation nette entre mandant politique et administration chargée de l'exécution du mandat.

Direction et surveillance par le département

L'ancrage institutionnel de l'OFSPPO au sein du DDPS est discutable, étant donné que, dans des domaines tels que l'éducation, la recherche et la santé, il existe, en termes de contenu, plus de points communs avec le Département fédéral de l'intérieur (DFI). Néanmoins, après une phase d'intégration relativement longue, le sport a fini par s'établir au sein du DDPS comme service autonome du département et l'office est bien dirigé par le DDPS sur le plan stratégique. Si un ministère fédéral de l'éducation venait à être créé, il faudrait réfléchir à la question de l'affiliation de l'OFSPPO à un autre département.

On peut dire que la direction du département gère l'OFSPPO de manière satisfaisante. Le chef du département et ses organes d'état-major en charge de la politique du sport assument de façon appropriée la direction stratégique de l'office au moyen d'un accord sur les prestations, du reporting et du controlling ainsi qu'à travers des entretiens réguliers avec la direction de l'office⁹.

⁸ Il s'agit des dépenses de personnel, des dépenses matérielles, des investissements ainsi que des ventes, taxes et prestations imputables.

⁹ Actuellement, près de 15 entretiens par an, y compris les entretiens consacrés à l'EURO 2008.

Outre le reporting sur les finances et les prestations effectuées dans le cadre de la GMEB, le DDPS exige de ses services des comptes-rendus réguliers portant sur pas moins de sept domaines,¹⁰ à savoir:

- objectifs annuels DDPS,
- reporting financier,
- reporting sur le personnel,
- rapport sur la sécurité informatique,
- rapport sur les risques liés aux projets DDPS,
- priorités du chef du DDPS,
- agenda politique DDPS.

A cela s'ajoutent d'autres rapports obligatoires, réguliers ou non, au niveau du Conseil fédéral et de la chancellerie, concernant, par exemple, les objectifs annuels et le rapport de gestion du Conseil fédéral. Au niveau de l'OFSP, la rédaction de ces rapports obligatoires détaillés requiert une charge de travail considérable.

Etant donné que les subventions ne sont pas comprises dans le mandat de prestations, le Secrétariat général DDPS n'exerce pas de surveillance dans ce domaine; en théorie, celle-ci est du ressort de la Commission fédérale de sport (CFS), mais, dans les faits, elle est de plus en plus assurée par l'OFSP lui-même ou par des tiers, ce qui est en contradiction avec le critère de surveillance systématique de l'administration conformément à l'art. 8, al. 3 LOGA.

Commission fédérale de sport (CFS)

La CFS se compose de représentants des cantons, des écoles, des fédérations et de la recherche scientifique. En qualité d'organe de la Confédération compétent en matière de sport, elle doit être consultée avant toute décision importante. Elle exerce différentes fonctions de surveillance, en particulier dans le domaine de la formation et des subventions, elle propose le versement de subventions et coordonne les travaux scientifiques dans le domaine des sports.¹¹ La transformation de l'ancienne école de sport de Macolin en OFSP et le statut d'office GMEB attribué à ce dernier ont eu pour effet de changer profondément la politique du sport de la Confédération. Etant donné que le profil de la CFS n'a pas été adapté à cette nouvelle donne, la structure politique de direction et de surveillance présente des chevauchements et des incohérences entre DDPS, CFS et OFSP. Depuis quelques années, le poids de la CFS a diminué sur le plan stratégique et celle-ci n'assure plus son mandat légal dans tous les domaines. Certaines fonctions de contrôle telle que la surveillance exercée sur Jeunesse + Sport (J+S) et sur la Haute école fédérale de sport Macolin (HEFSM) ou encore celle exercée sur l'utilisation correcte des subventions sont désormais assurées en partie ou entièrement par la hiérarchie au sein de l'OFSP ou par le Secrétariat général DDPS. Ce système de contrôle basé partiellement sur l'autocontrôle a beau fonctionner dans les faits, il constitue formellement un écart par rapport à l'art. 14 de la loi fédérale.

¹⁰ DDPS 2006a

¹¹ Loi fédérale, art. 14

3.3

Stratégie

Il s'agit maintenant de savoir si, pour remplir son mandat légal, l'OFSPPO dispose d'une stratégie à moyen et long terme. L'office observe-t-il son environnement avec justesse et détecte-t-il à temps les risques et opportunités? Y réagit-il de façon adéquate?

Observation de l'environnement et détection précoce

Financé par l'OFSPPO, l'*Observatoire Sport et activité physique Suisse* a été créé en 2002 sur la base du Concept du Conseil fédéral pour une politique du sport. Il est chargé de détecter suffisamment tôt, au moyen de différents indicateurs et données, des évolutions importantes dans le sport et l'activité physique et de fournir les bases pour la conception et l'examen des mesures prises dans ce domaine. L'Etat assure ainsi une observation détaillée de l'environnement dans lequel évolue le sport suisse.

L'OFSPPO agit par anticipation et est en mesure de réagir rapidement aux nouvelles évolutions qui se profilent. La détection précoce de tendances importantes – le nombre croissant d'enfants souffrant de surpoids, par ex. – peut encore être améliorée.

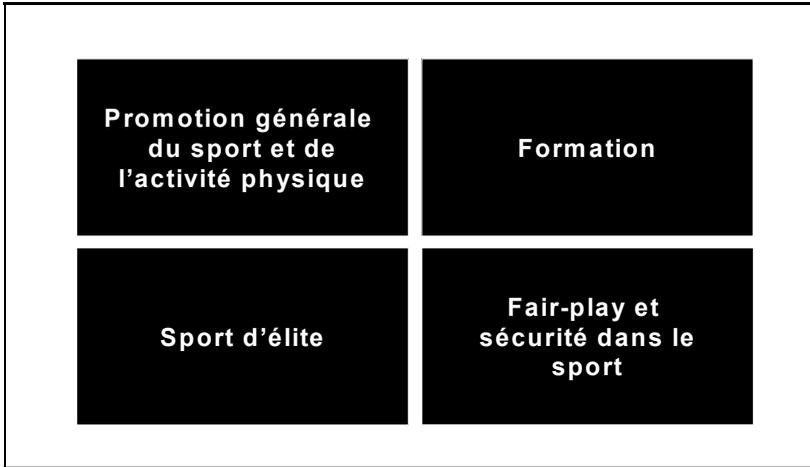
Après la prise de fonction de son nouveau directeur, l'OFSPPO a élaboré en 2005 un concept relatif à son positionnement, qui, dans l'esprit d'une analyse SWOT¹², évalue les forces et faiblesses internes ainsi que les opportunités et risques externes pour en extraire une stratégie axée principalement sur la communication.

Stratégie de l'office

La stratégie de l'office initiée sous le nouveau directeur et intitulée *Stratégie et mesures de l'OFSPPO* suscite un écho favorable. Ayant été élaborée dans le cadre d'un processus participatif, elle a eu pour effet d'accroître l'intérêt des cadres supérieurs pour les autres champs d'activité de l'office, ces cadres s'immisçant plus souvent – au sens positif du terme – dans d'autres domaines. Courant sur une durée de 5 à 6 ans, cette stratégie définit les domaines prioritaires de l'office dans les quadrants suivants:

¹² SWOT = Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats. Abréviation couramment utilisée pour désigner une analyse de l'entreprise portant sur les forces et faiblesses de cette dernière ainsi que sur les opportunités et risques dans son environnement.

Domaines prioritaires de l'OFSP0



Source: OFSP0

Un nombre raisonnable d'objectifs et de mesures sont définis pour chacun des quatre domaines. En complément au reporting GMEB, l'OFSP0 rend compte trimestriellement au DDPS de l'état d'avancement de leur mise en œuvre. Ces *Stratégie et mesures de l'OFSP0* sont devenues, à côté de l'éventail constitué par la GMEB, l'instrument de direction majeur de l'OFSP0. La stratégie remplit une fonction importante de navigateur, elle facilite l'utilisation ciblée des ressources et favorise la transparence à l'égard des instances politiques de direction et des groupes intéressés.

Les instruments GMEB et les *Stratégie et mesures de l'OFSP0* constituent deux instruments distincts de direction, dont le contenu se complète. Les groupes de produits relevant de la GMEB représentent le volet organisationnel et les quatre domaines prioritaires, le volet stratégique. Actuellement, ces deux instruments sont regroupés au sein d'une matrice et visualisés dans un *cockpit*. Ce regroupement facilite la direction et l'information par niveaux – ceux de la direction, des groupes de produits et des produits – ainsi que la compréhension de tendances et la détection précoce d'événements critiques.

Gestion des risques

En 2005, le Conseil fédéral a opté pour une politique des risques dont l'objectif est de parvenir à une gestion systématique et efficace des risques divers auxquels l'administration fédérale est confrontée et de définir les compétences en la matière.¹³ Les unités administratives sont chargées du relevé et de l'évaluation systématique ainsi que de la gestion active des risques dans leur domaine. Elles doivent en outre désigner les responsables, élaborer des mesures et procéder à l'optimisation permanente de la situation.

¹³ Département fédéral des finances 2004. Le Contrôle fédéral des finances a fait mention de cette étude au CPA.

Il ressort de notre audit qu'à l'heure actuelle, l'OFSPPO ne dispose pas d'une politique de gestion des risques correspondant aux objectifs fixés par le Conseil fédéral. Il existe des programmes partiels dans certains domaines tels que l'exploitation du centre d'entraînement et de séminaires, mais il manque une vue d'ensemble, telle que l'on en trouve couramment dans les entreprises privées, sur les principaux risques financiers, politiques, opérationnels, légaux et techniques, ainsi que les analyses, mesures et responsabilités qui l'accompagnent.

3.4 Positionnement et portefeuille

Ce chapitre se penche sur la question de savoir si l'OFSPPO est clairement positionné au sein du domaine politique «Sport», s'il est nettement délimité par rapport à d'autres acteurs et s'il dispose d'un portefeuille approprié pour remplir son mandat.

Définition des produits

L'OFSPPO classe ses prestations en produits regroupés dans les quatre groupes de produits ci-dessous:

- Haute école fédérale de sport Macolin (HEFSM),
- politique du sport,
- infrastructure et exploitation (I+E),
- centre sportif Tenero (CST).

Ces groupes de produits ne correspondent pas à une véritable définition de produits mais ont été constitués du point de vue institutionnel par les unités d'organisation chargées de fournir les prestations correspondantes. Ils s'inspirent fortement de l'organisation de l'office avant l'introduction de la GMEB. Conséquence: des produits tels que J+S ou le centre national d'entraînement couvrent une multitude de prestations et des prestations identiques telles que la mise à disposition d'infrastructures et d'hébergement sur les sites de Macolin et de Tenero ne sont pas classées dans les mêmes groupes de produits. Cela s'explique par le fait que, lors de l'introduction de la GMEB, on n'a pas voulu bouleverser des structures en place depuis longtemps afin de ne pas menacer l'acceptation du nouveau modèle de pilotage. Globalement, cette structure en groupes de produits est rodée; il n'en demeure pas moins que les structures et les contenus ne recouvrent pas la même chose, ce qui pose des problèmes en termes de délimitation et d'interfaces et nuit à la transparence vers l'extérieur. S'il définissait systématiquement ses produits et groupes de produits en fonction des prestations qui en résultent, l'office pourrait encore améliorer sa transparence interne et externe ainsi que la définition des interfaces.

Portefeuille de prestations

Durant longtemps, les activités de l'Etat dans le domaine de la promotion du sport se sont réduites à l'établissement de dispositions cadres concernant le sport à l'école, la direction de J+S et la gestion de l'école de sport à Macolin. Ces dernières décennies, cet éventail de tâches a été fortement étendu. Il comprend désormais des tâches de régulation relevant de l'Etat, l'octroi de subventions, des offres d'études et de formation continue, des activités de recherche et de conseil, des campagnes de préven-

tion et la mise à disposition d'infrastructures complètes. Le tableau 1 présente ce portefeuille sur la base du contrat de prestations de 2006:¹⁴

Tableau 1

Produits et activités de l'OFSPPO par groupes de produits

Groupe de produits Haute école

- Direction administrative et pédagogique de J+S
- Filières d'études (diplôme et bachelor) pour les professeurs de sport
- Formations postgrades et modules de perfectionnement
- R&D appliqués aux sciences et à la médecine du sport
- Formation et perfectionnement des entraîneurs militaires
- Direction de l'école de recrues-sport d'élite
- Formation et conseil aux entraîneurs nationaux et entraîneurs de fédérations de Swiss Olympic
- Direction du centre national d'entraînement pour le sport d'élite et le sport de la relève
- Soins médicaux, diagnostic de la performance et conseil, y compris physiothérapie du sport
- Conception et évaluation de projets de promotion de la santé en lien avec le sport
- Exploitation d'une médiathèque (documentation, prêt et vente)
- Conception et production de médias du sport

Groupe de produits Politique et promotion du sport

- Concepts, stratégie et évaluation de la politique du sport de l'Etat
- Mise en œuvre de la politique du sport de l'Etat (travail en réseaux, financement des projets, campagnes)
- Direction du Secrétariat général de la Commission fédérale de sport (CFS)

Groupe de produits Infrastructure et exploitation

- Construction et entretien des infrastructures de l'OFSPPO
- Conseil, formation, publications et normalisation concernant la construction et l'exploitation d'installations sportives
- Direction du centre d'entraînement et de séminaires de Macolin, y compris restauration et hébergement

Groupe de produits Centre sportif Tenero

- Direction du centre national de cours et de formation de Tenero
- Mise à disposition de l'infrastructure correspondante, hébergement et restauration

¹⁴ DDPS 2006

Prestations transversales

- Bases, prévention, recherche, contrôles, etc. en matière de lutte contre le dopage
- Conception et mise en œuvre de mesures relatives à la sécurité et à la lutte contre la violence dans le sport
- Conception et mise en œuvre de mesures publiques de sécurité pour l'EURO 2008

Source: CPA

Cet élargissement de l'éventail des activités de l'OFSPPO se reflète également dans les dépenses fédérales dans le domaine du sport, qui ont été multipliées par 8 environ entre 1970 et 1990 et ont tout de même doublé depuis 1990. Cette évolution est due en particulier au Concept du Conseil fédéral pour une politique du sport,¹⁵ qui a redéfini la politique du sport en lui assignant différents objectifs dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la performance, de l'économie et du développement durable et a attribué de nouvelles tâches à l'OFSPPO.

Concernant le caractère opportun du portefeuille de l'OFSPPO, le CPA ne parvient dans son audit à aucune conclusion claire. Les résultats du sondage font ressortir deux opinions différentes: pour les uns, l'élargissement de l'éventail des activités de l'OFSPPO traduit une réaction appropriée à l'importance accrue du sport et à l'insuffisance des prestations et infrastructures proposées par le privé, les cantons et les communes.¹⁶ Pour ce premier groupe de personnes, la Confédération est dans l'obligation d'accentuer son engagement en raison de problèmes d'installations collectives, si elle veut stopper l'inactivité physique et d'autres tendances négatives au sein de la société. Du fait de la professionnalisation et de la spécialisation, elle doit par ailleurs s'engager davantage en faveur du sport d'élite si la Suisse veut progresser dans ce domaine ou tout au moins se maintenir à un certain niveau. Par ailleurs, la double casquette de l'OFSPPO – à la fois unité administrative dotée d'objectifs politiques et centre de formation et de recherche – génère de précieuses synergies. Si l'OFSPPO externalisait aujourd'hui certaines de ses activités, il perdrait des compétences clés et devrait acheter ces prestations externalisées à des prix élevés et peut-être à un degré de qualité moindre.

Le deuxième groupe de personnes interrogées émet un avis nettement plus sceptique à l'égard du large éventail d'activités de l'office. Ces personnes pensent qu'il n'est pas possible de regrouper sous un même toit les trois fonctions *politique*, *haute école* et *prestations*. Selon elles, l'OFSPPO s'éparpille dans de trop nombreuses activités, ce qui a pour effet qu'il perd en efficacité, que son profil est moins net, qu'il ne définit pas assez de priorités, qu'il affaiblit la «marque» Macolin, connue, qu'il crée des problèmes de délimitation, qu'il multiplie les besoins de coordination avec les organisations partenaires ou encore qu'il vise à endosser un rôle de leader dans le domaine du sport suisse, lequel n'est pas compatible avec le fédéralisme et le principe de subsidiarité.

¹⁵ Conseil fédéral 2000

¹⁶ La critique porte par exemple sur le faible niveau qui a longtemps été celui des sciences du sport dans les hautes écoles suisses ou encore sur les problèmes de mise en œuvre de projets tels que «Qualité de l'éducation physique et du sport» et «Allez hop», qui nécessiteraient dans les domaines cités davantage d'engagement de la part de la Confédération.

Hormis ces questions de fond, les aspects du portefeuille de l'OFSPPO remis en question lors du sondage du CPA sont les suivants:

- l'indépendance de la HEFSM sur le plan des compétences spécialisées au vu de son rattachement à un office fédéral,
- la taille critique de la HEFSM en tant que haute école, indispensable au regard du nombre de diplômés de haute école spécialisée et de diplômés d'entraîneur, supérieur à 100 chaque année,
- la tendance de la HEFSM à prendre une voie académique qui menace l'accent traditionnellement mis sur la pratique au sein de cette école,
- la concentration de la médecine du sport et du diagnostic de la performance à Macolin, ce qui réduit la concurrence par différents prestataires,
- les activités élargies de l'OFSPPO dans le domaine de la santé, de la promotion de l'exercice physique et de la lutte contre des épiphénomènes indésirables dans le sport. L'office devrait mettre à la disposition des partenaires décentralisés du sport suisse des conditions cadres adéquates sur le plan de la conception et des finances, mais ne devrait pas mener des campagnes portant sur le sport populaire telles que «La Suisse bouge», «L'école bouge» ou «Allez hop».

Un jugement fondé de ces questions complexes de positionnement de l'OFSPPO par rapport aux partenaires privés et publics nécessiterait une évaluation détaillée de la politique suisse du sport, ce qui irait au-delà du présent mandat. Le CPA s'en tient à la constatation suivante: le sondage mené dans le cadre de l'audit fait apparaître différents points de vue concernant le positionnement et le portefeuille de l'OFSPPO. S'agissant du rôle et du portefeuille de l'OFSPPO, les cadres de l'OFSPPO interrogés ont des avis divergents sur, par exemple, la promotion de l'exercice physique et les épiphénomènes négatifs dans le sport. Cet aspect devra être clarifié lors de l'élaboration de la nouvelle loi fédérale. Lors de la définition du portefeuille de l'OFSPPO et du rôle de ce dernier dans le sport suisse, il faudra tenir compte du principe de subsidiarité, défendu par le Conseil fédéral dans son Concept pour une politique du sport en Suisse¹⁷.

3.5 Clients et partenaires

Ce chapitre tente de répondre aux questions suivantes: comment l'OFSPPO soigne-t-il ses relations avec les groupes intéressés importants? Connaît-il ses clients et leurs besoins? Les interfaces avec d'importants partenaires d'exécution sont-elles claires? Des synergies sont-elles exploitées? Les prestataires internes fournissent-ils à l'office les prestations préalables nécessaires?

¹⁷ Conseil fédéral 2000, p. 4.

Démarche axée sur la clientèle

A la différence de divers autres services fédéraux, l'OFSPPO a une image claire de ses clients¹⁸ et de leurs besoins. Une enquête détaillée a été réalisée pour la première fois en 2006 auprès de la clientèle; elle doit être renouvelée tous les dix-huit mois. Cette enquête donne une image assez précise des exigences et de la satisfaction des clients de l'OFSPPO, selon les produits et les groupes intéressés. En complément à cette enquête, certains secteurs tels que J+S et des prestataires de la HEFSM en matière d'études de sport réalisent des enquêtes approfondies sur le taux de satisfaction dans leur domaine.

Ces enquêtes de l'OFSPPO débouchent sur des initiatives concrètes d'amélioration, dont, par exemple, l'adaptation des offres de cours de J+S, de meilleures bases d'information dans le domaine de la lutte contre le dopage ainsi que des simplifications apportées au système d'inscription pour l'utilisation des infrastructures de l'OFSPPO et à la gestion de campagnes en faveur de l'activité physique.

Création de réseaux avec des partenaires stratégiques

L'élargissement des activités de l'OFSPPO, exposé au point 3.4, a eu pour effet, ces dernières années, une multiplication des interfaces avec les partenaires externes. On compte, parmi les principaux partenaires de l'office, les fédérations et associations du sport privé, dont l'organisation faitière Swiss Olympic, les cantons et communes ainsi que leurs représentants politiques, les écoles et hautes écoles, d'autres offices fédéraux,¹⁹ diverses institutions chargées de la collecte de fonds et de la promotion du sport²⁰ ainsi que, de plus en plus, des institutions internationales.

Alors que, récemment encore, ce domaine laissait à désirer, la définition des interfaces et la collaboration entre l'OFSPPO et ses partenaires externes peuvent être qualifiées aujourd'hui de globalement positives, bien que des potentiels d'amélioration existent encore. L'OFSPPO dispose de réseaux efficaces dans le sport suisse; il est un interlocuteur compétent, réagit rapidement à de nouvelles exigences et crée des synergies avec des partenaires stratégiques.²¹ L'office associe nombre de ses partenaires à des décisions importantes et les consulte.

La répartition des tâches avec le partenaire central, Swiss Olympic, était floue récemment encore. Le leadership et les responsabilités dans le domaine du sport d'élite et du sport populaire n'étaient pas clairement définis, les flux financiers et les imbrications au niveau du personnel manquaient de transparence.²² Début 2007, l'office et Swiss Olympic ont défini leur coopération dans le cadre d'un nouvel accord.²³ Conformément à ce dernier, Swiss Olympic est responsable du sport d'élite et de la thématique fair-play/sécurité dans le sport, tandis que l'OFSPPO est chargé de la promotion générale du sport et de l'activité physique. Dans les domaines promotion de la relève ainsi que formation et perfectionnement, la direction

¹⁸ Il s'agit, au sens large, de ceux qui demandent une prestation fournie par l'OFSPPO en tant que prestataire privé ou public.

¹⁹ L'Office fédéral de la santé publique, par ex.

²⁰ Par exemple la Société du Sport-Toto, l'Aide sportive ou encore la Fondation de Promotion de Santé Suisse.

²¹ Ainsi, en 2005, la HEFSM a trouvé auprès de tiers 1,6 million de francs pour le financement de mandats et de projets de recherche en cours.

²² Dans le domaine de la lutte contre le dopage et de la promotion de la relève sportive, par ex.

²³ DDPS, OFSPPO, Swiss Olympic 2007 et 2007a.

demeure partagée selon le produit.²⁴ Cet accord de coopération a le mérite de clarifier la plupart des interfaces entre Swiss Olympic et l'OFSPPO – il doit maintenant faire ses preuves dans la pratique. Notons toutefois que certaines interfaces ne sont toujours pas réglées et que les charges financières ne sont pas réparties équitablement. Par exemple, les deux entités continuent d'assumer des fonctions dans le domaine de la lutte contre le dopage, financées principalement par l'OFSPPO bien que, conformément à l'accord de coopération, la responsabilité de ce domaine soit confiée à Swiss Olympic. La collaboration au quotidien entre l'OFSPPO et Swiss Olympic est considérée comme satisfaisante en particulier à l'échelon supérieur, tandis que, au niveau des programmes et des projets, la coordination et la gestion des connaissances peuvent encore être améliorées. Pour pouvoir exercer sa mission de lobbying de manière optimale, Swiss Olympic souhaiterait être davantage informée par l'OFSPPO sur les objets importants qui relèvent de la politique du sport (initiatives parlementaires, par exemple).

La coopération entre l'OFSPPO et les cantons varie fortement d'un sujet à l'autre. Ainsi, elle semble excellente pour J+S²⁵ et la Conception des installations sportives d'importance nationale, tandis que les thèmes du sport à l'école et de la reconnaissance de diplômés d'enseignant paraissent donner lieu à des tensions. L'OFSPPO est d'avis que la qualité de la coopération diffère fortement selon les cantons. A l'échelon des représentations cantonales, les relations de l'office avec la Conférence des répondants cantonaux du sport, qui concernent le domaine sportif, semblent satisfaisantes, tandis que les relations avec la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique, qui concernent le domaine plutôt politique, laissent à désirer. Certaines des personnes interrogées par le CPA dans le cadre de son enquête critiquent le nombre trop important de manifestations et de réunions organisées par l'OFSPPO, car elles sollicitent trop les capacités des cantons. Enfin, certains déplorent que des campagnes de sport populaire menées par la Confédération ne se soient pas suffisamment appuyées sur les communes et les écoles, ce qui expliquerait que les objectifs de l'OFSPPO n'aient pas tous été réalisés.²⁶

Impliquant l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'OFSPPO, Swiss Olympic, la Fondation de Promotion de Santé Suisse, etc. le domaine de la promotion de la santé et de l'activité physique sollicite un nombre trop important d'acteurs. Il serait judicieux de regrouper les activités de ce domaine et de les piloter au moyen d'un seul mandat de prestations.

S'agissant des relations de l'OFSPPO avec les hautes écoles spécialisées et les universités, on constate que certaines interfaces manquent de clarté. En ce qui concerne la HEFSM et d'autres hautes écoles de sport, la mobilité des étudiants est encore perfectible.²⁷ Quant au Réseau suisse d'études d'éducation physique et de sport, certains de nos interlocuteurs pensent que l'OFSPPO ne considère pas assez ses partenaires comme des pairs et tend à se les accaparer.

²⁴ Par exemple, Swiss Olympic Talents est géré par Swiss Olympic et la promotion des espoirs J+S par l'OFSPPO.

²⁵ Soulignons toutefois que, pour J+S, des questions de répartition des coûts entre la Confédération et les cantons sont soulevées.

²⁶ Ainsi, en 2006, «La Suisse bouge» a mobilisé à peine une centaine de communes, ne remplissant qu'à moitié l'objectif défini dans l'accord de prestations.

²⁷ La critique porte sur des lourdeurs d'ordre administratif au sein de la HEFSM et les freins à l'admission dans les universités au niveau du master et du doctorat.

Prestations préalables fournies par les prestataires de la Confédération

L'audit du CPA montre que, globalement, les prestataires de services de la Confédération fournissent à l'OFSPPO les prestations préalables requises. L'office est cependant d'avis que la collaboration avec certains prestataires est quelque peu compliquée et que la qualité laisse parfois à désirer.²⁸ Le service d'achat central de l'administration fédérale est lourd et compliqué. Sous l'angle de la gestion d'entreprise, il faut remettre en question l'obligation, également en vigueur pour les offices GMEB, d'effectuer les achats auprès du service d'achat central de l'administration fédérale.²⁹

Concrètement, l'accord de niveau de service³⁰ conclu par l'OFSPPO avec la Base d'aide au commandement de l'armée (BAC) n'est pas assez adapté aux besoins de l'office. Les mesures de sécurité élevées de l'informatique militaire compliquent les relations de l'OFSPPO avec ses nombreux partenaires du sport suisse et international. Les prestations informatiques dans des domaines tels que la bureautique, le tableau des stages et J+S ne sont pas satisfaisantes aux yeux de l'OFSPPO. De même, les heures de travail des services informatiques de la BAC n'apportent pas entière satisfaction au vu de l'activité 24 heures sur 24 de l'office (hôtellerie par ex.)

L'OFSPPO déclare que la qualité de la collaboration avec l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) varie selon l'interlocuteur au sein de l'OFCL. Globalement, il la considère comme plutôt compliquée et pas assez axée sur les besoins des clients.³¹ L'OFSPPO déplore l'absence, au sein de l'OFCL, de processus simples et transparents ainsi que d'interlocuteurs réguliers pour la réalisation d'un projet entier et explique avoir à faire à différents spécialistes dont les renseignements ne convergent pas toujours. Ainsi, les négociations menées pour l'achat d'un bien immobilier à Macolin et pour des changements – sans incidence financière – intervenant dans la rénovation d'un bâtiment pédagogique de la HEFSM s'avèrent compliquées.

Concernant l'introduction du nouveau modèle comptable, l'OFSPPO critique le manque de préparation du Département fédéral des finances, ce qui a eu pour conséquence un surcoût considérable.

²⁸ Le point de vue des prestataires objets des critiques n'a pu être recueilli dans le cadre de notre audit.

²⁹ Des questions semblables se sont également posées lors de la visite effectuée auprès de MétéoSuisse par la sous-commission DFI/DÉTEC de la CdG-N le 15.11.2006.

³⁰ Il s'agit d'un accord entre un donneur d'ordre et un mandataire relatif aux caractéristiques (fréquence, qualité, etc.) d'une prestation récurrente.

³¹ Voir à ce sujet les résultats semblables de l'évaluation du CPA réalisée sur mandat de la CdG-N et consacrée à la gestion immobilière civile de la Confédération.

3.6 Structure

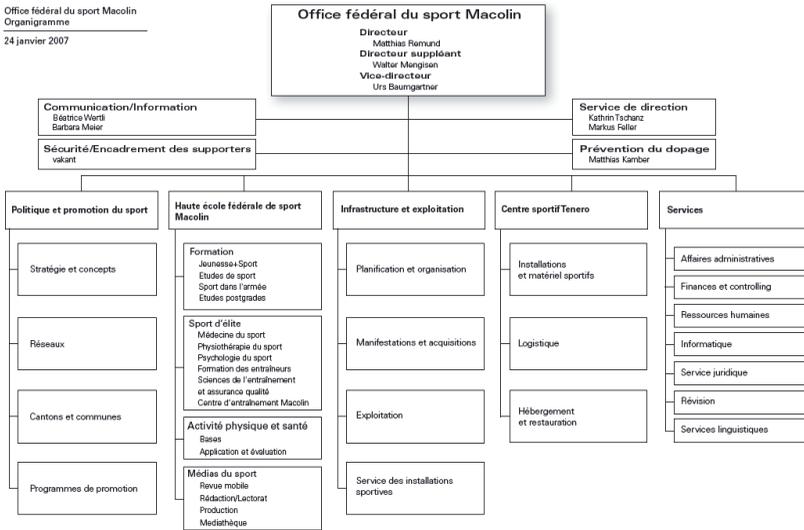
Ce chapitre porte sur la question de savoir si l'OFSPPO dispose de structures et de processus appropriés pour remplir son mandat et si les responsabilités au sein de l'office sont définies clairement et de manière opportune.

Structure

Sur mandat du DDPS, l'OFSPPO s'est restructuré en 2005 dans le cadre de *Macolin 2005*. La réforme avait notamment pour objectif de créer une nouvelle unité consacrée à la politique du sport, de fusionner la formation des enseignants et la recherche pour former une haute école ainsi que d'optimiser les structures et processus des services d'état-major.³² Elle a été mise en œuvre conformément à ces objectifs. La nouvelle structure de l'OFSPPO est présentée dans la figure 3 ci-après:

Figure 3

Organigramme de l'OFSPPO



Source: OFSPPO

Cette structure s'avère probante dans la pratique. La direction de l'office a été regroupée au sein du conseil de direction, composé de huit membres. Cela améliore le flux d'informations, permet à la direction d'avoir une vue globale ainsi que d'agir rapidement et de manière ciblée. Par ailleurs, les tâches de direction stratégiques et opérationnelles sont désormais distinctes.

La composition du conseil de direction n'est pas toujours en adéquation avec le poids stratégique et la dotation financière des différentes unités. Par exemple, avec un budget annuel de près de 56 millions de francs, J+S constitue, et de loin, le pro-

³² OFSPPO, 2004a

duit requérant le plus de ressources; or, son responsable n'est pas membre du conseil de direction alors que le responsable de l'unité Politique et promotion du sport, plus petite, y siège.

Le positionnement interne de la nouvelle unité Politique et promotion du sport demeure quelque peu flou. On constate des interfaces complexes avec, par exemple, le produit *Activité physique et santé* de la HEFSM ainsi qu'avec des acteurs externes tels que l'OFSP, les cantons et les communes. Les cadres de l'OFSPO interrogés par le CPA ont sur cette question des avis divergents. Les uns pensent que l'unité *Politique et promotion du sport*, d'orientation stratégique, devrait être rattachée à la direction et que la partie *Promotion du sport* devrait être assurée par la HEFSM. Les autres sont au contraire d'avis qu'il ne faut pas confier à la haute école des tâches «abstraites» de la promotion du sport et que tous les produits liés à la promotion du sport, y compris J+S, devraient être regroupés au sein du groupe de produits du même nom.

L'unité Médias du sport, qui, auparavant, se chargeait de certaines activités de communication, est désormais rattachée à la HEFSM et se consacre à la conception, la production et la distribution de moyens audiovisuels et de médias imprimés. Cette réorganisation semble probante, bien que des processus opérationnels ne soient pas encore entièrement définis.

Processus clés

A l'occasion de la réforme *Macolin 2005*, l'OFSPO a défini et documenté sept processus clés axés sur les groupes de produits. Si ces processus s'avèrent globalement concluants dans la pratique, ils ne sont cependant pas suivis systématiquement dans certains domaines. Ainsi, il existe un conflit d'intérêts entre une démarche optimale axée sur la clientèle et la logistique y afférente, ce qui crée des frictions. La prise en charge des visiteurs à Macolin – 160 000 chaque année – nécessiterait le traitement centralisé de toutes les demandes au sein du service de planification de l'unité *Infrastructure et exploitation* (I+E). Or il semblerait que, régulièrement, les responsables hiérarchiques organisent spontanément ces visites avec des clients importants. Enfin, les processus définis ne sont pas toujours appliqués en ce qui concerne la planification des besoins en matière d'installations, de salles de cours et de restauration. Par exemple, les responsables de la formation n'informent pas systématiquement I+E d'un changement concernant le nombre de participants, ce qui génère un surcoût pour l'unité. Des améliorations pourraient être apportées par la transformation de I+E en un centre de coût autonome et une facturation interne systématique (→ point 3.8).

Processus de support

Dans le domaine du personnel, des finances, de l'informatique, etc., les processus de support de l'office étaient insuffisants il y a quelques années encore. Depuis la réforme *Macolin 2005*, les domaines Affaires administratives, Finances et controlling, Ressources humaines, Informatique, Service juridique, Révision et Services linguistiques sont regroupés de manière opportune au sein de la nouvelle unité *Services*. Grâce à cette réforme, les processus de support de l'office ont été professionnalisés. Dans le domaine Finances et controlling, les améliorations sont particulièrement sensibles. Les ressources humaines – auparavant un simple service administratif – sont devenues le véritable interlocuteur de la hiérarchie, même si les erreurs commises dans le passé nécessitent encore des efforts à faire (→ point 3.10).

Dans le cadre du sondage réalisé par le CPA, le domaine Informatique recueille des avis mitigés, la critique ne portant toutefois pas sur les services de l'office mais sur les prestations préalables fournies par le DDPS (→ point 3.5).

En dépit de ces progrès indéniables, certains de nos interlocuteurs émettent la critique selon laquelle les services internes sont encore trop bureaucratiques, s'encombre de formalités inutiles et pourraient développer davantage une mentalité de prestataire à l'égard de la hiérarchie, dans le domaine des services linguistiques et des ressources humaines, par exemple.

3.7 Direction opérationnelle

Il s'agit de répondre aux questions suivantes: l'OFSPPO met-il en œuvre son mandat légal de manière appropriée? Dispose-t-il de moyens adéquats pour le contrôle de la mise en œuvre et des résultats? Son reporting fournit-il aux instances politiques de direction l'information dont elles ont besoin pour le piloter? L'office fait-il preuve de transparence à l'égard de l'opinion publique?

Instruments de direction et de contrôle

Selon notre audit, l'OFSPPO dispose d'excellents processus et instruments pour mettre en œuvre son mandat par le biais d'objectifs mesurables et pour contrôler cette mise en œuvre.

Par rapport à des unités administratives gérées de manière conventionnelle, on peut considérer que les objectifs assignés à l'OFSPPO dans le cadre de la GMEB sont très précis. En complément à ces objectifs, l'office dispose d'une stratégie interne, qui définit quatre domaines d'activité principaux assortis d'actions ciblées et d'objectifs annuels mesurables. Ces objectifs de la GMEB et de la stratégie interne sont spécifiés du haut vers le bas: du niveau des produits et groupes de produits à celui de chaque collaborateur. Les principaux instruments de cette direction opérationnelle sont, outre les entretiens annuels de définition des objectifs et appréciation du personnel, la gestion quotidienne par la hiérarchie, les comptes rendus quotidiens avec des personnes clés, le coaching, les réunions d'équipe et d'unité ainsi que les séances spéciales et réunions de cadres organisées régulièrement.

Lorsqu'un projet dépasse le cadre matériel ou financier, le controlling interne l'indique systématiquement. Notons toutefois que l'information mise à disposition par le controlling pour le pilotage n'est pas toujours utilisée et interprétée de manière adéquate. Dans le cadre de sa stratégie et de son reporting, l'OFSPPO mesure les effets et le résultat de ses mesures.

Quelques personnes interrogées par le CPA critiquent la nature trop abstraite des objectifs fixés au niveau des produits et groupes de produits, les limites de l'aspect mesurable des objectifs et le laps de temps quasiment irréaliste entre définition des objectifs et contrôle des résultats. Certains de nos interlocuteurs observent une mise en œuvre lacunaire de stratégies et mesures annoncées, par exemple concernant l'heure quotidienne d'exercice physique à l'école ou encore l'intensification de la promotion de l'activité physique pour les moins de dix ans. Les personnes interrogées imputent moins ces écarts occasionnels à la direction de l'office qu'à un environnement politique de plus en plus exigeant, qui, pour la concrétisation de ses idées, ne débloque pas les moyens nécessaires.

Gestion de la qualité

En matière de gestion des clients et des groupes cibles, l'OFSPPO considère comme une valeur primordiale la qualité, pour laquelle il a beaucoup œuvré ces dernières années. Plusieurs unités disposent de processus certifiés ISO³³ ou de consignes internes portant sur les processus, réalisent des enquêtes auprès de la clientèle ou suivent des normes internationales dont le respect fait régulièrement l'objet d'audits.³⁴ L'office considère les sondages auprès de la clientèle³⁵ comme un instrument important de l'assurance qualité.

La gestion de la qualité s'inscrit dans une démarche décentralisée: chaque unité a sa philosophie et ses instruments propres. A peine identifie-t-on les vagues contours d'une politique transversale définissant le cadre normatif et stratégique de la gestion de la qualité sur le plan opérationnel. Or, en complément aux objectifs de nature plutôt quantitative définis dans le mandat de prestations, une gestion de la qualité intégrée³⁶ pourrait contribuer à mettre d'avantage l'accent sur une conception commune de la qualité. Elle pourrait par ailleurs jouer le rôle d'arbitre en cas de conflits d'intérêt, entre les aspects qualité et coûts, par ex.

Reporting

Conformément aux conditions de la GMEB et sur la base de sa propre *Stratégie et mesures de l'OFSPPO*, l'office rend compte régulièrement et de manière détaillée à ses instances politiques de direction. Par rapport à la plupart des unités administratives gérées de manière conventionnelle, ce reporting peut être considéré d'excellente qualité, en dépit de quelques potentiels d'amélioration. Le département, le Conseil fédéral et le Parlement reçoivent l'information dont ils ont besoin pour piloter l'office. En outre, la fréquence de ces comptes rendus permet d'apporter des corrections à temps en cas d'erreur d'aiguillage.

Le reporting stratégique de l'OFSPPO se distingue par une clarté et une cohérence exemplaires entre objectifs et reporting. D'après l'examen par échantillonnage réalisé par le CPA, cette cohérence ne se retrouve toutefois pas partout dans les rapports effectués dans le cadre de la GMEB. Il ne s'agit pas d'affirmer que les objectifs ne sont pas atteints, mais que le reporting ne se réfère pas systématiquement aux objectifs et que, dans ce domaine, le compte rendu n'est pas clair. A titre d'exemple, le contrat de prestations concernant le produit J+S fixait les exigences suivantes pour l'année 2005:³⁷

- optimisation de l'assurance qualité dans la formation des jeunes,
- introduction du développement de la qualité dans la formation des cadres,
- établissement d'une planification à long terme pour les manuels didactiques,
- définition des thèmes futurs de la formation continue.

Or, pour ce produit J+S, le reporting des managers des groupes de produits de l'OFSPPO à l'attention du DDPS³⁸ ne contient aucune indication sur le degré de réalisation de ces objectifs. Pour l'année 2005, nous avons constaté des incohérences

³³ Par exemple J+S, I+E et le service en charge de la lutte contre le dopage.

³⁴ Le Swiss Olympic Medical Center par ex.

³⁵ IHA-GfK 2006

³⁶ Seghezzi 2003

³⁷ DDPS 2005, p. 11 (existe uniquement en allemand).

³⁸ OFSPPO 2005a, p. 11.

de ce type entre contrat de prestations et reporting effectué dans le cadre de la GMEB pour d'autres produits, dans les unités I+E et Médias du sport, par ex.

A nos yeux, le reporting relatif au mandat de prestations 2001–2003³⁹ est particulièrement sommaire. Ce compte rendu à l'attention du Conseil fédéral et du Parlement peut être considéré comme insuffisant au vu du besoin financier pour une période de trois ans, supérieur à 360 millions de francs. L'OFSPPO avance l'argument selon lequel le reporting remplit les conditions d'alors. Ses instruments de controlling et de reporting ayant été entre-temps considérablement développés, on est en droit d'attendre, pour la période en cours, un rapport détaillé sur les effets et les prestations, qui tienne compte des modifications apportées au reporting par la direction du projet GMEB.

Nous avons déjà émis des réserves quant au fait que les subventions gérées par l'office ne sont pas comprises dans son enveloppe budgétaire (→ point 3.2). Il va sans dire que le même problème apparaît dans le reporting de l'OFSPPO. Ce reporting est fortement axé, dans les grandes lignes, sur la GMEB et manque de clarté en ce qui concerne le domaine des subventions, financièrement important.

Enfin, on constate que, dans son reporting, l'OFSPPO tend à édulcorer les choses. Le compte rendu met en avant les succès, du reste incontestables. Comme l'exprime un interlocuteur externe, il faut savoir lire entre les lignes pour voir apparaître les domaines nécessitant une intervention.

Communication d'entreprise

Publications, offres Internet et manifestations: l'OFSPPO dispose d'un grand nombre de canaux de communication gérés avec professionnalisme. Récemment encore, la communication externe manquait de cohérence, n'était pas dotée d'un message clair et ne s'appuyait sur aucune stratégie.

Le conseil de direction de l'OFSPPO a réagi à ces lacunes. Récemment, une équipe de communication composée de trois personnes a été créée au niveau de la direction. Elle est chargée, en étroite collaboration avec les responsables hiérarchiques compétents, d'établir une communication homogène portant sur l'office, les programmes et les produits. Il est encore prématuré de dresser un bilan de cette mesure actuellement mise en œuvre.

Dans le but de concevoir la présentation de l'Etat de manière plus claire et plus homogène ainsi que de renforcer le sentiment d'appartenance du personnel de la Confédération, le Conseil fédéral a défini ces deux dernières années une nouvelle «identité visuelle de la Confédération». Si le bien-fondé d'une identité visuelle uniformisée est incontestable, on remarque tout de même que sa mise en œuvre a empêché l'OFSPPO de se profiler et a affaibli la marque *Macolin*, qui jouissait d'une bonne renommée. Comme pour les marques faitières au sein des grandes entreprises privées, la Confédération devrait permettre aux différentes marques de s'affirmer dans le cadre de son identité visuelle.

³⁹ Compte rendu sommaire OFSPPO in: DDPS 2004, annexe 4 (existe uniquement en allemand).

3.8

Gestion des ressources

Il s'agit de savoir si l'OFSPPO utilise ses ressources (finances, personnel, connaissances, etc.) de manière ciblée et efficace. Ce champ couvre également la gestion de l'environnement et de l'énergie.

Allocation des moyens

Par rapport à la gestion conventionnelle, la GMEB permet une allocation des moyens plus ciblée ainsi qu'une plus grande transparence en termes de coûts et de prestations. Par exemple, l'office peut dépasser le plafond des dépenses si, dans le même temps, ses recettes progressent en conséquence; le plafond des dépenses d'un groupe de produits peut être augmenté par des compensations avec d'autres groupes de produits et des produits peuvent être échangés contre d'autres pendant la durée d'un mandat de prestations.

A la différence de nombreuses autres unités administratives de la Confédération, l'OFSPPO est doté d'une comptabilité analytique transparente et différenciée. Basée sur le coût complet, elle affiche chaque trimestre les recettes, les coûts et les frais généraux et ce, à tous les niveaux, même à celui des différents produits.⁴⁰

Environ la moitié des cadres de l'OFSPPO interrogés sont d'avis que, par rapport aux autres unités de l'office, leur unité est dotée de ressources adéquates ou trop faibles.

La comptabilité analytique actuellement utilisée par l'OFSPPO ne permet pas une représentation des flux financiers en fonction des quatre domaines stratégiques définis dans les *Stratégie et mesures de l'OFSPPO*. A ce niveau, il serait possible d'œuvrer à une plus grande transparence en interne et à l'égard des groupes intéressés externes.

Il n'est donc pas possible de savoir si la répartition des fonds correspond aux priorités stratégiques de l'office. La majorité de nos interlocuteurs ont un avis positif, certains sont toutefois critiques. Ainsi, *Fair-play et sécurité dans le sport*, pourtant l'un des quatre objectifs principaux de la nouvelle stratégie de l'OFSPPO, n'est pas doté des moyens suffisants pour être crédible. A l'inverse, d'autres personnes interrogées objectent que la responsabilité en matière de sujets tels que la lutte contre le dopage et la violence revient principalement au sport privé.

Les fonds injectés dans la promotion du sport sont eux aussi sujets à controverse. Du côté des bénéficiaires, la tranche des dix à vingt ans en profite pour une grande part, ce qui s'explique par la définition du groupe cible de J+S dans la loi fédérale⁴¹. Selon différents interlocuteurs, les principales lacunes dans la promotion du sport résident dans les tranches d'âge qui ne profitent pas des offres organisées par les écoles et les associations, c'est-à-dire les adultes et les enfants en âge préscolaire. Or, cette période préscolaire est déterminante pour le comportement futur des personnes en matière d'activité physique et de santé. Le CPA est d'avis que cette question doit être traitée dans le cadre de la révision de la loi fédérale.

Tandis que l'allocation des moyens peut être considérée comme très transparente et ciblée dans le domaine du fonctionnement, des améliorations peuvent encore être apportées à celui des subventions, comme mentionné plus haut. Le budget du

⁴⁰ Faute de saisie du temps de travail, les frais de personnel sont eux calculés sur la base du nombre de postes à plein temps au sein de chaque unité.

⁴¹ Art. 7, al. 1 loi fédérale.

compte de résultats 2007 prévoit d'allouer près de 40 % du crédit de charges aux prestations transférées aux fédérations de gymnastique et de sport et autres organisations. Ces moyens sont attribués principalement aux activités J+S, mais aussi aux activités de formation de la haute école, à la construction d'installations sportives ou encore au sport des adultes et des aînés. Selon notre audit⁴², certains domaines subventionnés, l'aide aux fédérations par exemple, présentent un déficit en termes de transparence et d'efficacité. La charge administrative est élevée et la répartition exacte des moyens financiers en fonction des objectifs stratégiques de l'OFSPPO n'est pas assurée. De plus, le reporting des bénéficiaires des subventions laisse parfois à désirer. L'OFSPPO est d'avis que le nouvel accord de coopération avec Swiss Olympic pose les jalons pour une allocation des moyens ciblée et efficace, ce qui reste encore à prouver dans la pratique.

Rentabilité

L'augmentation de la rentabilité constitue un objectif supérieur de l'actuel mandat de prestations de l'OFSPPO. Dans le cadre de l'accord de prestations, le DDPS devait définir des indicateurs appropriés, ce qui visiblement n'a pas eu lieu ou ne s'est produit que sur une base informelle et qualitative. Malgré les mesures manifestes et probantes prises par l'office en matière d'utilisation rentable des ressources, le CPA a encore identifié, dans le cadre de son audit, des potentiels d'optimisation.

Hormis des éléments individuels de salaire à la prestation, il existe peu d'incitations à engranger des recettes supplémentaires ou à parvenir à une plus grande maîtrise des coûts à l'échelon des produits et groupes de produits. Conformément à la pratique actuelle, les recettes supplémentaires reviennent à l'ensemble de l'office et sont investies dans les domaines stratégiquement les plus importants. Cela permet certes d'éviter que chaque unité ne pense qu'à elle, mais il manque des éléments de récompense à l'échelon de l'unité, par exemple la possibilité de réaliser un investissement important avec les recettes supplémentaires, dans l'intérêt des clients et d'une meilleure mise en œuvre du mandat. Selon le sondage du CPA, le système en vigueur peut même avoir pour effet que des recettes supplémentaires ou des budgets qui ne sont pas épuisés sont «punis» l'année suivante par une réduction des moyens.

Soulignons toutefois qu'une rentabilité encore plus élevée de l'apport et de l'utilisation de moyens est limitée par des paramètres propres à la GMEB, par exemple les marges de manœuvre étroites de la constitution de réserves et le principe de l'annualité, qui s'applique également aux offices GMEB et est une entrave, en particulier pour J+S.

La gestion du temps peut elle aussi être encore optimisée. En dépit d'une offre de prestations qui requiert beaucoup de personnel, l'OFSPPO ne dispose pas, à l'exception du Centre sportif Tenero, de saisie du temps de travail. Par ailleurs, une planification des ressources optimisée selon des aspects de coûts et d'utilité ne semble pas être appliquée pour tous les projets. La saisie du temps de travail permettrait de mieux gérer la planification et le contrôle de l'allocation des ressources humaines et de mieux les attribuer, dans le controlling et le reporting, aux domaines stratégiques, ce qui, aujourd'hui, n'est pas toujours possible. Cela serait d'autant plus le cas que certaines unités de l'OFSPPO ne peuvent remplir leur tâche qu'en effectuant chaque

⁴² Le CDF parvient à des conclusions similaires dans son rapport consacré à l'examen des subventions de l'OFSPPO (CDF 2005a), de même que les avant-projets de la nouvelle loi fédérale élaborés en interne (OFSPPO 2006c, p. 14).

année des milliers d'heures supplémentaires non rémunérées. Un meilleur monitoring permettrait d'améliorer la transparence et la maîtrise des coûts dans un contexte de manque chronique de ressources et constituerait en outre un instrument utile pour la planification des effectifs.

Comme nous l'avons montré au point 3.6, le manque d'efficacité est en outre dû à des interfaces encore floues entre différentes unités de l'office, à des processus qui ne sont pas systématiquement utilisés et aux processus de support. Par exemple, la HEFSM dispose de sa propre administration du personnel, parallèlement au service des ressources humaines de l'office.

Etant donné la diversification de l'OFSPPO et l'intégration verticale⁴³ de nombreuses prestations, se pose la question de savoir dans quelle mesure l'externalisation de certains domaines – l'hôtellerie ou les médias du sport, par ex. – lui permettrait d'être plus efficace. Selon les indications de l'OFSPPO, l'examen de cette question a débouché à plusieurs reprises sur des conclusions négatives. L'office précise que des externalisations de ce type entraînent une perte de qualité et de savoir-faire et ont même pour effet une augmentation des coûts. De notre point de vue, cependant, il convient d'étudier régulièrement cette question.

Enfin, on remarque que l'imputation des prestations entre les unités de l'OFSPPO n'est effectuée qu'en partie, étant donné que les bases comptables et techniques qu'elle implique n'existent pas toujours. Une imputation interne systématique, par exemple entre les responsables des formations de la haute école et les prestations de l'unité *Infrastructure et exploitation*, pourrait inciter davantage à allouer les ressources au sein de l'OFSPPO en ayant à l'esprit la maîtrise des coûts.

Gestion de l'environnement

L'OFSPPO a introduit en 2004 *RUMBA*, le programme de gestion des ressources et de management environnemental adopté par le Conseil fédéral.⁴⁴ L'office s'est doté de lignes directrices environnementales,⁴⁵ d'une directive d'organisation précisant les responsabilités et d'un plan de mesures environnementales; enfin, un rapport environnemental est établi chaque année.

L'an passé, ces mesures ont permis des résultats probants en ce qui concerne la consommation des ressources, alors que, jusqu'en 2005, celle-ci se situait dans la moyenne voire en deçà des autres offices *RUMBA*. Aujourd'hui, la consommation par collaborateur pour ce qui est de l'énergie thermique, de l'énergie électrique, du papier et des voyages de services ainsi que les déchets ont pu être diminués. Par rapport à d'autres offices fédéraux, l'OFSPPO s'est nettement amélioré en 2006 dans le domaine de l'environnement et de la consommation de ressources. En dépit de ses importantes infrastructures, l'office présente désormais des indices de charge polluante inférieurs à la moyenne des unités *RUMBA*.

Malgré quelques critiques de la part des clients, l'introduction d'un concept de mobilité est globalement bien accueillie. Celui-ci a pour but, au moyen de divers instruments d'incitation, de motiver les collaborateurs et les clients à emprunter davantage les transports publics.

⁴³ En d'autres termes, l'OFSPPO est généralement impliqué de A à Z dans la chaîne de création de valeur de ses prestations, de l'initiation à la fourniture, en passant par la conception et l'exécution.

⁴⁴ Voir CPA 2005.

⁴⁵ OFSPPO 2005c

Il ressort de notre sondage que, malgré ces succès – ou peut-être à cause d’eux – la gestion de l’environnement au sein de l’OFSPPO recueille une adhésion limitée. Au vu des lourds déficits en matière d’efficacité énergétique de certains bâtiments de l’OFSPPO, quelques-uns de nos interlocuteurs sont d’avis que les efforts demandés au personnel en ce qui concerne la protection de l’environnement dans le travail au quotidien sont disproportionnés.

Gestion des connaissances

L’information circule bien entre collègues et supérieurs hiérarchiques de l’OFSPPO. Globalement, les informations importantes pour les prises de décision sont disponibles au bon endroit au bon moment. Tandis que certains de nos interlocuteurs sont d’avis que l’information entre le conseil de direction et les cadres moyens pourrait être améliorée, la direction souligne le nombre important de canaux d’information et de communication existants.⁴⁶

Sur le plan horizontal, la gestion des connaissances entre les unités n’est pas encore aboutie sur le plan technique. Une plate-forme de communication interne moderne fait défaut. Malgré une mise en réseau poussée en interne et de nombreux projets transversaux, l’OFSPPO ne dispose pas d’Intranet. Il nous a cependant indiqué qu’un Intranet devrait être mis en service à la fin 2007. De même, la gestion interne de documents n’est pas conviviale et un accès rapide aux données de toutes les unités n’est pas assuré de manière suffisante. On peut donc d’autant plus se féliciter de l’existence de solutions Extranet à certaines unités telles que J+S et la lutte contre le dopage, qui garantissent une étroite collaboration avec les partenaires externes.

3.9 Culture et leadership

Ce point porte sur des aspects non quantifiables de l’organisation et de sa direction. Il s’agit de savoir si l’organisation fonde son action sur des valeurs, si ses responsables indiquent une direction à suivre et s’ils permettent aux collaborateurs d’atteindre les objectifs.

Valeurs et «culture d’entreprise»

Nous basant sur les informations disponibles⁴⁷ et sur les impressions recueillies sur site, nous portons un jugement positif sur les valeurs de l’OFSPPO et sa «culture d’entreprise». Ce dernier défend des valeurs claires et les met en œuvre de manière crédible. La majorité des collaborateurs déclarent que leurs relations avec les collègues sont excellentes; elles sont marquées par la collégialité et l’entraide. Des valeurs importantes telles que le respect et la tolérance sont appliquées au quotidien, de même que, de manière générale, les principes de la Confédération en matière de personnel.

⁴⁶ Entretiens hebdomadaires du directeur ou des responsables d’unités avec leurs subordonnés directs, réunions de service, ateliers pour les cadres et information régulière aux collaborateurs.

⁴⁷ Outre notre sondage, nous nous appuyons dans ce chapitre notamment sur la dernière enquête de satisfaction du personnel, réalisée en 2005 (OFSPPO 2005b). Notons toutefois que la portée de cette enquête est limitée étant donné qu’elle a été menée juste après la prise de fonction du nouveau directeur et qu’elle reflète une situation transitoire qui, aujourd’hui, ne vaut plus dans tous les domaines.

Compétences directionnelles et leadership

Les compétences directionnelles des supérieurs hiérarchiques sont elles aussi jugées positives. L'aptitude des supérieurs à déléguer des tâches et donner des *feed-back*, à associer les collaborateurs aux décisions, à leur indiquer une direction à suivre, à les motiver et les aider sur le plan technique est considérée comme satisfaisante voire bonne. Les collaborateurs déclarent en outre que leurs supérieurs adoptent une démarche axée sur les objectifs, qu'ils exploitent leurs marges de manœuvre, qu'ils œuvrent en faveur de l'optimisation des processus et du travail d'équipe et qu'ils sont réceptifs au changement. La possibilité d'assumer des responsabilités et de faire valoir ses propres aptitudes, la culture du *feed-back* et les possibilités de participer sont elles aussi considérées comme satisfaisantes voire bonnes; l'autonomie accordée dans l'exécution des tâches est quant à elle jugée excellente. La gestion interne des innovations est perfectible; on déplore l'absence d'incitations qui seraient susceptibles d'encourager les bonnes idées et les initiatives dans l'environnement de travail.

La direction de l'OFSPPO se distingue par son professionnalisme, elle indique avec clarté la direction à suivre et représente de façon compétente l'office à l'extérieur; elle définit des priorités, prend des décisions fondées en temps voulu; enfin, elle permet aux collaborateurs d'atteindre les objectifs. Certains de nos interlocuteurs sont d'avis qu'elle fait preuve d'un certain activisme qui nécessite parfois des rectificatifs,⁴⁸ effraie les partenaires externes,⁴⁹ empêche l'entière mise en œuvre de mesures⁵⁰ ou étend encore l'éventail des activités de l'office, pourtant déjà large⁵¹.

Identité de l'organisation

En dépit de progrès indéniables accomplis ces dernières années, des optimisations peuvent encore être apportées en matière d'identité de l'organisation. Bien que le sentiment d'appartenance et la collaboration entre les différentes unités se soient améliorés, il n'existe pas encore – après une phase un peu longue de croissance et de réformes – un réel esprit de cohésion entre les différentes parties qui composent l'OFSPPO. La question de la «déclaration de mission»⁵² posée dans le cadre de notre sondage recueille des réponses qui varient considérablement et qui, pour certaines, indiquent clairement dans quel domaine de l'OFSPPO les personnes interrogées travaillent. Les relations entre les différentes unités de l'office ainsi que la connaissance et l'estime mutuelles sont encore perfectibles.

48 Lors des réponses apportées à des questions externes ou à des initiatives parlementaires, par ex.

49 Dans le cadre de la controverse avec les cantons sur le sport à l'école, par ex.

50 Au sein du domaine stratégique *Fair-play* et sécurité dans le sport, par ex.

51 Actuellement dans le domaine des activités annexes à l'EURO 2008 (offres facultatives dans le cadre du sport à l'école, etc.)

52 Conception qu'a l'organisation de son bien-fondé et de son but.

3.10 Gestion du personnel

Il s'agit de savoir si l'OFSPPO planifie et gère son personnel de manière appropriée, dans le cadre d'une gestion du personnel intégrée.

Processus liés aux ressources humaines

Comme nous l'avons indiqué plus haut, les prestations du service du personnel de l'OFSPPO se limitaient récemment encore à l'administration classique du personnel. Une assistance et un conseil complets apportés à la hiérarchie dans l'esprit d'une gestion du personnel intégrée⁵³ – recrutement, développement, évaluation et rémunération du personnel – faisaient défaut.

Depuis les réformes mises en œuvre dans le cadre de *Macolin 2005* et le changement de directeur, le service du personnel est en passe de devenir un partenaire interne professionnel. Cette évolution requiert toutefois du temps et n'est pas encore achevée. Des améliorations ont été obtenues en matière de recrutement et de conseils prodigués à la hiérarchie, tandis que d'autres domaines peuvent encore être optimisés. Il s'agit notamment de l'évaluation des prestations des collaborateurs et de la négociation des objectifs ainsi que du développement du personnel et de la gestion des talents.

L'introduction de la GMEB a eu pour effet une augmentation des exigences à l'égard des cadres de l'office et de leur charge de travail. Une formation prépare les supérieurs hiérarchiques à leur mission exigeante.

Les résultats de l'enquête réalisée auprès du personnel débouchent sur des initiatives d'amélioration concrètes en matière de gestion des ressources humaines. En 2005, ces résultats ont été classés par thème et évalués à l'aune des 10 meilleurs services de l'administration fédérale. L'OFSPPO déduit de cette comparaison des pistes pour des améliorations qui sont mises en œuvre par ordre de priorité et par étape.

Capital humain et satisfaction du personnel

La compétence spécialisée dans différents domaines, la motivation et l'engagement des collaborateurs constituent une force indéniable de l'OFSPPO.

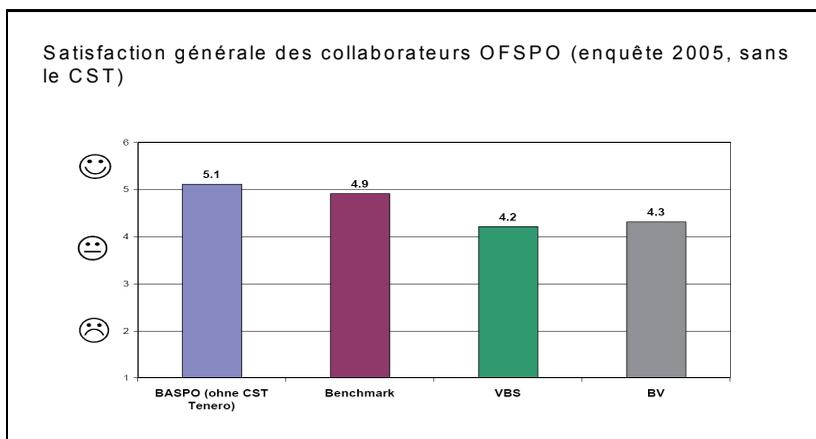
Selon l'enquête réalisée en 2005, la satisfaction générale du personnel de l'OFSPPO⁵⁴, qui recueille 5,1 points sur une échelle de 6, est élevée et sensiblement supérieure à la moyenne de l'administration fédérale (4,3 points). La part des collaborateurs «véritablement satisfaits» est de 88 %⁵⁵ alors qu'elle n'est que de 55 % pour l'ensemble du DDPS. Les personnes interrogées considèrent l'OFSPPO comme un employeur moderne et attrayant. Elles sont une majorité à se déclarer satisfaites de leur salaire et des autres prestations de l'employeur. De même, elles portent un jugement positif sur la sécurité de l'emploi.

⁵³ Hilb 2005

⁵⁴ OFSPPO sans le Centre sportif Tenero (CST).

⁵⁵ Les autres collaborateurs se répartissent dans les groupes des «satisfaits résignés», des «insatisfaits chroniques» et des «insatisfaits constructifs».

Satisfaction 2005 du personnel de l'OFSP0: comparaison



Source: OFSP0

3.11 Prestations

Ce dernier volet porte, de manière très sommaire, sur l'évaluation des prestations de l'OFSP0 du point de vue des groupes intéressés importants (clients, partenaires dans le domaine de l'exécution).

Bilan global

Un bilan complet et systématique des prestations et effets des activités de l'OFSP0 n'est pas possible dans le cadre de cet audit sommaire. S'appuyant sur l'enquête représentative menée en 2006 par l'OFSP0 auprès de sa clientèle⁵⁶ et sur son sondage (non représentatif), le CPA juge globalement positif le bilan de l'OFSP0 en termes de prestations. L'office remplit son mandat légal, il se distingue par ses compétences spécialisées élevées et un réseau bien développé; par ailleurs, il fournit à ses clients et groupes intéressés des prestations bonnes à très bonnes.

Selon l'enquête réalisée auprès de la clientèle, les personnes interrogées se déclarent satisfaites ou très satisfaites de tous les domaines de prestations de l'office. Les valeurs moyennes, supérieures à 8 sur une échelle de 10, expriment clairement cette satisfaction. L'OFSP0 jouit d'une image crédible et sympathique auprès de ses clients et partenaires. L'innovation, le respect de l'environnement, le service et l'information des clients n'obtiennent pas partout de bonnes notes. Dans ces domaines, l'office a pris les mesures adéquates.

⁵⁶ IHA-GfK 2006

Les différentes unités

L'unité Sport d'élite de la HEFSM enregistre un taux de satisfaction global très élevé, dont se distingue, entre autres, la formation des entraîneurs. Quelques personnes critiquent le fait que, dans le domaine de la promotion du sport d'élite de la Confédération, un fossé sépare les attentes de la réalité; elles expliquent cela par les faibles moyens octroyés par la Confédération par rapport aux autres pays et par la répartition des compétences effectuée selon le système fédéraliste, défavorable au sport d'élite.

L'unité Formation de la HEFSM recueille elle aussi des avis favorables. Ainsi, les étudiants se déclarent satisfaits des contenus des études, à l'exception des critères permettant d'évaluer les bases scientifiques de l'enseignement et de ceux portant sur les possibilités de carrière consécutives aux études. Les participants aux cours sont quant à eux plus réservés en ce qui concerne les contenus. Les enseignants de la HEFSM sont bien évalués par les deux groupes intéressés, qui considèrent cependant que les méthodes d'enseignement et la synthèse de la théorie et de la pratique sont perfectibles. Au sein de l'unité Formation, le programme J+S, réputé également à l'étranger, se distingue dans le sondage réalisé par le CPA.⁵⁷ La majorité se déclare également satisfaite des études de sport et des études postgrades, sachant qu'une minorité importante met en garde contre la tendance à donner à la formation une dimension trop académique.

Les prestations de l'unité Médias du sport recueillent des avis positifs dans le sondage du CPA, alors que des résultats en partie critiques sont enregistrés par l'enquête réalisée auprès de la clientèle.

En matière de Politique et promotion du sport, les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête auprès de la clientèle se disent satisfaites de la centrale de l'OFSP, de l'organisation de manifestations et de cours ainsi que de l'organisation et de la gestion de projets. Des prestations telles que les conseils brefs et les renseignements, le conseil et la gestion des clients ainsi que la formation obtiennent des résultats globalement moyens. Dans le cadre du sondage du CPA, ce domaine est jugé tantôt positivement tantôt plutôt négativement, ce qui n'est pas dû aux prestations, mais au positionnement encore flou de l'unité.

Hormis des détails opérationnels qui ne sont pas pertinents ici, le groupe de produits Infrastructure et exploitation recueille de bonnes appréciations dans l'enquête auprès de la clientèle, notamment dans les domaines de l'information, de l'accueil, des installations sportives, des salles de cours, de l'hébergement et de la restauration. Le service Installations sportives obtient des notes moyennes. Dans le sondage du CPA, les infrastructures de Macolin et de Tenero sont mises en avant en tant qu'atout particulier de l'office. Les offres de formation du service Installations sportives sont considérées comme un produit de niche important et performant.

Le service Lutte contre le dopage recueille pour l'essentiel des appréciations moyennes dans l'enquête auprès de la clientèle. Les interlocuteurs du CPA soulignent le professionnalisme de ce service, y compris par rapport à d'autres pays, mais ils voient dans le domaine stratégique d'une politique nationale de lutte contre le dopage des besoins de clarification (création d'une agence de lutte contre le dopage).

⁵⁷ Certains déplorent que la nouvelle structure de J+S élimine les points faibles mais aussi les points forts de l'ancien système et sollicite trop les bénévoles.

4

Récapitulatif

Le présent audit de gestion porte un jugement globalement positif sur la gestion politique et opérationnelle de l'OFSPPO. L'audit visant une optimisation de l'action du gouvernement et de l'administration, le tableau ci-dessous répertorie les nombreux points forts mais aussi les aspects perfectibles et les questions en suspens. Ces deux derniers volets s'adressent non seulement à l'office, mais aussi au DDPS, au Conseil fédéral et au Parlement.

Tableau 2

Audit consacré à l'OFSPPO: points forts, potentiels d'amélioration et questions en suspens

Direction politique

- + Direction politique, par le biais de la GMEB, efficace, souple et transparente; globalement, le DDPS exerce de manière appropriée ses fonctions de direction et de surveillance;
par rapport au mandat, les ressources de l'office sont suffisantes.
- Bases légales obsolètes;
intérêt et compréhension du Parlement limités à l'égard de la GMEB et de la politique du sport;
manque de clarté concernant le rôle de direction et de surveillance de la Commission fédérale de sport;
le domaine des subventions n'est pas intégré dans l'enveloppe budgétaire;
exigences trop complexes du département en matière de reporting.

?

Stratégie

- + Excellente observation de l'environnement;
l'OFSPPO agit par anticipation et réagit avec souplesse à de nouvelles données;
processus stratégique interne exemplaire.
- Pas de gestion des risques appliquant les objectifs du Conseil fédéral.

?

Positionnement et portefeuille

- + Synergies entre l'administration, la haute école et le centre de prestations
 - Cela rend le profil complexe et tend à un positionnement flou; définition des produits en fonction de l'institution et non des prestations.
 - ? Portefeuille très large, importante intégration verticale.
-

Clients et partenaires

- + Démarche fortement axée sur la clientèle; mise en réseau efficace avec les partenaires stratégiques, exploitation de synergies; partage des rôles convaincant avec les partenaires importants dans le cadre d'accords de coopération
 - Certaines interfaces avec des partenaires stratégiques peuvent être optimisées; prestations préalables internes à la Confédération insatisfaisantes dans les domaines informatique et immobilier; remise en cause du bien-fondé de l'obligation, pour les offices GMEB, d'acheter en interne.
 - ? Nécessité de clarifier avec les cantons la question du sport à l'école et dans les écoles professionnelles; trop grand nombre d'acteurs impliqués dans les campagnes de promotion du sport populaire.
-

Structure

- + Réforme de l'organisation menée avec succès; l'adaptation de la structure de direction s'avère probante; l'office dispose de processus clés définis et documentés; les processus de support ont été professionnalisés avec succès.
 - Les processus définis ne sont pas systématiquement appliqués dans la pratique.
 - ? Le positionnement de l'unité Politique et promotion du sport n'est pas encore clair.
-

Direction opérationnelle

- + Instruments de direction opérationnelle excellents;
controlling et contrôles des résultats de programmes et mesures très efficaces;
globalement, très bon reporting malgré quelques potentiels d'optimisation.
- Pas de gestion de la qualité à l'échelle de l'office, domaine fortement décentralisé;
pilotage complexe et reporting hétérogène dans le domaine des subventions;
manque de souplesse de la nouvelle identité visuelle de la Confédération,
affaiblissement de la marque Macolin.

?

Gestion des ressources

- + Dans le cadre de la GMEB, allocation des moyens ciblée, flexible et transparente;
grande transparence de l'office en matière de rapport qualité/prix;
gestion environnementale couronnée de succès.
 - Potentiels inexploités dans le domaine de la maîtrise des coûts et de la gestion du temps;
paramètres inhérents à la GMEB (réserves, principe de l'annualité, etc.);
plates-formes d'information internes insuffisantes (Intranet, etc.)
-
- ? Nécessité de clarifier sur le plan politique la promotion du sport selon les tranches d'âge.
-

Culture et leadership

- + Valeurs clairement définies;
«culture d'entreprise» positive;
compétences directionnelles élevées des supérieurs hiérarchiques;
professionnalisme du conseil de direction.
- Malgré les progrès accomplis, renforcer l'identité de l'organisation;
potentiels inexploités dans la gestion des innovations.

?

Gestion du personnel

- + Personnel hautement qualifié et motivé;
taux de satisfaction du personnel supérieur à la moyenne;
réforme du service du personnel menée avec succès; auparavant, pas de gestion des RH moderne.
- Nécessité de rattraper le retard dans certains domaines des RH (développement et évaluation des collaborateurs, par ex.)

?

Prestations

- + Bilan global bon à excellent du point de vue des clients et des partenaires stratégiques;
en qualité d'administration, de haute école et de prestataire, l'OFSPPO remplit son mandat légal.
- Nécessité de clarifier, sur le plan politique, la question d'une agence indépendante en charge de la lutte contre le dopage.

?

Bewertungskriterien und -grundlagen

Dieser Anhang skizziert die dem Geschäftsprüfungsaudit zugrunde liegenden Bewertungskriterien und -grundlagen. Auf der Basis der in Kapitel 2 geschilderten Dokumentenanalysen und Leitfadeninterviews wird jedes Kriterium auf einer Skala von 1–4 bewertet, wobei die Werte folgende Bedeutung haben:

- 1 «keine Nachweise»
- 2 «rudimentäre Nachweise»
- 3 «Nachweise»
- 4 «umfassende Nachweise»

Das Kommentarfeld hilft, die Bemerkungen und Zwischenergebnisse im Hinblick auf den weiteren Forschungsprozess und den Auditbericht festzuhalten.

Politische Führung

Beurteilungskriterium

Die Organisation hat einen klaren politischen Auftrag.

Beurteilungsgrundlagen

Bundesgesetz, Verordnung, bundesrätlicher bzw. departementaler Leistungsauftrag, bundesrätliche & departementale Jahresziele, Konzepte & Strategien

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

Beurteilungskriterium

Die Organisation verfügt über die notwendigen Kompetenzen & Ressourcen (finanziell, rechtlich, personell etc.), um ihren Auftrag zu erfüllen.

Beurteilungsgrundlagen

Bundesgesetz, Verordnung, Zahlungsrahmen, Budget & Rechnung, Stellenplan etc.

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

Beurteilungskriterium

Die Organisation wird vom Departement angemessen geführt und beaufsichtigt, und allfällige Missstände lösen auf departementaler Ebene Massnahmen aus.

Beurteilungsgrundlagen

Departementale Führungs- und Aufsichtsinstrumente (strategische Zielvorgaben,- Controllingsystem, Reportingvorgaben,- Führungsgespräch etc.)

Bemerkungen

Beurteilung 1 2 3 4

zusätzliche fallspezifische Kriterien 1 2 3 4

Strategie

Beurteilungskriterium

Die Organisation erkennt interne und externe Veränderungen frühzeitig und reagiert auf diese angemessen.

Beurteilungsgrundlagen

Monitoringstrategie und -instrumente, Umfeldanalyse, SWOT-Analyse, Innovations- und Change Management-Konzepte, TQM-Konzepte etc.

Bemerkungen

Beurteilung 1 2 3 4

Beurteilungskriterium

Die Organisation hat eine mittel- & längerfristige Strategie bzgl. der Erfüllung ihres politischen Auftrags.

Beurteilungsgrundlagen

Strategien & Leitbilder Gesamtorganisation und Bereichsebene; Innovationskonzepte, Change Management-Konzepte etc.

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

Beurteilungskriterium

Die Organisation verfügt über ein angemessenes Risikomanagement (politisch, finanziell, operationell etc.).

Beurteilungsgrundlagen

Risikokzept und -strategie gemäss bundesrätlichen Vorgaben (ONR⁵⁸ etc.)

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

zusätzliche fallspezifische Kriterien

1 2 3 4

Positionierung & Portfolio

Beurteilungskriterium

Die Organisation ist im Politikfeld klar positioniert, und ihr Aktivitätsspektrum unterscheidet sich deutlich von dem anderer Akteure im Politikfeld.

Beurteilungsgrundlagen

Mission Statement, Positionierungskonzept, Leistungsportfolio

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

⁵⁸ ONR 49000 «Risikomanagement für Organisationen und Systeme», via www.saq.ch/filemanager/diverses/onr_norm_49000_de.pdf.

Beurteilungskriterium

Die Organisation verfügt über ein zweckmässiges Portfolio, um ihren politischen Auftrag zu erfüllen.

Beurteilungsgrundlagen

Leistungsportfolio gemäss gesetzlichen Grundlagen bzw. internem Katalog.

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

Beurteilungskriterium

Die Organisation hat eine klare Vorstellung davon, welche Wirkungen sie bei den Zielgruppen und im Interventionsfeld auslösen will.

Beurteilungsgrundlagen

Dokumentiertes Wirkungsmodell (Output-Impact-Outcome)

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

zusätzliche fallspezifische Kriterien

1 2 3 4

Kunden & Partnerschaften

Beurteilungskriterium

Die Organisation kennt ihre Kunden, macht sie auf ihre Leistungen aufmerksam und misst deren Zufriedenheit.

Beurteilungsgrundlagen

Kundenbefragungen, Marketingkonzept, Response- und Beschwerdemanagement, kundenbasierte Verbesserungsinitiativen

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

Beurteilungskriterium

Die Organisation pflegt angemessene Beziehungen zu strategischen Partnern.

Beurteilungsgrundlagen

Umfeld- und Politikmonitoring, Stakeholderdialog und –partizipation, strategische Allianzen & Kooperationsvereinbarungen, Informations- und Koordinationsinstrumente, Kooperationsprojekte (PPPs etc.)

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

Beurteilungskriterium

Die Organisation spezifiziert ihre Anforderungen an Beschaffungsgüter und erhält von den Beschaffungs- und Serviceorganisationen des Bundes die erforderlichen Vorleistungen.

Beurteilungsgrundlagen

Beschaffungskonzept und -strategie, Service Level Agreements, Leistungsvereinbarungen

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

zusätzliche fallspezifische Kriterien

1 2 3 4

Struktur

Beurteilungskriterium

Die Organisation verfügt über zweckmässig Aufbauorganisation zur Erfüllung ihres Auftrags.

Beurteilungsgrundlagen

Organigramm in Anlehnung an strategische Geschäftsfelder bzw. Kernprozesse.

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

Beurteilungskriterium

Die Organisation verfügt über zweckmässige Schlüsselprozesse, und diese werden in der Praxis gelebt und bei Bedarf angepasst.

Beurteilungsgrundlagen

Ablauforganisation, Prozessdiagramme und -landkarten, Business Process Re-engineering-System, MVP-Konzept

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

Beurteilungskriterium

Die Schnittstellen zwischen den Organisationseinheiten sind geklärt.

Beurteilungsgrundlagen

Organigramm, Prozessbeschreibungen und -landkarten, Schnittstellenkonzepte

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

zusätzliche fallspezifische Kriterien

1 2 3 4

Betriebliche Führung

Beurteilungskriterium

Die Organisation spezifiziert ihren Auftrag in messbaren Zielen auf allen Ebenen und verfügt über angemessene betriebliche Führungsinstrumente.

Beurteilungsgrundlagen

Führungs- und Controllinginstrumente, Qualitätsmanagementkonzept, Kostenleistungsrechnung, Projektmanagementinstrumente, Benchmarkingkonzept etc.

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

Beurteilungskriterium

Die Organisation misst den Fortschritt und den Erfolg ihrer Massnahmen und reagiert auf abweichende Entwicklungen.

Beurteilungsgrundlagen

Managementinformationssystem (Balanced Scorecard o.ä.), strategische Indikatoren, Finanz- und Leistungcontrolling, TQM-System (EFQM, ISO etc.)

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

Beurteilungskriterium

Die Organisation berichtet angemessen an ihre politischen Führungsinstanzen und versorgt diese mit der erforderlichen Steuerungsinformation.

Beurteilungsgrundlagen

Finanz- und Leistungsreporting gemäss departementalen Vorgaben

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

Beurteilungskriterium

Die Organisation informiert das Parlament und die Öffentlichkeit angemessen über ihre Aktivitäten und Leistungen.

Beurteilungsgrundlagen

Unternehmenskommunikationskonzept, Kommunikationsstrategien und – gefässe (Jahresbericht, Internetauftritt, Publikationen etc.)

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

zusätzliche fallspezifische Kriterien

1 2 3 4

Ressourcenmanagement

Beurteilungskriterium

Die Organisation setzt ihre Ressourcen transparent und im Einklang mit den strategischen Prioritäten ein.

Beurteilungsgrundlagen

Kosten-Leistungsrechnung, Finanz- und Leistungsreporting, Jahresbericht und -rechnung

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

Beurteilungskriterium

Die Organisation setzt ihre Ressourcen sparsam und effizient ein.

Beurteilungsgrundlagen

Kostenmanagementkonzepte, KVP-System, Geschäftsprozessoptimierung, Transferpreissysteme, Leistungszeiterfassung, Wissens- und Informationsmanagementsystem, Technologie-managementkonzept, Facilitymanagementkonzept, Umweltmanagementkonzept

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

zusätzliche fallspezifische Kriterien

1 2 3 4

Kultur & Leadership

Beurteilungskriterium

Die Organisation hat klare Werte und lebt diese in der Praxis.

Beurteilungsgrundlagen

Wertestatement, Verhaltenskodex, Führungsgrundsätze, Kommunikationsgrundsätze, Leitlinien für Interessenskonflikte

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

Beurteilungskriterium

Die Organisation ist geprägt von einer Kultur des Vertrauens, des Respekts, der Zusammengehörigkeit und der Lernbereitschaft auf allen Stufen.

Beurteilungsgrundlagen

Personalbefragung, Vorgesetztenbeurteilung, Verhaltenskodex, Führungsgrundsätze, Kommunikationsgrundsätze, Innovations- und Change Management-Konzepte, CI-Konzepte etc.

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

Beurteilungskriterium

Die oberste Führung gibt der Organisation einen normativen Rahmen und klare Ziele vor, ist transparent und befähigt die Mitarbeitenden zur Zielerreichung.

Beurteilungsgrundlagen

Personalbefragung, Vorgesetztenbeurteilung, Wertestatement, Verhaltenskodex, Führungsgrundsätze etc.

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

zusätzliche fallspezifische Kriterien

1 2 3 4

Personalmanagement

Beurteilungskriterium

Die Organisation misst die Zufriedenheit ihrer Mitarbeiter regelmässig und reagiert auf kritische Ergebnisse.

Beurteilungsgrundlagen

Personalbefragung, Vorgesetztenbeurteilung, HR- und OE-Initiativen

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

Beurteilungskriterium

Die Organisation entwickelt das Potenzial ihrer Mitarbeitenden im Hinblick auf die strategischen Organisationsziele und sorgt für qualifizierte Führungskräfte.

Beurteilungsgrundlagen

Personalentwicklungskonzept (Potenzialanalysen, Weiterbildung, Führungsausbildung, Jobrotation, Talentmanagement etc.)

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

Beurteilungskriterium

Die Organisation beurteilt die Leistungen der Mitarbeitenden regelmässig und honoriert diese angemessen.

Beurteilungsgrundlagen

Personal- und Vorgesetztenbeurteilung; leistungsgerechtes Vergütungssystem, Underperformance-Management etc.

Bemerkungen

Beurteilung

1 2 3 4

Beurteilungskriterium

Die Organisation plant ihren Personalbedarf langfristig und verfügt über angemessene Personalgewinnungsinstrumente.

Beurteilungsgrundlagen

Personalplanungs- und Rekrutierungssystem

Bemerkungen

Beurteilung 1 2 3 4

zusätzliche fallspezifische Kriterien 1 2 3 4

Leistungen

Beurteilungskriterium

Die Kunden und wichtige Partner sind mit den Leistungen der Organisation zufrieden.

Beurteilungsgrundlagen

Kunden- und Stakeholderbefragungen

Bemerkungen

Beurteilung 1 2 3 4

Beurteilungskriterium

Die Organisation erfüllt ihren politischen Auftrag.

Beurteilungsgrundlagen

Interne & externe Evaluationen, Peer Reviews, Performance Audits etc.

Bemerkungen

Beurteilung 1 2 3 4

zusätzliche fallspezifische Kriterien 1 2 3 4

Bibliographie

- Administration fédérale des finances, 2007: Budget Unités administratives, Berne.
- Commission fédérale de sport, 2006: Rapport annuel 2005 de la Commission fédérale de sport, Macolin.
- Conseil fédéral, 2000: Concept du Conseil fédéral pour une politique du sport en Suisse, Berne.
- Conseil fédéral, 2004: Mandat de prestations 2004–2007 de l'Office fédéral du sport (OFSP), Berne.
- Contrôle fédéral des finances, 2005: Bundesamt für Sport, Dienststellenrevision, Berne.
- Contrôle fédéral des finances, 2005a: Rapport à la direction de l'Office fédéral du sport (OFSP) sur l'examen des subventions mises à la charge des articles de dépenses 504.3600.201 à 206, Berne.
- CPA, 2005: Evaluation du programme de gestion des ressources et de management environnemental de l'administration fédérale, Berne.
- DDPS, 2000/2002: Mandat de prestations 2001–2003 de l'Office fédéral du sport, avec compléments pour l'année 2003, Berne.
- DDPS 2004, 2005, 2006: Contrat de prestations 2004, 2005, 2006 de l'Office fédéral du sport, Berne.
- DDPS, 2006a: Weisungen für die Durchführung der Berichterstattung VBS im Jahr 2007, Berne.
- DDPS, OFSP, Swiss Olympic, 2007: Accord de coopération lié à la promotion du sport en Suisse, Berne.
- DDPS, BASPO, Swiss Olympic, 2007a: Convention de prestations DDPS/OFSP – Swiss Olympic 2007–2010, Berne.
- DDPS, 2007: Führungskennzahlen VBS 2006, Berne. (nur in Deutsch)
- Département fédéral des finances, 2004: Politique de gestion des risques. Bases pour la gestion des risques au sein de la Confédération, Berne.
- IHA-GfK, 2006: Kundenzufriedenheit BASPO, im Auftrag des BASPO, Hergiswil.
- Hirzel, Neef, Schmid, Konsulenten Kommunikations- und Wirtschaftsberatung, 2005: Positionierungs- und Kommunikationskonzept BASPO, im Auftrag des BASPO.
- Hirzel, Neef, Schmid, Konsulenten Kommunikations- und Wirtschaftsberatung, 2006: Kommunikations-Audit BASPO, Überprüfung der Effektivität und Effizienz der Kommunikation im Hinblick auf Wirkungsoptimierung, im Auftrag des BASPO.
- OFSP, 2003, 2004, 2005: Rapports annuels 2003, 2004, 2005, Macolin.
- OFSP, 2004a: Macolin 2005, Konzept – Kurzfassung, Fassung vom 29.11.2004, Macolin.

OFSPPO, 2004b, 2005a: Leistungsbericht 2004, 2005, erstellt durch das BASPO an das VBS, Macolin.

OFSPPO, 2005b: Satisfaction des collaborateurs OFSPPO, Macolin.

OFSPPO, 2005c: Lignes directrices environnementales OFSPPO, Macolin.

OFSPPO, 2006: Directives d'organisation relative à RUMBA, Macolin.

OFSPPO, 2006a: Stratégie et mesures de l'OFSPPO, Macolin.

OFSPPO 2006b: Berichterstattung Strategie und Massnahmen Bundesamt für Sport, Macolin.

OFSPPO, 2006c: Revision Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport, Festlegungen, Macolin.

OFSPPO, 2006d: Rétrospective, La Suisse bouge, via <http://www.schweizbewegt.ch/index.cfm?id=0&lang=fr>

OFSPPO, 2006e: Allez hop, campagne de promotion de l'activité physique, via http://www.allezhop.ch/index.cfm?fuseaction=sprachewechseln&id_sprache=2&path=1-678-529

OFSPPO, 2006f: Rapport annuel HEFSM 2005, Macolin.

OFSPPO, 2006g: Rapport annuel J+S 2005, Macolin.

OFSPPO, 2006h, 2007: Rapports environnementaux 2005 et 2006 de l'OFSPPO, Macolin.

OFSPPO, 2007a: Plan directeur de recherche «Sport et mouvement» 2008–2011, Macolin.

Liste des personnes interrogées

a. Personnes extérieures à l'OFSP

Barth, Bruno, directeur, Fondation Aide sportive
Bertschi, Kurt, responsable Planification et Controlling du DDPS, Secrétariat général DDPS
Beugger, Thomas, président, Conférence des répondants cantonaux du sport
Geissbühler, Michael, responsable Administration, Sport universitaire, Université de Berne
Giger, Marc-André, CEO, Swiss Olympic
Murer, Kurt, professeur, directeur de l'Institut für Bewegungswissenschaften und Sport, EPF Zurich
Strähl, Ernst, consultant en sport, Secrétariat général DDPS

b. Personnes de l'OFSP

Baumgartner, Urs, vice-directeur, OFSP
Conz, Christoph, secrétaire général CFS, OFSP
Jeker, Martin, chef J+S, OFSP
Kamber, Matthias, responsable Lutte contre le dopage, OFSP
Marti, Bernhard, recteur HEFSM, OFSP
Mengisen, Walter, directeur suppléant, OFSP
Remund, Matthias, directeur, OFSP
Ursprung, Lorenz, chef Politique et promotion du sport, OFSP
Von Mühlénen, Toni, chef Infrastructure et exploitation, OFSP
Wägli, Hanspeter, chef Finances et controlling, OFSP

Faits et chiffres relatifs à l'OFSPPO: vue d'ensemble

Bases légales	RS 101 (Cst.), RS 415 (gymnastique et sports), RS 172.214.1 (Org-DDPS)
Forme d'organisation	Office GMEB (depuis 2001)
Principaux sites	Macolin, Tenero
Indicateurs financiers ⁵⁹	en CHF
<i>Compte de résultats</i>	
– Revenus	12 649 000
– Charges	165 753 700
– dont domaine GMEB	157 182 500
– dont EURO 2008	8 571 200
<i>Compte des investissements</i>	
– Recettes	0
– Dépenses	13 555 000
Nombre de postes permanents	300
Rétribution moyenne du personnel ⁶⁰	88 120 CHF
Part des femmes ⁶¹	42 %
Taux de fluctuation	4,4 (moyenne DDPS 7,8)
Taux de changement de poste	1,8 (moyenne DDPS 3,2)
Satisfaction des collaborateurs ⁶²	5,1 points sur une échelle de 6

⁵⁹ Conformément au Budget 2007 (Administration fédérale des finances 2007, p. 93 et 352 suiv.)

⁶⁰ Rétribution du personnel sans les contributions de l'employeur, divisée par le nombre moyen de postes.

⁶¹ Ce chiffre et les suivants d'après DDPS 2007.

⁶² Conformément à OFSPO 2005b.

Impressum

Direction de projet et rédaction

Daniel Janett, CPA

Mise en page

Hedwig Heinis, CPA

Suivi technique

Prof. Dr. Kuno Schedler, directeur de l'IDT-HSG, dans le cadre des études de l'auteur du rapport en Executive MBA (promotion 29) à l'Université de Saint-Gall

Remerciements

Le CPA remercie toutes les personnes interrogées pour leur collaboration. Ses remerciements vont en particulier à l'Office fédéral du sport, qui a accepté de participer au projet-pilote et s'est montré coopératif durant toutes les phases du projet.

Langue originale du rapport: allemand