

**Rapport
de la Commission de gestion du Conseil national
du 7 septembre 2007 sur le potentiel d'optimisation de la
gestion de l'immobilier civil de la Confédération**

Avis du Conseil fédéral

du 14 décembre 2007

Monsieur le Président de la Commission,
Mesdames et Messieurs,

Vous trouverez ci-après notre réponse au rapport de la commission du 7 septembre 2007 sur les possibilités d'optimisation dans la gestion des bâtiments civils de la Confédération.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président de la Commission, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

14 décembre 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Avis

1 Situation initiale

Le Conseil fédéral remercie la CdG-N pour son rapport du 7 septembre 2007 sur le «potentiel d'optimisation de la gestion de l'immobilier civil de la Confédération». Ce rapport met l'accent sur la conduite et la conception, la répartition des compétences, la coordination entre les acteurs concernés, ainsi que sur la comparaison avec des organisations externes à l'administration, actives dans la gestion immobilière.

C'est avec satisfaction que le Conseil fédéral constate que la CdG-N apprécie les prestations fournies par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) depuis sa fondation en 1999 et qu'elle reconnaît l'importance de la gestion immobilière pour l'accomplissement des tâches de la Confédération.

La Commission prie le Conseil fédéral de se prononcer sur ses recommandations.

2 Création et évolution de l'OFCL

L'OFCL a été fondé le 1^{er} janvier 1999 et il est né de la fusion de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel (OCFIM), de parties de l'Office des constructions fédérales (OCF), de deux divisions (organe de coordination des bâtiments civils et service des immeubles) de l'administration fédérale des finances (AFF) et de parties du Secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères (SG DFAE).

La réunion de ces quatre unités, aux cultures d'entreprise très différentes, a été réalisée dans le cadre du projet de Réforme du gouvernement et de l'administration NOVE (RGA NOVE). Ses conséquences ont été les suivantes:

- tous les postes de collaborateurs et de cadres ont été mis au concours et occupés à nouveau;
- la structure organisationnelle et les processus ont été définis par le projet RGA NOVE;
- le personnel du secteur des constructions a dû changer de lieu de travail et d'infrastructure informatique;
- le projet RGA NOVE exigeait des économies de personnel de l'ordre de 18 % avant fin 2003;
- à l'entrée en fonction du directeur de l'OFCL, aucun instrument de conduite et de gestion n'a pu être mis à sa disposition;
- l'objectif du projet RGA NOVE était d'augmenter l'efficacité et de se rapprocher des clients dans la fourniture des prestations.

La réunion des unités d'organisation s'est traduite par une augmentation considérable de l'efficacité, qui peut être résumée comme suit:

- réduction du personnel, comme prescrit dans le projet RGA NOVE, de 18 % entre 1999 et 2003 et de 1 % en plus dans le cadre du programme d'abandon des tâches (PAT);

- réduction des crédits d'investissement et d'exploitation dans l'immobilier d'environ 20 % de 1999 à 2007 compris et de 2 % supplémentaires dans le cadre du budget 2008;
- économies dans les crédits d'acquisitions et de publications de la logistique d'environ 13 % de 1999 à 2007 compris et de 3 % supplémentaires dans le cadre du budget 2008.

A sa fondation, le 1^{er} janvier 1999, l'OFCL s'est trouvé confronté à une gestion immobilière tout à fait dépassée, s'appuyant sur des fichiers tenus sans aucune aide informatique, si l'on fait exception de la comptabilité et de logiciels de bureau standards. De plus, des instruments de conduite et de gestion appropriés faisaient défaut.

Pour moderniser et professionnaliser la gestion immobilière selon les directives RGA NOVE, il a fallu repenser le secteur des bâtiments en tenant compte des fonctions de propriétaire, d'utilisateur et d'exploitant. En même temps, il a été nécessaire, en mai 2001, d'adapter l'organisation à la structure prescrite par RGA NOVE, ainsi que les processus et la formation.

De plus, l'absence, au début, d'un instrument efficace à l'OFCL permettant de représenter les intérêts de l'office et, par conséquent, ceux de la Confédération a constitué un inconvénient supplémentaire. Ce n'est qu'avec la révision de l'ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC), approuvée le 30 juillet 2002 par le Conseil fédéral, que l'OFCL a pu disposer de bases juridiques pour appliquer et imposer une gestion immobilière moderne.

Depuis sa fondation, l'OFCL fait en sorte de travailler avec toujours plus de professionnalisme; il en a résulté un grand nombre de mesures dont les plus importantes sont les suivantes:

- création et lancement de processus commerciaux pour les constructions et la logistique;
- introduction du Nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC);
- introduction d'un système d'administration informatique des constructions dans SAP, en remplacement du système Argus;
- centralisation des achats et mise en place d'un centre de compétence pour les marchés publics;
- imposition de normes dans les domaines des constructions et de la logistique;
- normalisation du mobilier de bureau.

Dans le domaine des constructions, les projets suivants, en particulier, ont été concrétisés:

- mise en place d'une gestion des immobilisations professionnelle;
- mise en place d'une planification des investissements informatisée, annuelle et continue;
- vente des immeubles qui n'étaient plus utilisés en Suisse et à l'étranger;
- professionnalisation des services de nettoyage;

- réalisation de la stratégie de propriétaire;
- rénovation et conservation des édifices historiques;
- modernisation des bâtiments de prestige;
- application des normes environnementales les plus élevées.

L'OFCL gère un portefeuille immobilier de quelque 2700 bâtiments, représentant environ 20 500 places de travail, en Suisse et à l'étranger (état en 2007).

3 Avis du Conseil fédéral

Après examen des diverses recommandations, le Conseil fédéral se prononce comme suit:

Ad recommandation 1

La CdG-N demande au Conseil fédéral de veiller à la définition des objectifs opérationnels et des indicateurs nécessaires dans le domaine de la gestion de l'immobilier civil. Le Conseil fédéral doit en outre veiller à l'introduction d'objectifs dans les relations avec les organisations d'utilisateurs.

Avec l'ordonnance du 14 décembre 1998 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC), l'OFCL dispose de règles stratégiques claires du Conseil fédéral, l'obligeant à garantir l'optimisation du rapport coût-utilité à long terme.

Vu la réduction des moyens financiers de la Confédération, le Conseil fédéral attache beaucoup d'importance à une gestion immobilière optimale des surfaces utiles et au maintien de la valeur architecturale des bâtiments.

La direction de l'OFCL définit et concrétise depuis plusieurs années des objectifs aux niveaux de l'office, des domaines et des divisions.

La recommandation de la CdG-N a déjà été prise en considération dans les objectifs annuels pour 2008, et les objectifs opérationnels de l'OFCL ont été axés sur les stratégies définies.

En outre, des indicateurs ont été définis pour tous les objectifs; ils renseignent sur la réalisation de ces objectifs et sur le degré d'observation des principes figurant dans l'OILC. Une attention particulière a été accordée à la formulation d'objectifs visant à mesurer la satisfaction des clients et la coopération sous une forme de partenariat. Ces objectifs également ont été assortis d'indicateurs quantifiables.

Le Conseil fédéral est d'avis que la recommandation 1 a été en grande partie mise en œuvre; pour le reste, elle le sera en 2008.

Ad recommandation 2

La CdG-N demande au Conseil fédéral d'inscrire dans l'OILC une procédure et des responsabilités claires pour permettre un règlement efficace des divergences de vues entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs. Les objectifs définis par l'OILC devront fixer les critères nécessaires à une procédure qui adapte l'échelon hiérarchique sollicité à l'importance de l'affaire.

Dans le cadre de la révision de l'OILC, prévue en 2008, les organisations d'utilisateurs se verront imposer des tâches, des compétences et des responsabilités, ainsi qu'une organisation en matière immobilière, afin qu'elles puissent mieux comprendre les questions économiques. De plus, ces organisations auront l'obligation de fournir à l'OFCL, avec leurs demandes, des calculs de rentabilité effectués dans une optique d'exploitation.

Par ailleurs, des processus de décision simples et efficaces, assortis de solutions adaptées aux niveaux visés, seront formulés et les échelons hiérarchiques seront dotés des compétences requises. De plus, un dispositif de règlement des différends verra le jour; il permettra de mettre fin avec efficacité aux divergences entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs.

Le Conseil fédéral est prêt à donner suite à la recommandation 2.

Ad recommandation 3

La CdG-N invite le Conseil fédéral à prendre des mesures afin de donner l'importance qui lui convient à la gestion de la qualité à l'OFCL.

L'amélioration continue et l'extension de la gestion de la qualité revêtent une grande importance à l'OFCL. Ainsi, un catalogue de mesures a déjà été établi; il prévoit notamment, par des dispositions organisationnelles, que la façon d'agir des collaborateurs de l'office envers les clients sera conforme à des processus et qu'un outil de sondage régulier de la clientèle sera introduit. Par ailleurs, les utilisateurs de bâtiments seront périodiquement consultés et les résultats obtenus seront évalués; ensuite, les mesures requises seront mises en œuvre. En outre, à l'achèvement des grands projets de construction et de réaffectation de bâtiments, des entretiens auront lieu avec les utilisateurs et leurs résultats seront analysés. Les conclusions qui en seront tirées seront prises en considération dans les nouveaux projets.

Le Conseil fédéral accepte de réaliser la recommandation 3.

Ad recommandation 4

La CdG-N demande au Conseil fédéral d'intégrer la gestion de l'ouvrage plus tôt dans le processus.

La division Gestion des bâtiments et des ouvrages est compétente pour la gestion et l'entretien des immeubles en possession de la Confédération.

Ces dernières années, des efforts importants ont été consentis dans ce secteur en vue d'une gestion immobilière professionnelle. Ainsi, les services de nettoyage fonctionnent selon les connaissances les plus récentes dans ce domaine; les utilisateurs de bâtiments disposent de numéros d'appel leur permettant d'annoncer leurs besoins et les réparations. En outre, la gestion des bâtiments a été améliorée grâce à un traitement des données optimisé.

L'OFCL a d'ores et déjà pris des dispositions pour mieux tenir compte de la durée de vie complète d'un ouvrage. Aujourd'hui, l'unité de gestion des ouvrages et des bâtiments est consultée dès la phase de définition d'un projet, de façon qu'elle puisse déterminer les exigences en matière d'exploitation et les communiquer. Cette démarche permet de tenir compte de l'importance des exigences des organisations d'utilisateurs, des prestations à fournir ultérieurement par la gestion des ouvrages et des bâtiments, ainsi que des frais d'exploitation.

Le Conseil fédéral est prêt à concrétiser la recommandation 4.

Ad recommandation 5

La CdG-N demande au Conseil fédéral de faire examiner la mise en œuvre de la standardisation des processus de l'OFCL et de veiller à une mise en œuvre systématique.

L'introduction du Nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) au 1^{er} janvier 2007 et le passage à SAP qui en a résulté ont fait que les processus de l'OFCL ont été remaniés, documentés et mis en œuvre.

L'OFCL a pris des mesures pour que l'application de ces processus soit garantie et qu'elle puisse être vérifiée. En outre, il est prévu de former le personnel au respect des processus.

Le Conseil fédéral est convaincu que l'OFCL peut concrétiser lui-même la recommandation 5 de la CdG-N sur la base des mesures déjà introduites et du savoir-faire dont il dispose. Un contrôle externe de la mise en œuvre de la standardisation des processus ne lui paraît dès lors pas nécessaire.

Les interfaces entre les processus et les utilisateurs doivent être rendues transparentes lorsque cela est opportun.

Le Conseil fédéral accepte de concrétiser certains éléments de la recommandation 5.

Ad recommandation 6

La CdG-N demande au Conseil fédéral de remanier les procédures et les structures de l'OFCL pour qu'elles répondent mieux aux besoins des clients de l'office. Il convient en particulier d'introduire le principe du guichet unique pour chaque client.

Le Conseil fédéral approuve pleinement le principe du guichet unique. Les organisations d'utilisateurs disposeront ainsi d'un seul interlocuteur pour les phases de l'analyse des besoins, de l'étude de projet et de l'exploitation. Ainsi, l'OFCL pourra mieux se concentrer sur la clientèle.

Le Conseil fédéral est prêt à mettre en œuvre la recommandation 6.

Ad recommandation 7

La CdG-N demande au Conseil fédéral d'examiner l'uniformisation des structures et des instruments des organisations d'utilisateurs dans le domaine de la gestion de l'immobilier.

Dans le cadre de la révision de l'OILC, il sera précisé quelles informations et données devront être mises à la disposition de l'OFCL par les utilisateurs. Ainsi, tant les secrétariats généraux que les offices fédéraux seront tenus de soutenir l'OFCL dans sa gestion de l'immobilier.

Par ailleurs, il est prévu d'introduire une organisation et une structure uniformes en matière de gestion immobilière dans les organisations d'utilisateurs. Cela signifie, pour les secrétariats généraux et les offices, qu'ils devront coopérer avec l'OFCL.

Les utilisateurs disposeront également d'instruments d'information étendus et uniformes leur permettant de vérifier eux-mêmes le respect des normes et des standards.

Le Conseil fédéral accepte de réaliser la recommandation 7.

Ad recommandation 8

La CdG-N demande au Conseil fédéral d'examiner et de concrétiser, en tenant compte des résultats de l'évaluation du CPA, les droits et les devoirs des organisations d'utilisateurs dans la gestion de l'immobilier, en particulier dans leur relation avec l'OFCL.

Comme il a déjà été mentionné dans la réponse à la recommandation 7, la révision de l'OILC devrait servir à préciser l'obligation d'information des organisations d'utilisateurs. Il en résultera que les tâches, les compétences et les responsabilités de ces organisations seront définies.

Après l'entrée en vigueur de l'OILC révisée, l'OFCL informera les organisations d'utilisateurs de leurs droits et de leurs devoirs. De plus, une brochure devrait présenter la structure de l'OFCL, ses processus, ses modèles et ses instructions.

Le Conseil fédéral est prêt à mettre en application la recommandation 8.

Ad recommandation 9

La CdG-N demande au Conseil fédéral de créer pour l'OFCL un concept de communication propre à garantir l'information des organisations d'utilisateurs de manière générale et par projet, et à permettre le retour d'information des organisations d'utilisateurs à l'OFCL. Le Conseil fédéral est en outre invité à améliorer les flux d'information entre les secrétariats généraux et les organisations d'utilisateurs concernées.

L'OFCL a réagi immédiatement à la recommandation de la CdG-N en publiant des instructions qui portent sur la confirmation des demandes assorties de délais et de l'indication de l'interlocuteur. En outre, il a lancé l'élaboration d'un concept de communication propre à garantir l'information des organisations d'utilisateurs de manière générale et par projet.

Pour que les utilisateurs comprennent mieux les tâches de l'OFCL, d'une part, et que leurs besoins soient mieux pris en considération, d'autre part, l'OFCL va nommer pour chaque office fédéral un gestionnaire de grands comptes capable de renseigner sur chaque phase d'un projet immobilier. Le Conseil fédéral entend ainsi améliorer tant l'information des utilisateurs que leur acceptation du rôle de l'OFCL.

En outre, il prévu d'introduire un système de sondage régulier et systématique de la satisfaction des clients sur la base d'un questionnaire. Par ailleurs, les utilisateurs de bâtiment recevront, comme déjà mentionné dans la réponse à la recommandation 8, des informations, notamment sous la forme d'une brochure, sur la stratégie de l'OFCL, son organisation, etc.

Le Conseil fédéral est prêt à mettre en œuvre la recommandation 9.

Ad recommandation 10

La CdG-N demande au Conseil fédéral d'adopter des mesures permettant de prendre en considération les besoins des organisations d'utilisateurs de manière précoce, afin d'éviter qu'il en découle des coûts par la suite. Il convient d'accorder une grande importance aux frais d'exploitation lors de l'évaluation des projets. Les frais d'exploitation des ouvrages immobiliers doivent aussi figurer dans le dossier transmis aux Chambres fédérales à l'occasion de la procédure d'approbation des crédits d'engagement et de paiement dans ce domaine.

Dans le cadre de la révision de l'OILC, les tâches, les compétences et les responsabilités des utilisateurs de bâtiments seront clairement réglementées, comme il a été indiqué dans les explications données à la recommandation 8.

Il en résultera que la répartition des tâches sera clairement définie entre l'OFCL et les utilisateurs de bâtiments lors de l'élaboration d'un projet.

En outre, les frais d'exploitation seront dorénavant soumis aux Chambres fédérales dans le cadre du message sur les constructions.

Le Conseil fédéral est prêt à mettre en application la recommandation 10.