

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit du projet de nouvelle construction de l'ambassade de Pékin

Département fédéral des affaires étrangères, Office
fédéral des constructions et de la logistique

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	202.22223
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Mission et déroulement	14
1.1 Contexte	14
1.2 Objectif et questions d'audit	15
1.3 Etendue de l'audit et principe	16
1.4 Documentation et entretiens	16
1.5 Discussion finale	16
2 Conduite de projet	17
2.1 L'étude des variantes stratégiques doit être démontrée.....	17
2.2 Le DFAE doit impliquer tous les acteurs clés dès le début	17
2.3 L'OFCL doit exercer un regard critique lors de l'examen des besoins.....	19
2.4 Les places de travail de réserve doivent être planifiées de manière transparente et modulaire.....	20
2.5 Des indicateurs pertinents pour la conduite de projet sont nécessaires.....	22
2.6 Un changement des conditions-cadres nécessite une décision au niveau de la commission de projet	24
3 Dimension du projet	25
3.1 Le besoin en places de travail devrait être régulièrement revu	25
3.2 Les surfaces prévues dépassent les standards en vigueur	27
4 Coûts estimés	31
4.1 L'évolution des coûts devrait être mieux documentée.....	31
4.2 La prise en compte de l'inflation doit être systématisée	32
Annexe 1 : Bases légales	34
Annexe 2 : Abréviations	35

Audit du projet de nouvelle construction de l'ambassade de Pékin

Département fédéral des affaires étrangères, Office fédéral des constructions et de la logistique

L'essentiel en bref

Le projet de nouvelle construction de l'ambassade de Pékin vise à remplacer les bâtiments existants datant des années 1970, en raison de la vétusté des installations techniques, du besoin de places de travail, ainsi que de la nécessité d'une mise aux normes sismiques. En 2016, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a mandaté l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) pour réaliser ce projet. Ce dernier attend actuellement des autorisations de la part des autorités chinoises. En attendant leur réponse, le DFAE et l'OFCL ont décidé de suspendre la planification du projet et d'attendre avant de présenter le projet et la demande de crédit au Parlement. La dernière estimation des coûts se monte à environ 48 millions de francs.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé un audit du projet de construction centré sur sa gestion par les acteurs suisses, à savoir le DFAE et l'OFCL. De manière générale, le projet a été organisé et conduit conformément aux standards en vigueur, en tenant compte des spécificités locales. Toutefois, des aspects importants concernant l'économicité doivent être revus, à commencer par la dimension du projet.

Le CDF a réalisé cet audit dans le cadre de son mandat légal, ancré dans la Loi fédérale sur le Contrôle des finances, en s'appuyant notamment sur l'Ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération. Les appréciations et les recommandations s'adressent uniquement aux autorités suisses.

Le besoin en places de travail devrait être régulièrement revu

En 2016, au lancement du projet, 89 collaborateurs travaillaient à la chancellerie de l'ambassade de Pékin et la tendance, au cours des années précédentes, était à l'augmentation de cet effectif. Cette tendance s'est toutefois inversée dès 2018, en raison, dans un premier temps, d'une rationalisation de l'organisation, puis du COVID et de la baisse de la demande de visas et des activités en général. En 2022, 64 collaborateurs étaient employés à la chancellerie de l'ambassade de Pékin.

Le projet actuel, basé sur la commande du DFAE validée par l'OFCL, comporte 132 places de travail, soit le double de l'effectif actuel.

Les critères d'économicité et d'efficience ne sont pas respectés à ce stade

Comme prévu par l'Ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération, l'OFCL doit exercer un regard critique sur la commande initiale ainsi que sur les demandes formulées par la mandataire, puis assurer que les standards en vigueur soient respectés. Plusieurs éléments montrent que cela n'a pas systématiquement été le cas dans le cadre du projet. Les trois éléments régis par des standards (mètres carrés par place de

travail, coefficient surface de plancher par surface utile et taille des bureaux individuels) ne sont pas utilisés et ne font pas l'objet d'un suivi par l'OFCL. Les valeurs cibles ne sont pas atteintes et l'utilisation des surfaces n'est pas efficiente.

Dans le cadre de la poursuite du projet, le DFAE et l'OFCL doivent décider, en fonction d'une analyse coût-utilité, d'une adaptation du projet, afin qu'il réponde aux besoins réels et aux critères d'économicité et d'efficacité, en rapport avec les articles 9 et 17 de l'Ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération.

Les estimations des coûts sont passées de 25 à 48 millions de francs

Pour chacune des phases du projet, l'OFCL dispose d'une estimation des coûts. Ces derniers sont passés de quelque 25 millions de francs au moment du concours à un peu plus de 48 millions pour le projet d'exécution.

Selon l'OFCL, les principaux facteurs justifiant ce quasi-doublement des coûts sont l'adaptation du projet aux standards techniques chinois (ajout de surfaces et mesures techniques), l'inflation, les taxes ainsi que les modifications de projet.

Tous ces surcoûts ne s'expliquent pas toutefois sur cette seule base. La documentation de l'évolution des coûts mérite d'être améliorée. En particulier, la prise en compte de l'inflation doit être systématique et présentée de façon traçable.

La collaboration entre les offices fonctionne bien, certains standards doivent être adaptés

La collaboration entre le DFAE et l'OFCL fonctionne bien. Du côté du DFAE, il aurait été judicieux d'impliquer tous les acteurs clés dès le début du projet et de manière plus étroite pour bénéficier de leur expertise et éviter certains coûts. Il s'agit par exemple des spécialistes de l'exploitation du bâtiment actuel à Pékin ou du responsable de la sécurité de l'information du DFAE.

En vue d'assurer à l'avenir l'efficacité des projets de construction à l'étranger, le CDF recommande à l'OFCL de définir des indicateurs pertinents, d'assurer leur suivi au cours du projet et de les utiliser comme un instrument de pilotage.

Par ailleurs, le CDF a identifié un potentiel d'amélioration sur la question des places de travail de réserve commandées ainsi que leur intégration dans le projet sous forme d'étapes d'extension ou de mises en service partielles pour optimiser le rapport coûts-utilité. Dans le futur, il est indispensable de documenter l'étude de variantes stratégiques (site alternatif, location).

Prüfung des Neubauprojektes der Botschaft in Peking

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Bundesamt für Bauten und Logistik

Das Wesentliche in Kürze

Das Neubauprojekt der Botschaft in Peking zielt darauf ab, die bestehenden Gebäude aus den 1970er-Jahren aufgrund der veralteten technischen Anlagen, des Bedarfs an Arbeitsplätzen sowie der notwendigen Anpassung an die Erdbeben-Baunormen zu ersetzen. 2016 hat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) mit der Umsetzung dieses Projekts beauftragt. Letzteres wartet derzeit auf die Bewilligungen der chinesischen Behörden. In Erwartung ihrer Antwort, haben das EDA und das BBL entschieden, die Projektplanung auszusetzen und abzuwarten, bevor sie dem Parlament das Projekt und den Kreditantrag vorlegen. Die letzte Kostenschätzung beläuft sich auf rund 48 Millionen Franken.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat eine Prüfung des Bauprojekts durchgeführt, und sich dabei auf dessen Verwaltung durch die Schweizer Akteure, namentlich durch das EDA und das BBL, konzentriert. Im Allgemeinen wurden das Projekt nach den geltenden Standards organisiert und durchgeführt und die örtlichen Besonderheiten berücksichtigt. Jedoch müssen wichtige Aspekte, die die Wirtschaftlichkeit betreffen, überprüft werden, angefangen bei der Grösse des Projekts.

Die EFK hat diese Prüfung im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags durchgeführt, der im Bundesgesetz über die Finanzkontrolle verankert ist und sich insbesondere auf die Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes stützt. Die Beurteilungen und Empfehlungen richten sich ausschliesslich an die Schweizer Behörden.

Der Bedarf an Arbeitsplätzen sollte regelmässig überprüft werden

Bei der Lancierung des Projekts im Jahr 2016 zählte die Kanzlei der Botschaft in Peking 89 Mitarbeitende, wobei in den vergangenen Jahren ein Trend zur Aufstockung der Belegschaft zu verzeichnen war. Der Trend kehrte sich jedoch ab 2018 um, zunächst aufgrund einer Straffung der Organisation, dann wegen COVID und des Rückgangs der Nachfrage nach Visa und der Tätigkeiten der Botschaft im Allgemeinen. 2022 waren 64 Mitarbeitende bei der Kanzlei der Botschaft in Peking angestellt.

Das aktuelle Projekt, das auf dem Auftrag des EDA basiert und vom BBL validiert wurde, sieht 132 Arbeitsplätze vor, was dem Doppelten der aktuellen Belegschaft entspricht.

Die Wirtschaftlichkeits- und Effizienzkriterien werden derzeit nicht erfüllt

Wie in der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes vorgesehen, muss das BBL den ursprünglichen Auftrag sowie die vom Auftraggeber formulierten Anträge kritisch prüfen und anschliessend sicherstellen, dass die geltenden Standards eingehalten werden. Mehrere Indikatoren zeigen, dass dies im Rahmen des Projekts nicht systematisch der Fall war. Jene drei Indikatoren, für die Standards gelten (Quadratmeter pro Arbeitsplatz, Verhältnis Geschossfläche zu Nutzfläche und Grösse der Einzelbüros),

werden nicht herangezogen und werden vom BBL nicht überprüft. Die Sollwerte werden nicht erreicht und die Oberflächen werden nicht effizient genutzt.

Im Rahmen der Weiterführung des Projekts müssen das EDA und das BBL auf der Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse über eine Anpassung des Projekts entscheiden, damit es gemäss den Artikeln 9 und 17 der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes den tatsächlichen Bedürfnissen und den Wirtschaftlichkeits- und Effizienzkriterien entspricht.

Geschätzte Kosten von 25 auf 48 Millionen Franken gestiegen

Für jede Phase des Projekts liegt dem BBL eine Kostenschätzung vor. Die Kosten sind von etwa 25 Millionen Franken zum Zeitpunkt des Projektwettbewerbs auf etwas mehr als 48 Millionen Franken für die Ausführung angestiegen.

Gemäss dem BBL sind die Anpassung des Projekts an die chinesischen technischen Standards (zusätzliche Flächen und technische Massnahmen), die Inflation, die Steuern sowie die Projektänderungen hauptsächlich dafür, dass sich die Kosten nahezu verdoppelt haben.

All diese Mehrkosten lassen sich allerdings nicht allein dadurch erklären. Die Dokumentation der Kostenentwicklung sollte verbessert werden. Insbesondere muss dabei die Inflation systematisch berücksichtigt und nachvollziehbar dargestellt werden.

Die Zusammenarbeit zwischen den Ämtern funktioniert gut, gewisse Standards müssen angepasst werden

Die Zusammenarbeit zwischen dem EDA und dem BBL funktioniert gut. Vonseiten des EDA wäre es sinnvoll gewesen, sämtliche relevanten Akteure enger und von Anfang an in das Projekt einzubeziehen, um von ihrem Expertenwissen zu profitieren und gewisse Kosten zu vermeiden. Dabei handelt es sich beispielsweise um Fachleute für den Betrieb des aktuellen Gebäudes in Peking oder um den Informationssicherheitsbeauftragten des EDA.

Um in Zukunft die Effizienz von Bauprojekten im Ausland sicherzustellen, empfiehlt die EFK dem BBL, aussagekräftige Indikatoren festzulegen, diese während der Projektlaufzeit zu überprüfen und als Steuerungsinstrument zu nutzen.

Ausserdem hat die EFK Verbesserungspotenzial bei der Frage der angeforderten Reserve-Arbeitsplätzen sowie deren Integration in das Projekt in Form von Ausbautappen oder einer schrittweisen Inbetriebnahme zur Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses identifiziert. In Zukunft wird es unerlässlich sein, die Ausarbeitung strategischer Varianten (Alternativstandort, Vermietung) zu dokumentieren.

Originaltext auf Französisch

Verifica del progetto di nuova costruzione dell'ambasciata a Pechino

Dipartimento federale degli affari esteri, Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

L'essenziale in breve

Il progetto di nuova costruzione dell'ambasciata a Pechino mira a sostituire gli edifici esistenti risalenti agli anni Settanta a causa della vetustà degli impianti tecnici, della necessità di un maggior numero di postazioni di lavoro e dell'esigenza di rispettare le norme antisismiche. Nel 2016, il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ha incaricato l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) di realizzare questo progetto. L'UFCL sta aspettando che le autorità cinesi rilascino le autorizzazioni necessarie. In attesa della loro risposta, il DFAE e l'UFCL hanno deciso di sospendere la pianificazione del progetto e di rinviare la sua presentazione e la domanda di credito al Parlamento. L'ultima stima dei costi è di circa 48 milioni di franchi.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica del progetto di costruzione concentrandosi sulla sua gestione da parte degli attori svizzeri, ovvero il DFAE e l'UFCL. In generale, il progetto è stato organizzato e realizzato secondo gli standard vigenti, tenendo conto delle specificità locali. Tuttavia, è necessario rivedere alcuni aspetti importanti concernenti l'economicità, partendo dalle dimensioni del progetto.

Il CDF ha effettuato la presente verifica nell'ambito del suo mandato legale, sancito nella legge federale sul Controllo delle finanze, e basandosi in particolare sull'ordinanza sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione. Le valutazioni e le raccomandazioni sono rivolte esclusivamente alle autorità svizzere.

Il fabbisogno di postazioni di lavoro dovrebbe essere rivisto periodicamente

Nel 2016, quando il progetto è stato avviato, il personale della Cancelleria dell'ambasciata a Pechino era composto da 89 persone. Negli anni precedenti è stata registrata una tendenza verso un aumento dell'organico. Tuttavia, questa tendenza si è invertita dal 2018, inizialmente a causa di uno snellimento dell'organizzazione, poi della pandemia da coronavirus e del calo della domanda di visti e delle attività in generale. Nel 2022, la Cancelleria dell'ambasciata a Pechino contava 64 collaboratori.

L'attuale progetto, basato sull'ordinazione del DFAE e convalidato dall'UFCL, prevede 132 postazioni di lavoro, ovvero il doppio dell'organico effettivo.

Finora i criteri di economicità e di efficienza non sono adempiuti

Come previsto dall'ordinanza sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione, l'UFCL deve esaminare con senso critico l'ordinazione iniziale e le proposte formulate dal mandatario e infine garantire il rispetto degli standard vigenti. Diversi elementi indicano che ciò non è avvenuto sistematicamente nel quadro del progetto. I tre elementi regolati dagli standard (metri quadrati per postazione di lavoro, coefficiente di superficie di piano

per superficie utile e dimensione dei singoli uffici) non sono stati utilizzati e non saranno oggetto di una verifica successiva da parte dell'UFCL. I valori di riferimento non sono raggiunti e non vi è un'utilizzazione efficiente delle superfici.

Nell'ambito del proseguimento del progetto, il DFAE e l'UFCL dovranno decidere, in funzione di un'analisi costi-benefici, se adeguare il progetto in modo che risponda al fabbisogno effettivo e ai criteri di economicità e di efficienza, in relazione agli articoli 9 e 17 dell'ordinanza sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione.

Le stime dei costi sono passate da 25 a 48 milioni di franchi

L'UFCL dispone di una stima dei costi per ogni fase del progetto. I costi sono passati da circa 25 milioni di franchi al momento del concorso a poco più di 48 milioni di franchi per il progetto d'esecuzione.

Secondo l'UFCL, l'adeguamento agli standard tecnici della Cina (superfici e misure tecniche supplementari), l'inflazione, le tasse e le modifiche apportate al progetto sono i principali fattori che hanno quasi portato a un raddoppiamento dei costi.

Tuttavia, i costi supplementari non sono unicamente riconducibili ai fattori summenzionati. Occorre documentare meglio l'evoluzione dei costi, in particolare tenendo sistematicamente in considerazione l'inflazione e presentandola nei documenti in modo da poterne ripercorrere l'andamento.

Vi è una buona collaborazione tra gli Uffici, ma alcuni standard devono essere adattati

Vi è una buona collaborazione tra il DFAE e l'UFCL. Il DFAE avrebbe dovuto coinvolgere maggiormente tutti gli attori chiave sin dall'inizio del progetto per beneficiare delle loro competenze ed evitare determinati costi. Si tratta ad esempio degli specialisti dell'esercizio dell'attuale edificio a Pechino e del responsabile della sicurezza delle informazioni del DFAE.

Per garantire in futuro l'efficienza dei progetti di costruzione all'estero, il CDF raccomanda all'UFCL di definire indicatori pertinenti, di monitorarli nel corso dei progetti e di utilizzarli come strumento di direzione.

Il CDF ha inoltre individuato un potenziale di miglioramento per quanto riguarda le postazioni di lavoro di riserva e la loro integrazione nel progetto, mediante operazioni di ampliamento o di messa in esercizio parziale volte a ottimizzare il rapporto costi-benefici. In futuro sarà essenziale documentare lo studio di varianti strategiche (sito alternativo, ubicazione).

Testo originale in francese

Audit of the new construction project for the embassy in Beijing

Federal Department of Foreign Affairs, Federal Office for Buildings and Logistics

Key facts

The new construction project for the embassy in Beijing aims to replace the existing buildings dating from the 1970s, due to obsolete technical installations, the need for more workspaces and the need to comply with seismic standards. In 2016, the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) commissioned the Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL) to undertake the project, which is currently awaiting authorisation from the Chinese authorities. Pending their response, the FDFA and the FOBL have decided to suspend the planning of the project and to wait before presenting the project and the request for credit to Parliament. The latest cost estimate stands at around CHF 48 million.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) carried out an audit of the construction project, focusing on its management by the Swiss stakeholders, i.e. the FDFA and the FOBL. Generally speaking, the project was organised and managed in accordance with current standards, taking into account local specificities. However, there are important aspects to be reviewed in terms of cost-effectiveness, starting with the size of the project.

The SFAO carried out this audit as part of its legal mandate, which is anchored in the Federal Audit Office Act, based in particular on the Ordinance on Federal Real Estate Management and Logistics. The assessments and recommendations are directed solely at the Swiss authorities.

Workspace requirements should be regularly reviewed

In 2016, when the project was launched, there were 89 employees working in the chancery of the embassy in Beijing, and in previous years the trend had been for this number to increase. However, this trend was reversed in 2018, initially due to a streamlining of the organisation, then to COVID and the drop in demand for visas and activities in general. In 2022, 64 employees were working in the chancery of the Beijing embassy.

The current project, based on the FDFA order approved by the FOBL, includes 132 workstations, i.e. double the current number of employees.

The cost-effectiveness and efficiency criteria are not yet fulfilled

As stipulated in the Ordinance on Federal Real Estate Management and Logistics, the FOBL must critically review the initial order and the requests made by the mandating authority, and then ensure that the standards in force are complied with. There are several indications that this was not systematically the case for this project. The three elements governed by standards (square metres per workstation, floor area/usable area ratio and size of individual offices) are not applied and are not monitored by the FOBL. The target values are not achieved and the space is not used efficiently.

As the project continues, the FDFA and the FOBL must decide, on the basis of a cost-benefit analysis, whether the project should be adapted to meet actual needs and the criteria of economy and efficiency, in accordance with Article 9 and Article 17 of the Ordinance on the Management of Federal Real Estate and Logistics.

Cost estimates have increased from CHF 25 million to CHF 48 million

FOBL has cost estimates for each phase of the project. These have risen from around CHF 25 million at the time of the tender to just over CHF 48 million for the final project.

According to the FOBL, the main factors behind this near doubling of costs are the adaptation of the project to Chinese technical standards (addition of surface area and technical measures), inflation, taxes and project modifications.

However, these do not account for all the extra costs. The documenting of cost trends needs to be improved. In particular, inflation must be systematically taken into account and presented in a transparent manner.

Good cooperation between the offices, but some standards need to be adapted

Cooperation between the FDFA and the FOBL has been working well. On the FDFA side, it would have been advisable to involve all the key stakeholders more closely from the start of the project in order to benefit from their expertise and avoid certain costs. These include, for example, specialists responsible for operating the current building in Beijing and the FDFA's head of information security.

In order to ensure the efficiency of construction projects abroad in the future, the SFAO recommends that the FOBL define relevant indicators, monitor them during the course of the project and use them as a steering tool.

The SFAO also identified potential for improvement with regard to reserve workstations that have been ordered and their integration into the project, either via extension stages or partial commissioning in order to optimise the cost/benefit ratio. In the future, it will be essential to document the study of strategic variants (alternative site, rental).

Original text in French

Prises de position générales des audités

Prise de position de la Direction des ressources (DR) du Département fédéral des affaires étrangères

Das EDA nimmt erfreut die Einschätzung der EFK zur Kenntnis, dass die Zusammenarbeit zwischen dem BBL und dem EDA gut funktioniert.

In etlichen Punkten steht das EDA dem Bericht mehrheitlich kritisch gegenüber. Die präsentierten Fakten berücksichtigen den Gesamtkontext in unzureichendem Mass. Die Wichtigkeit Chinas für die Schweizer Aussenpolitik, die erwartete Entwicklung der bilateralen Beziehungen, sowie die Tatsache, dass bei einem Projekt dieser Tragweite langfristige Entwicklungen berücksichtigt werden müssen, wurden im Bericht nur marginal erwähnt oder gar ausser Acht gelassen.

Ein Bauprojekt von solchem Umfang wird für die nächsten 40 Jahre geplant. Das EDA erachtet den Vergleich mit der aktuellen Situation, welche noch stark von den vorübergehenden Auswirkungen der COVID 19 Pandemie geprägt ist, als irreführend. Die Räumlichkeiten des Neubauprojekts müssen es der Schweiz ermöglichen, auch in einer fernerer Zukunft ihre Aufgaben in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Kultur und Dienstleistungen in Peking effizient und effektiv erfüllen zu können.

Weiter hinterfragt das EDA die Relevanz eines Vergleichs zwischen Botschaften oder mit Büroräumlichkeiten der Bundesverwaltung in der Schweiz anhand von Kennzahlen. Je nach Kontext haben Schweizer Botschaften im Ausland sehr unterschiedliche Aufgaben und Aktivitäten, die auch unterschiedliche Räumlichkeiten erfordern, so dass ein Vergleich zwischen Botschaften nur bedingt aussagekräftig ist. Ein Vergleich mit Büroräumlichkeiten in der Schweiz, welche in der Anzahl Arbeitsplätze, den Aufgaben und den Betrieb sehr stark von einer Botschaft unterscheiden, ist kaum sinnvoll. Kurz: Es existiert keine aussagekräftige Vergleichsbasis.

Prise de position de l'Office fédéral des constructions et de la logistique

Von der Erkenntnis der EFK, dass die Zusammenarbeit zwischen dem EDA und dem BBL gut funktioniert, nimmt das BBL erfreut Kenntnis.

Grundsätzlich steht aber das BBL zu vielen Aussagen des Berichts sehr kritisch gegenüber. Die Prüfung der EFK erfolgte zu einem ausserordentlich frühen Projektstadium. Auf Grund des landesspezifischen Bewilligungsverfahrens und den dynamischen Entwicklungen der Rahmenbedingungen vor Ort, waren bis dato noch keine offiziellen Projektphasenabschlüsse möglich. Im Weiteren wurden deshalb dem Parlament zu diesem Vorhaben auch noch keine finanziellen Mittel beantragt. Dieser Projektstand wurde im Bericht nicht entsprechend berücksichtigt.

Die Planung eines Bauprojekts hat den gesamten Lebenszyklus von mindestens 40 Jahren zu berücksichtigen. Entsprechend muss die langfristige Entwicklung des Nutzers und somit des Standortes in das Vorhaben aufgenommen werden. Diesem Aspekt wird im Bericht wenig Beachtung geschenkt.

Der Bericht fokussiert sich im Wesentlichen auf die Wirtschaftlichkeitsaspekte. Bei der Planung und Realisierung eines Bauprojektes berücksichtigt das BBL alle Nachhaltigkeits-

kriterien (Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaftlichkeit). Auch hier ist wiederum die Langfristbetrachtung über den gesamten Lebenszyklus entscheidend.

Botschaftsgebäude können auf Grund der vielseitigen Aufgaben des Nutzers nicht mit einem klassischen Büro- und Verwaltungsgebäude in der Schweiz verglichen werden. Je nach Standort unterscheiden sich Klima, gesetzliche Rahmenbedingungen, Kultur usw. Diese Faktoren haben direkten Einfluss auf das Bauprojekt und müssen entsprechend adaptiert werden.

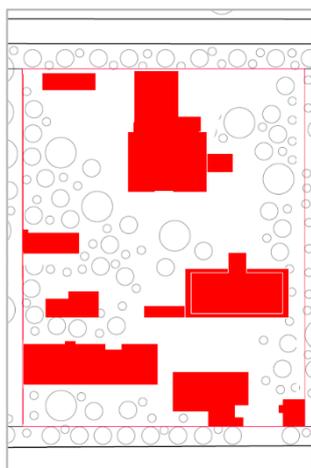
1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

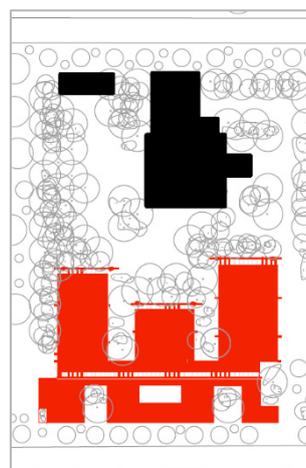
Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) s'appuie sur un réseau extérieur qui compte environ 170 représentations pour accomplir ses tâches à l'étranger. La responsabilité de ces bâtiments à l'étranger incombe à l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). En Chine, le DFAE dispose notamment d'une ambassade au centre de Pékin depuis 1970. La Suisse possède un prêt à usage du terrain sur cette parcelle d'environ 10 000 m².

Dans sa stratégie pour la Chine de 2021–2024¹, le Conseil fédéral souligne l'importance des relations bilatérales entre les deux pays. Au niveau économique par exemple, la Chine est le troisième partenaire commercial de la Suisse, après l'Europe et les Etats-Unis.

Le projet de nouvelle construction de l'ambassade de Pékin a pour but de remplacer les bâtiments existants datant des années 1970. La vétusté des installations techniques, le besoin de places de travail, ainsi que la mise aux normes sismiques sont les principaux facteurs ayant conduit au lancement de ce projet en 2016. L'objectif est de construire un nouveau bâtiment sur la même parcelle. La résidence, située au nord de la parcelle, n'est pas concernée.



Plan de situation actuel (source : OFCL)



Plan de situation futur (source : OFCL)

Le DFAE, en tant que futur utilisateur, est le mandataire du projet et l'OFCL est chargé de la réalisation. Un concours d'architecture a été lancé en 2018. Il a été remporté par le bureau d'architectes lausannois Brauen Wälchli Architectes (BWA).

¹ Rapport « Stratégie Chine 2021–2024 », approuvé par le Conseil fédéral le 19 mars 2021, disponible sur le site du DFAE.



Rendu du projet ayant remporté le concours d'architecture (source : BWA)

Afin de s'adapter au processus local d'autorisation, le projet d'ouvrage a été réalisé avant la demande de crédit dans le message sur les immeubles du Département fédéral des finances (DFP). Ainsi, le projet d'exécution (phase 51 selon la Société suisse des ingénieurs et des architectes, SIA) a été réalisée avant l'appel d'offres (phase 41). Au moment de l'audit, le projet était en attente d'approbation des autorités chinoises. En attendant, le DFAE et l'OFCL ont décidé de suspendre la planification du projet et aussi d'attendre avant de présenter le projet et la demande de crédit au Parlement.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'objectif de l'audit est d'évaluer l'évolution du projet de nouvelle construction de l'ambassade de Suisse à Pékin en vue de l'élaboration du message sur les immeubles destinés au Parlement.

Les deux questions d'audit étaient les suivantes :

- Les besoins de l'organisation mandataire et utilisatrice ont-ils été pris en compte de manière appropriée, économique et en temps opportun lors de la phase de planification ?
- Les standards applicables de l'organisation en charge de la construction, ainsi que de l'organisation mandataire et utilisatrice sont-ils pris en compte dans la planification de l'exécution ?

1.3 Etendue de l'audit et principe

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité le projet de nouvelle construction de l'ambassade de Pékin uniquement du point de vue des acteurs suisses, à savoir le DFAE et l'OFCL. L'audit n'a pas porté sur les aspects liés à la demande d'autorisation auprès des autorités chinoises.

L'audit a été mené du 23 mai au 7 novembre 2022 par Christine Loward et Alexandre Haerderli (responsable de révision). Il a été conduit sous la supervision de Martina Moll. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

En raison des restrictions de voyage dues au COVID, l'équipe d'audit a renoncé à se rendre en Chine. L'état actuel du bâtiment ainsi que la situation de la parcelle n'ont par conséquent pas pu être examinés sur place. Des entretiens avec des membres de la représentation suisse sur place ont pu être réalisés en visioconférence.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive par le DFAE et l'OFCL. Les documents requis et l'infrastructure ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 28 mars 2023. Les participants étaient :

Pour le DFAE : la directrice des ressources, la cheffe des finances et la cheffe de l'immobilier.

Pour l'OFCL : le directeur, le responsable Constructions, la gestionnaire de portefeuille, le responsable Constructions étranger, le chef de projet du maître d'ouvrage et un réviseur interne.

Pour le CDF : le vice-directeur, les responsables de mandat, le superviseur de l'audit et l'équipe d'audit.

Le CDF remercie pour l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Conduite de projet

2.1 L'étude des variantes stratégiques doit être démontrée

Lorsque le DFAE a besoin d'un nouveau bâtiment ou d'un agrandissement, il en fait part à l'OFCL via une demande standardisée. L'OFCL analyse la demande.

Pour l'ambassade de Suisse à Pékin, une étude de faisabilité, mandatée par l'OFCL, a d'abord été réalisée en 2014 afin d'examiner diverses solutions sur la parcelle pour répondre au besoin d'agrandissement. En 2016, le DFAE a transmis une demande à l'OFCL, faisant état d'un besoin de places supplémentaires, ainsi que la nécessité d'une rénovation globale ou d'une nouvelle construction. Suite à cette demande, l'OFCL a réalisé une nouvelle étude de faisabilité avec des variantes sur la parcelle existante en 2017. Le programme des locaux 2016, commandé par le DFAE, a servi de base à cette étude.

L'étude de variantes stratégiques, comme alternative au maintien sur la parcelle actuelle, avec un prêt à usage du terrain, n'a pas eu lieu. Seule la décision de rester sur le terrain est documentée. Au début du projet, une analyse de variantes stratégiques n'était pas prévue dans le processus, ni dans le mandat interne de l'OFCL. Le standard valable au moment de l'audit prévoyait un examen de l'optimisation ou de la densification ainsi que l'élaboration de variantes immobilières. Il ne prévoyait pas que l'analyse des variantes stratégiques soit documentée.

Appréciation

L'étude de faisabilité de 2017 présente de manière compréhensible diverses solutions de construction sur la parcelle. Il manque toutefois, au niveau stratégique, une étude de variantes alternatives au maintien sur la parcelle, telles qu'un site alternatif avec, à nouveau, un droit de superficie, ou des solutions de location plutôt qu'un investissement propre vu l'expiration du prêt à usage du terrain en 2030. Une étude des différentes possibilités aurait dû être effectuée pour pouvoir prendre la décision la plus économique et la plus durable au début du projet. Le fait que la résidence se trouve sur la même parcelle que la chancellerie et qu'une autorisation des autorités locales est nécessaire, ce qui limite les possibilités de trouver un emplacement alternatif, aurait aussi dû être documenté dans cette analyse.

L'examen du potentiel de densification ou des variantes immobilières sur la parcelle est important et prévu dans le processus actuel de l'OFCL. Cependant, la documentation de l'approche globale stratégique (solutions de location, sites alternatifs ou autres) et le choix de la variante la plus économique n'est pas explicitement prévue dans le processus.

Pour la recommandation, voir le chapitre 3.1.

2.2 Le DFAE doit impliquer tous les acteurs clés dès le début

La collaboration entre le DFAE et l'OFCL dans le cadre de projets immobiliers en Suisse et à l'étranger est régie par une convention basée sur l'Ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération. Les rôles et les responsabilités sont définis. Une organisation de projet a été mise en place pour le projet de nouvelle construction de l'ambassade de Pékin. Le DFAE y est représenté par l'entité Immobilier DFAE, rattachée à la Direction des ressources, ainsi que la représentation sur place. La documentation et les entretiens ont toutefois montré que les questions concrètes liées à l'exploitation du

bâtiment ont été peu thématiques avec les spécialistes sur place à Pékin, ce qui a nécessité ultérieurement des modifications du projet.

Une commission de sécurité, présidée par le Centre de gestion des crises du DFAE et dans laquelle siège entre autres un représentant de l'Office fédéral de la police, est chargée de prendre des décisions concernant la sécurité du bâtiment. Des questions telles que les contrôles des accès ou les mesures pour prévenir les effractions y sont notamment traitées. Cette commission a aussi pris certaines mesures visant à protéger l'information analogique ou digitale. Le DFAE dispose d'une entité transversale dédiée à la sécurité de l'information (Protection des données, transparence et sécurité de l'information DFAE). Or, les processus et l'organisation de projets immobiliers à l'étranger ne prévoient pas qu'elle soit impliquée pour le moment. L'entité n'avait pas connaissance du projet de nouvelle construction de l'ambassade de Pékin avant que le CDF ne la contacte.

De plus, certains éléments importants pour le projet, connus par une autre entité du DFAE depuis 2017 au moins, n'ont pas été pris en compte, ce qui a engendré des coûts initiaux plus élevés et des modifications ultérieures du projet.

Appréciation

L'implication des futurs utilisateurs du bâtiment est primordiale dans un projet de construction. Elle a été en partie réalisée avec la présence de l'ambassadeur, ainsi que d'un représentant des utilisateurs dans l'organisation de projet. Elle pourrait être améliorée sur les questions concrètes liées à l'exploitation qui ont été insuffisamment ou trop tardivement thématiques. Un échange précoce, étroit et documenté sur ces thématiques avec les spécialistes est nécessaire pour prendre en compte leur expertise et leur connaissance de la situation sur place et éviter des coûts supplémentaires par la suite. Il s'agit en particulier aussi d'assurer une continuité du dialogue et des connaissances, y compris lorsque le personnel diplomatique est transféré, comme c'est en général le cas tous les quatre ans.

Certaines mesures ont été prises pour assurer la sécurité de l'information, mais il est difficile de comprendre pourquoi le spécialiste de cette question au sein du DFAE n'a pas été impliqué pour bénéficier de son expertise et de son expérience. Même si le facteur humain est central pour la sécurité de l'information, des mesures de construction ou d'aménagement peuvent grandement y contribuer.

Une implication plus précoce d'autres entités du DFAE aurait permis de réduire les coûts initiaux ou le risque de coûts supplémentaires liés aux modifications du projet.

Les processus du DFAE prévoient à juste titre que les besoins des partenaires internes et externes soient clarifiés, parce que le DFAE est responsable de la totalité des surfaces dans le bâtiment de l'ambassade. Du point de vue du CDF, il manque toutefois une étape dans le processus afin d'impliquer dans le développement du projet les acteurs clés, comme l'entité responsable de la sécurité de l'information.

Recommandation 1 (Priorité 3)

Le CDF recommande à la Direction des ressources du DFAE d'impliquer systématiquement et dès le début les acteurs clés pour tous les aspects des projets immobiliers, en particulier sur les questions stratégiques, d'exploitation et de sécurité de l'information, et d'ajouter explicitement ce point dans ses processus.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de la DR du DFAE

Die Immobilien-Prozesse des EDA sehen vor, dass alle relevanten Stellen frühzeitig im Projekt betreffend strategischer Ausrichtung, Bedarf und Betrieb einbezogen werden. Die notwendigen Bedürfnisse werden geprüft und in den Antrag an das BBL integriert. Im Projektverlauf wird die Vertretung je nach Notwendigkeit in den entsprechenden Projektphasen hinsichtlich betrieblicher Fragen beigezogen und konsultiert.

Die Stelle für Informationssicherheit soll bei künftigen Projekten bereits am Anfang miteinbezogen werden. Im vorliegenden Fall hat der spätere Austausch mit dieser Stelle zum Neubau Projekt in Peking zu keinem signifikanten Nachbesserungsbedarf geführt.

Die Beurteilung, dass ein früherer Einbezug anderer Stellen im EDA die Initialkosten oder das Risiko von Mehrkosten aufgrund von Projektänderungen hätte reduzieren können, konnte von der EFK weder konkret aufgezeigt noch beziffert werden.

2.3 L'OFCL doit exercer un regard critique lors de l'examen des besoins

Après la commande initiale, les modifications des besoins se font au travers d'un processus et d'un formulaire standardisés. L'impact sur les coûts et les délais sont systématiquement estimés. Selon l'Ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération, l'OFCL doit examiner les besoins des utilisateurs notamment sous l'angle de la légalité, de l'opportunité et de l'économicité. Un arrêté du Conseil fédéral du 29 mai 2019 précise que l'office est chargé d'imposer les standards en matière de places de travail.

Durant les phases d'avant-projet et de projet d'ouvrage, les demandes de modification des besoins ont été analysées de manière critique par l'OFCL : lorsqu'une demande s'écartait des standards, cela était mentionné dans la prise de position de l'OFCL. Les demandes ont été soit refusées, soit acceptées en précisant que les coûts seraient à la charge de l'utilisateur.

Dans la phase de projet d'exécution, une demande de modification du DFAE du 19 mai 2021, validée par l'OFCL, mêle deux éléments. D'une part, le retrait du projet d'une entité permettant de libérer huit places de travail pour un total d'environ 60 m². D'autre part, le réaménagement de la section des visas, pour laquelle la place prévue est inférieure d'environ 20 m² à la commande. Une estimation des coûts supplémentaires globaux pour les deux éléments a été réalisée. La demande de modification indique un impact sur les délais de cinq mois, alors qu'elle n'entraîne, dans les faits, pas de retard.

Des nouveaux standards immobiliers, conclus entre le DFAE et l'OFCL, sont entrés en vigueur fin 2018, soit après le début du projet de nouvelle construction de l'ambassade de Pékin. En principe, ils ne devaient pas être appliqués de manière rétroactive. Dans les faits, trois demandes de modification de projet ont été effectuées en 2019 en se basant sur ces standards, ce qui a conduit dans deux cas à une augmentation des surfaces utilisées et dans un cas à une réduction de celles-ci. Ces modifications n'ont pas augmenté la surface utile globale du projet.

Lorsqu'elles ne sont pas liées à un changement des besoins, les évolutions du projet, par exemple des ajustements nécessaires au respect des normes locales, ne passent pas par le processus de modification de projet. L'impact sur les coûts et les délais n'est pas systématiquement estimé.

Appréciation

L'OFCL doit veiller à exercer un regard critique sur les demandes de modification de projet et signaler clairement quand les standards ne sont pas respectés, comme il l'avait fait dans les premières phases du projet. L'impact sur les coûts et les délais doivent aussi faire l'objet d'une analyse critique, ce qui n'a pas été le cas avec la demande du 19 mai 2021. Avec cette demande, l'OFCL a autorisé la réutilisation de surfaces devenues superflues pour un autre usage. Chaque demande de modification ne devrait couvrir qu'une seule thématique, afin que l'impact sur les coûts et les délais soit évalué de manière distincte pour chaque thématique.

Concernant l'application de standards entrés en vigueur après le début du projet, l'OFCL devrait adopter une pratique uniforme : soit les nouveaux standards ne sont pas appliqués, soit le projet est revu en appliquant les nouveaux standards. Avant de prendre une décision, une analyse de l'impact sur le projet d'une éventuelle application des nouveaux standards devrait être effectuée.

Les évolutions du projet, qui ne sont pas liées à un changement des besoins, devraient faire l'objet d'une documentation systématique comprenant une estimation de l'impact sur les coûts et les délais. Elles devraient figurer dans la liste des modifications de projet ou dans un instrument analogue.

2.4 Les places de travail de réserve doivent être planifiées de manière transparente et modulaire

Au cours du projet, le nombre de places de travail de réserve nécessaires n'a cessé d'évoluer sans qu'il soit possible de comprendre les raisons de ces changements. Un document datant du 18 mai 2016 évoque la nécessité d'environ 30 places de réserve. Dans le programme des locaux de 2017, le chiffre de 19 places de réserve y est mentionné. En additionnant les places de réserve dans la liste figurant dans le même document, on parvient à un total de 17, comme dans le programme du concours d'architecture.

Concernant les utilisateurs tiers de l'ambassade, des places de travail de réserve ont été commandées par le DFAE sans avoir été demandées par les tiers. Swiss Business Hub a annoncé avoir besoin de cinq à six places de travail. Dans les faits, un total de neuf places a été commandé. Quatre places de travail ont par ailleurs été commandées pour le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) qui n'en a besoin que de trois.

De manière générale, il n'existe pas de règles concernant la commande de place de travail de réserve.

Dans le cadre du projet de nouvelle construction de l'ambassade de Pékin, une possible extension du bâtiment a été envisagée. Selon les plans, un total de 482 m² (environ 30 places de travail) pourrait être ajouté en agrandissant le deuxième étage du bâtiment. Les réflexions sur cette possibilité n'ont pas été coordonnées avec celles sur les places de travail de réserves commandées.

Appréciation

Il ne paraît pas opportun de fixer des règles absolues en matière de places de travail de réserves afin de garantir la flexibilité nécessaire pour tenir compte des spécificités de chaque projet à l'étranger. Par contre, la commande de ces dernières devrait se faire de manière transparente et justifiée.

Dans le cas du projet de nouvelle construction de l'ambassade de Pékin, les changements à répétition dans le nombre de places de réserve n'ont pas été justifiés par le DFAE. Ce dernier n'a pas fourni la preuve économique de ses besoins, comme prévu par l'article 17 de l'Ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération. Les besoins n'ont pas été analysés de manière critique par l'OFCL, comme le prévoit l'article 9 de la même ordonnance (voir également le chapitre 3.1).

Pour optimiser le rapport coûts-utilité, il est nécessaire de penser à d'éventuelles extensions du bâtiment ou des mises en service partielles en lien avec les places de travail de réserves commandées.

Recommandation 2 (Priorité 2)

Le CDF recommande à la Direction des ressources du DFAE de justifier ses besoins en places de travail totales et de réserve en démontrant qu'ils répondent à des critères d'efficience et d'économie.

La recommandation est rejetée.

Prise de position de la DR du DFAE

Ein Bauprojekt von solcher Tragweite wird für die nächsten 40 Jahre geplant, damit die Botschaft in Peking auch in einer weiteren Zukunft ihren Auftrag und ihre Aufgaben der Interessenwahrung für die Schweiz erfüllen kann. Gemäss Art. 17 der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes hat das EDA 2016 den Antrag mit der Entwicklungsstrategie und der langfristigen Planung des Departements abgeglichen.

Bezeichnend für die Bedeutung der Volksrepublik in der Schweizer Aussenpolitik ist, dass die Schweiz über eine Strategie ausschliesslich für China verfügt. Entsprechend sind die Interessen, welche die Schweiz mit China verbinden, vielfältig und von finanzieller, wirtschaftlicher, diplomatischer, konsularischer und wissenschaftlicher Natur. China ist ein Schwerpunktland und in sämtlichen Fokusbereichen der Schweizer Aussenpolitik ein gewichtiger Akteur. Insofern wird die Botschaft in Peking für eine Vielzahl an Dienstleistungen vor Ort wie aus der Schweiz in Anspruch genommen. Nicht zuletzt werden die Beziehungen mit der Mongolei und – sobald die Grenzöffnung erfolgt – der Demokratischen Volksrepublik Korea über Peking abgewickelt.

Ein Vergleich mit den aktuellen Mitarbeiterzahlen wie dies weiter im Bericht unter Punkt 3.1 gemacht wird, ist irreführend und falsch. Die Auswirkungen der COVID-19 Pandemie sind nicht ausreichend und nicht korrekt berücksichtigt. Die Pandemie hatte insbesondere in China einen starken Einfluss auf die Reisetätigkeit und somit auf die Ausstellung von Visa sowie auf weitere Aktivitäten der Botschaft (Wirtschaft, Politik, Kultur usw.). Aufgrund der strikten Handhabung der Covid-19 Pandemie wurden bestimmte Dienstleistungen nicht mehr benötigt, welche mit der Öffnung des Landes wieder anfallen.

Die Auswirkungen der Pandemie, auch wenn sie sehr wichtig waren, bleiben aber in Bezug auf den betrachteten Zeithorizont eine vorübergehende, relativ kurze Episode. Die derzeitige Entwicklung bei den Visa-Anträgen in China zeigt eindrücklich, wie wichtig eine

vorausschauende Planung im konsularischen Bereich ist. Die erwartete Entwicklung der Anzahl Mitarbeitende stützt sich auf die zukünftige Entwicklung der Schweizerischen Aussenpolitik. Die Ausgangslage bei Projektstart forderte Reservearbeitsplätze. Diese basieren auf begründete, zukunftsgerichtete, langfristig erwartete Bedürfnisse.

Das Bedürfnis ist dokumentiert und wurde im Raumprogramm ausgewiesen. Es ist wichtig, dass genug Raum für die Zukunft vorhanden ist, und die Strukturen flexibel angepasst werden können.

Die EFK nimmt die Ablehnung zur Kenntnis.

Recommandation 3 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFCL de contrôler de manière générale dans les projets de construction que les places de travail totales et celles de réserve soient commandées de manière transparente et justifiée. L'OFCL doit exercer son rôle d'examineur critique sur les besoins et les adaptations demandés par les utilisateurs. En outre, l'OFCL doit planifier les places de travail de réserve de manière modulaire en relation avec de possibles étapes d'extension ou de mises en service partielles, de manière à optimiser le rapport coûts-utilité.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFCL

Entsprechend Art. 17 VILB müssen die Benutzerorganisationen (BO) ihren Bedarf inkl. einem betriebswirtschaftlichen Nachweis schriftlich beantragen. Dieser Antrag wird vom jeweiligen Generalsekretariat, bzw. der anderen vorgesetzten Stelle geprüft und beurteilt und gibt die entsprechende Empfehlung ab. Der Prozess sieht vor, dass der Besteller seinen Bedarf nachvollziehbar ermittelt, begründet und Entwicklungen antizipiert. Dies ist aus Sicht BBL seitens EDA erfolgt. Entsprechend der Kompetenz des BBL als Bau- und Liegenschaftsorgan wird der gemeldete Bedarf plausibilisiert und eine Abwägung der Verhältnismässigkeit getroffen. Ziel des BBL ist, darauf basierend das nachhaltigste Konzept umzusetzen, das dem Nutzer erlaubt, seinen Verpflichtungen zukunftsgerichtet nachzukommen. Hierbei sind Erstellungs- und Lebenszykluskosten gleichermassen zu berücksichtigen. Des Weiteren gilt es den landespezifischen Kontext inklusive rechtlicher Rahmenbedingungen in die Gesamtbetrachtung mit einzubeziehen.

2.5 Des indicateurs pertinents pour la conduite de projet sont nécessaires

Dans la documentation standard de projet de l'OFCL, une douzaine d'indices sont rapportés. Ils concernent la rentabilité, les coûts, les surfaces, les frais d'exploitation ou encore la consommation énergétique. Ces indicateurs ne sont pas monitorés au cours du projet et ne sont pas utilisés, par exemple pour comparer le projet en cours avec d'autres projets.

Selon l'OFCL, il est toujours difficile de comparer deux représentations à l'étranger, car chaque projet comporte ses propres spécificités. Une comparaison avec les prix du marché est aussi jugée délicate. Dans le cadre du projet de Pékin, l'OFCL a choisi de prendre comme référence d'autres projets qu'il a réalisés : les ambassades de Nairobi, d'Alger et de Moscou.

Pour la comparaison, l'OFCL utilise une seule valeur : les coûts du code des frais de construction (CFC) 2 par mètre carré (CFC2/m²).

D'autres indices, comme le rapport entre la surface de construction et la surface de plancher, qui jouent généralement un rôle important dans les projets de construction, ne sont pas rapportés.

Une analyse de rentabilité a été réalisée en début de projet en se basant sur les investissements et leurs coûts consécutifs par an. Le projet a connu une augmentation significative des coûts estimés (voir chapitre 4) et le passage de trois phases SIA. L'analyse de rentabilité n'a pas été actualisée. Il n'est pas prévu à ce stade que ce calcul soit mis à jour.

Appréciation

Certains indices rapportés de manière standard amèneraient une plus-value, mais ils ne sont pas utilisés pour la conduite du projet par l'OFCL. Ce dernier utilise uniquement les coûts CFC2/m² pour situer le projet en cours avec d'autres constructions qu'il a réalisées et qu'il juge comparables.

L'analyse de rentabilité est peu pertinente dans le cadre de projets à l'étranger, puisque les prix facturés à l'interne pour les loyers sont fixes pour le monde entier et ne tiennent pas compte des prix du marché dans le pays hôte. En ce sens, l'analyse de rentabilité ne peut pas véritablement être utilisée comme un outil de comparaison entre différents projets. De plus, une analyse de rentabilité n'est utile que si elle est mise à jour régulièrement, par exemple à la fin de chaque phase SIA, et qu'elle est utilisée pour le pilotage du projet.

Recommandation 4 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFCL, en collaboration avec le DFAE, de définir des indicateurs pertinents, de les utiliser comme instrument central de conduite de projet en définissant des valeurs cibles, en contrôlant leur évolution au cours du projet et en prenant, si nécessaire, des mesures pour atteindre les objectifs fixés.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFCL

Basierend auf den bereits bestehenden Indikatoren, welche schon angewendet werden, wird seitens BBL in Zusammenarbeit mit dem EDA geprüft, ob und wie diese zielführend weiterentwickelt werden können. Hierbei gilt es die Aussagekraft und Vergleichbarkeit mit Blick auf die individuellen Anforderungen und Rahmenbedingungen der Botschaften und den zu berücksichtigenden Länderspezifika zu verifizieren. Die Indikatoren müssen sich gegenüber den lokalen Besonderheiten eines Projekts, wie beispielsweise Sicherheit, Klima, infrastrukturelle Voraussetzungen und lokale Märkte, als robust erweisen. Zudem muss die Eignung für unterschiedliche Bauaufgaben (Sanierung und Umbau von Bestandsgebäuden, Neubauten) nachgewiesen werden. Die Anwendung der Kosten BKP2 / m² hat sich als praktikabel etabliert und attestiert dem Projekt Beijing ein gutes Abschneiden gegenüber den Referenzprojekten. Entsprechend der gängigen Praxis mit Dokumentation des Phasenabschlusses wird die enthaltene Betrachtung der Indikatoren weitergeführt.

2.6 Un changement des conditions-cadres nécessite une décision au niveau de la commission de projet

Dans le cadre du projet de nouvelle construction de l'ambassade de Pékin, l'OFCL a décidé, en accord avec le DFAE, d'inverser les phases SIA pour s'adapter au déroulement d'un projet de construction en Chine. Ainsi, le projet d'exécution (phase 51) a été réalisé avant l'appel d'offres (phase 41) et avant la demande de crédit dans le cadre du message sur les immeubles du DFF.

En plus d'un architecte en Suisse et d'un architecte installé en Chine, un Local Design Institute en Chine a été désigné. Celui-ci est notamment chargé de vérifier la conformité du projet avec les normes chinoises et de la traduction de certains documents. Selon les acteurs du projet, le recours à un tel institut est standard et nécessaire en Chine.

Sur certaines questions techniques, la Suisse a demandé une dérogation aux normes locales. Ces « free letters » concernent des aspects de sécurité incendie, de systèmes à courant faible, du taux de surface verte (green ratio) ou encore les constructions en bordure de parcelle. Un co-rapport sismique a été réalisé par un bureau d'ingénieurs suisse.

Une condition-cadre importante fixée par l'OFCL au moment du concours d'architecture n'a pas été respectée au cours du développement du projet, sans que cela ne fasse l'objet d'une décision au niveau de la commission de projet.

Appréciation

L'OFCL a pris en compte les spécificités du pays hôte et a adapté la planification et l'organisation du projet en conséquence. Lorsqu'il l'a jugé nécessaire, il a formalisé, à juste titre, une demande de dérogation aux règles locales sur des points particuliers.

L'OFCL doit veiller à respecter les conditions-cadres fixées, de manière conséquente tout au long du projet, même lorsque ce dernier évolue. D'éventuels changements devraient être dûment documentés et faire l'objet d'une décision formelle au niveau de la commission de projet en ayant conscience des risques engendrés.

3 Dimension du projet

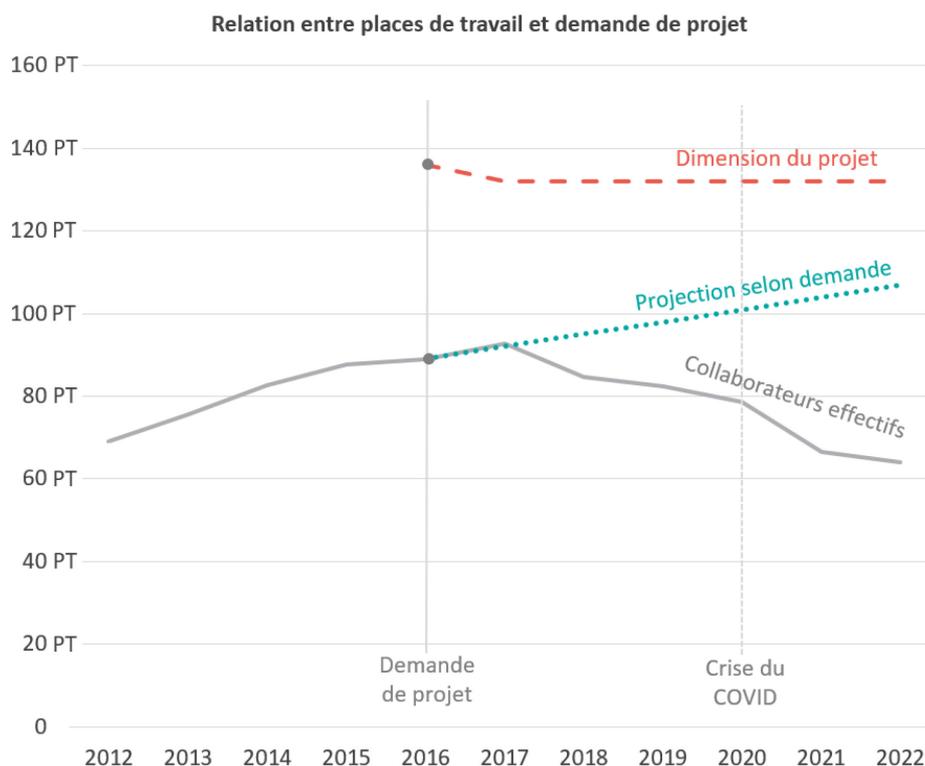
3.1 Le besoin en places de travail devrait être régulièrement revu

L'Ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération, ainsi que la convention entre le DFAE et l'OFCL, prévoient que l'OFCL examine les besoins sous l'angle de l'économicité et qu'il en assume la responsabilité. S'il estime que les critères d'économicité ne sont pas remplis, le DFAE peut maintenir sa demande, mais en porte alors la responsabilité.

Dans sa demande de projet en 2016, le DFAE souligne que les investissements chinois en Suisse ainsi que le nombre de visiteurs sont en plein essor. Au cours des années précédentes, le personnel de l'ambassade n'a cessé de croître pour atteindre 89 collaborateurs pour la chancellerie (hors personnel de la résidence) en 2016. Dans la demande de projet et une note interne du 18 mai 2016, le DFAE formule l'hypothèse qu'au cours des vingt prochaines années, cette croissance sera de trois collaborateurs chaque année. Le raisonnement qui a permis d'établir cette hypothèse n'est pas décrit dans le détail. Il n'est pas prévu que l'ambassade assume de nouvelles tâches. L'OFCL applique le principe de confiance lorsqu'il reçoit une demande de projet et ne vérifie pas la plausibilité du nombre de places commandées, ni l'évolution prévue du nombre de collaborateurs.

Le premier programme des locaux consolidé entre le DFAE et l'OFCL le 13 juillet 2016 indique un total de 124 places de travail (PT) en raison d'une erreur de calcul. En additionnant les places de travail listées dans ce même document, le total s'élève en réalité à 136. En 2017, le programme des locaux, qui servira de base au concours d'architecture et qui était valable au moment de l'audit, prévoit 132 places de travail.

A Pékin, le personnel de la chancellerie a augmenté en 2017 pour atteindre 93 collaborateurs. Les années suivantes, ce chiffre a sensiblement diminué pour arriver à 64 collaborateurs en 2022. Cette baisse s'explique, selon le DFAE, d'une part par la crise du COVID en 2020 et ses limitations de voyages persistantes en Chine et donc par une baisse de l'activité et, d'autre part par une rationalisation de l'organisation sur place.



Infographie 1 : Evolution des collaborateurs sur dix ans et projections (source : DFAE, visualisation CDF)

Le décalage entre l’hypothèse de croissance formulée en 2016 et l’évolution réelle du nombre de collaborateurs conduit au fait qu’en 2022, le nombre de places de travail commandé est deux fois supérieur à celui des collaborateurs employés au moment de l’audit.

Une mise à jour complète du programme des locaux n’est pas planifiée à ce stade du projet. Une mise à jour périodique n’est pas prévue par les standards du DFAE et de l’OFCL.

Appréciation

L’absence d’une documentation détaillée sur le raisonnement qui a conduit à l’hypothèse d’une évolution de trois nouveaux collaborateurs par année durant 20 ans à partir de 2016 ne permet pas d’évaluer son bien-fondé. A l’avenir, il serait utile que le DFAE assure une meilleure traçabilité des calculs et des hypothèses sous-jacentes. De plus, le DFAE doit formuler, justifier et fournir la preuve économique de ses besoins. L’OFCL n’a pas examiné l’économicité des besoins et porte donc la responsabilité du non-respect des critères d’économicité.

La durée d’exploitation d’une ambassade est estimée à 40 ans. Lors de la construction d’un nouveau bâtiment, il est essentiel de prévoir une flexibilité en tenant compte d’une évolution probable et réaliste des effectifs sur place. La crise liée au COVID et ses répercussions sur l’activité de la section des visas n’étaient bien entendu pas prévisibles. Il est probable qu’une partie des postes supprimés dans ce secteur soient repourvus lorsque les restrictions de voyage seront levées et que les activités générales auront repris leur cours. Les entretiens avec le personnel du DFAE à Berne et celui de la représentation sur place montrent des points de vue différents à ce sujet. Dans tous les cas, une réévaluation du nombre de places de travail dans le projet de nouvelle construction est nécessaire pour prendre en compte l’évolution depuis 2016.

De manière générale, pour des projets de construction à l'étranger le programme des locaux devrait être mis à jour périodiquement, par exemple à la fin de chaque phase SIA en fonction de l'évolution des besoins réels – même sans demande de modification de projet. L'objectif est d'éviter un décalage trop important entre les hypothèses concernant les besoins faites lors de la demande de projet et l'évolution réelle.

La recommandation 5 s'appuie aussi sur l'appréciation faite au chapitre 2.1 au sujet des variantes stratégiques.

Recommandation 5 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFCL, en collaboration avec le DFAE, de mettre à jour ses standards et ses processus afin de prévoir une actualisation périodique (basée sur les besoins réels) du programme des locaux au cours du projet, ainsi qu'une documentation de l'analyse des variantes stratégiques.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFCL

Die periodische Überprüfung des Raumprogrammes nach Phasenabschluss ist bereits Teil der BBL-Prozesse. Ziel ist, die Bedarfsmeldung des Bestellers in geeigneter Form bestätigen oder aktualisieren zu lassen, solange dies mit Blick auf den Projektfortschritt noch zielführend ist. Sobald verbindliche baurechtliche Vorgaben einen ordentlichen Phasenabschluss für das Projekt in Beijing zulassen, wird die prozesskonforme Projektbearbeitung weitergeführt. Im Rahmen dessen erfolgt zusammen mit dem EDA eine Konsolidierung des Raumprogramms. Die Analyse der strategischen Varianten wird seit 2020 standardmässig angewendet. Unter Berücksichtigung des ortsspezifischen Kontextes wird auch hierfür eine einheitliche Dokumentation der Entscheide auf Basis potenzieller praktikabler Lösungsansätze angestrebt.

3.2 Les surfaces prévues dépassent les standards en vigueur

Le projet a connu une évolution importante de la surface de plancher (SP) qui est passée de 5800 m² lors du concours en 2018, à 6700 m² au moment du projet d'exécution en 2022, alors que le nombre de places de travail n'a pas changé. Lors du concours, la surface de plancher pouvait être optimisée, ce qui a été fait lors d'une première révision pour l'avant-projet en 2019. Par la suite, seules des augmentations de surface ont eu lieu, de sorte que le projet d'exécution présente environ 26 % de surface de plancher de plus que l'avant-projet. Celles-ci s'expliquent, selon l'OFCL, par des exigences accrues en matière de surface liées aux normes chinoises et aux modifications de projet commandées.

Selon les standards de la Confédération qui s'appliquent aux bâtiments à l'étranger, deux valeurs cibles importantes en matière de surface doivent être respectées. D'une part, la surface de plancher par place de travail (SP/PT)² ne doit pas dépasser 30 m². D'autre part, le rapport entre la surface de plancher et la surface utile (SU)³ doit se situer dans une fourchette de 1,4 à 1,6.

² Selon l'annexe I – Standards pour les places de travail dans les bureaux aux directives sur l'utilisation économique et l'exploitation des bâtiments du portefeuille immobilier de l'OFCL du 1^{er} mars 2005 (état au 1^{er} janvier 2020).

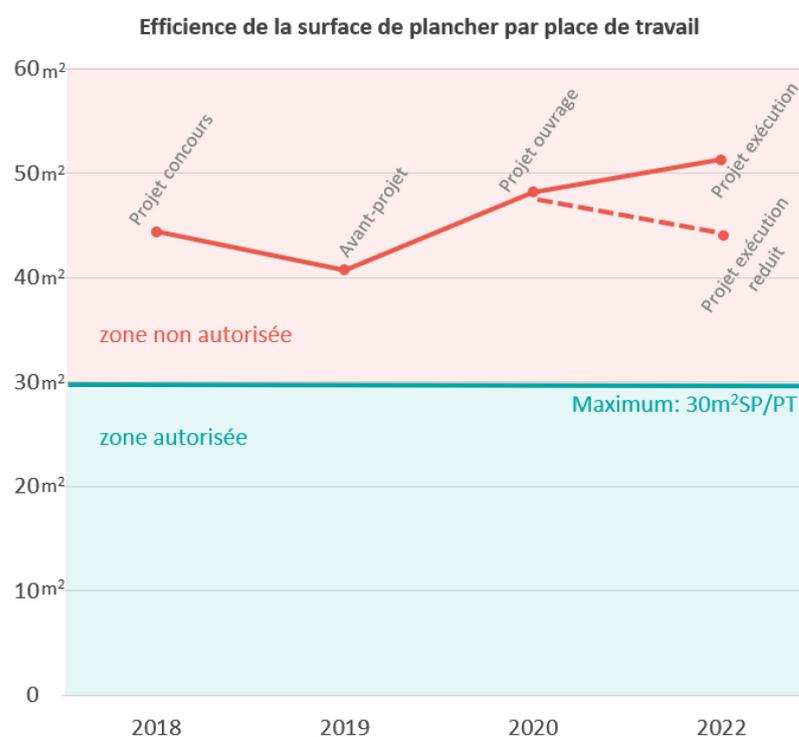
³ Standard commun DFAE-OFCL (standard convenu « programme des locaux »).

Ces deux valeurs ne sont pas monitorées activement, ni utilisées comme instrument de conduite opérationnelle dans le projet. Elles ne servent pas non plus de signal d’alarme pour le pilotage du projet. Aucune mesure n’a été prise pour atteindre les valeurs exigées.

Au moment de l’audit, l’OFCL n’avait pas calculé ces ratios pour le projet de Pékin. Le CDF a réalisé lui-même les calculs, sur la base des chiffres fournis et utilisés par l’OFCL. D’autres calculs ont été réalisés par l’OFCL après l’audit et n’ont donc pas pu être vérifiés par le CDF.

Efficiency de la surface par place de travail

Lors de l’avant-projet, la valeur SP/PT était de 41 m² par poste de travail. Aujourd’hui, dans le cadre du projet d’exécution, cette valeur est de 51 m². Si l’on tient compte des spécificités liées aux normes chinoises, la valeur peut être adaptée à 44 m². Même cette dernière valeur est nettement supérieure à la valeur maximale requise de 30 m² SP/PT.

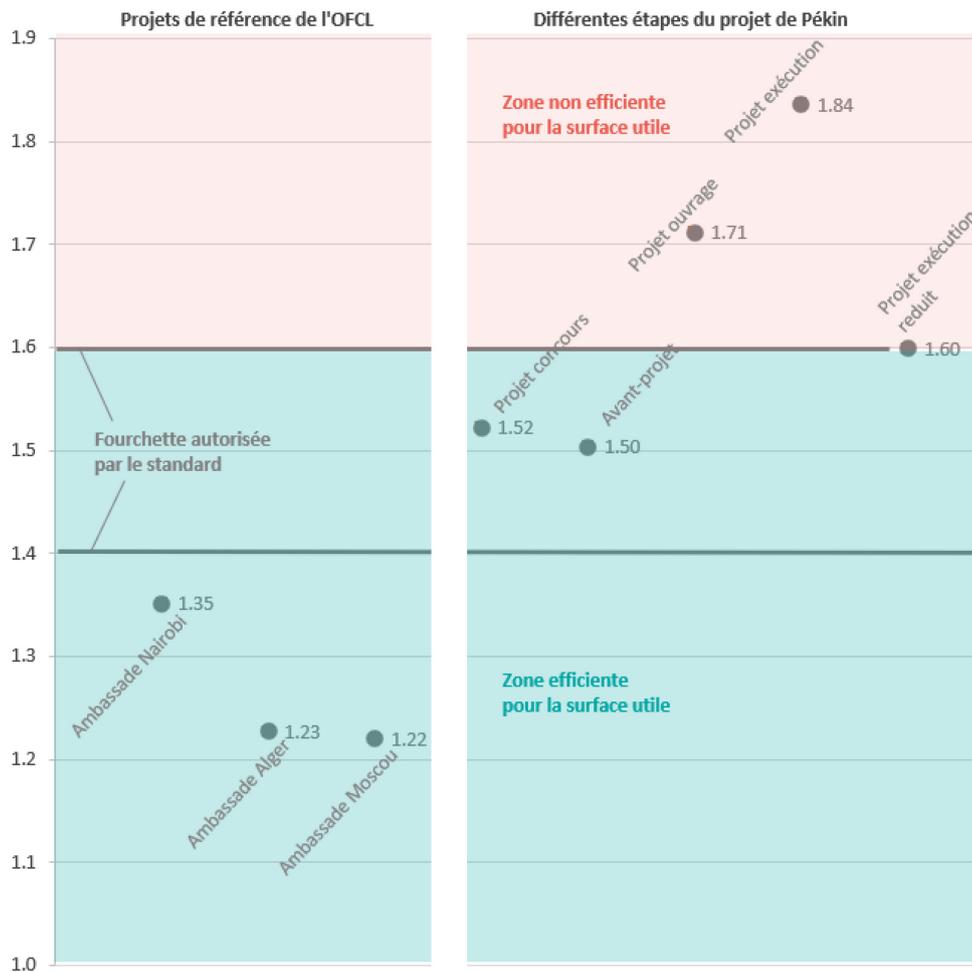


Infographie 2 : Mètres carrés par place de travail (source : OFCL, calculs et visualisation CDF)

Efficacité de la surface utile

La valeur SP/SU était de 1,5 à l’avant-projet. Au cours du projet d’exécution, le coefficient est de 1,8. Si l’on tient compte des spécificités liées aux normes chinoises, la valeur peut être adaptée à 1,6. Elle se situe ainsi à la limite supérieure de la fourchette autorisée de 1,4 à 1,6.

En comparaison, le projet de Pékin est nettement moins efficace que les projets de référence choisis par l’OFCL (voir chapitre 2.5). Ces derniers se situent tous en-dessous de la limite inférieure de 1,4.



Infographie 3 : Efficacité de la surface utile (source : OFCL, calculs et visualisation CDF)

Bureaux individuels

Le programme standard des locaux pour les représentations à l'étranger, convenu conjointement par le DFAE et l'OFCL, définit aussi bien le droit à un bureau individuel que la taille des bureaux (SU/PT) en fonction de catégories définies.

Sur les 19 bureaux individuels demandés, six occupent une surface au moins 20 % supérieure à celle prévue par le standard. Un seul dispose d'une surface inférieure à celle prévue.

Appréciation

Les standards existants de l'OFCL et du DFAE règlent de plusieurs manières une utilisation économe et efficiente des ressources en surface, même à l'étranger, ce qui est absolument judicieux. Il est toutefois regrettable que les valeurs cibles définies ne soient pas analysées activement par l'OFCL dans le cadre du projet. Elles devraient faire partie des indicateurs pertinents permettant une conduite économique de projet (voir chapitre 2.5 et recommandation 4).

Dans le projet de Pékin, les deux valeurs cibles respectivement maximales définies sont parfois massivement dépassées, même si les surfaces supplémentaires dues aux normes chinoises sont soustraites dans le calcul. De plus, les comparaisons avec les projets de

référence de l'OFCL montrent une disparité dans l'efficacité de la surface utile qui est passée inaperçue jusqu'à la réalisation de cet audit. Bien que le projet en soit déjà au stade du projet d'exécution, il n'a pas été mené de manière conséquente afin de garantir le respect des surfaces maximales pour les bureaux individuels. En résumé, il manque une gestion économique des surfaces dans le projet.

Recommandation 6 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFCL d'assurer que le projet de Pékin respecte les valeurs cibles fixées par les standards en vigueur pour l'efficacité des surfaces et les futurs indicateurs pertinents. Ces valeurs doivent dès maintenant être utilisées activement pour une conduite de projet économique.

La recommandation est rejetée.

Prise de position de l'OFCL

Gemäss Empfehlung 4 definiert das BBL in Zusammenarbeit mit dem EDA für Botschaften im Ausland anwendbare Vergleichsindikatoren. Die seitens EFK zitierten Standards zur Flächeneffizienz von Büroarbeitsplätzen werden im Zuge dessen auf ihre Eignung und Anwendbarkeit geprüft. Dabei werden die notwendigen Bereinigungen aufgrund ortsspezifischer Besonderheiten berücksichtigt. Im spezifischen Fall zeigt sich, dass mit Abzug des Mehrbedarfs wegen den zusätzlichen räumlichen und funktionalen Anforderungen einer Botschaft sowie den chinesischen Vorgaben, das Projekt die Flächenvorgaben erfüllt. Der in der durch die EFK zitierten Weisung zur wirtschaftlichen Nutzung Bundesbauten, Anhang I, ebenfalls definierte und für eine Vergleichsbetrachtung besser geeignete Wert von 12 m² HNF2 (Bürofläche) pro AP-SOLL, wurde seitens EFK nicht berücksichtigt. Dieser wird im Projekt unterschritten. Mit Blick auf die allgemeingültige Anwendbarkeit der Indikatoren lehnt das BBL daher ab, die seitens EFK vorgeschlagenen Flächenstandards speziell für das Projekt Beijing anzuwenden.

Die EFK nimmt die Ablehnung zur Kenntnis.

Recommandation 7 (Priorité 1)

Le CDF recommande à la Direction des ressources du DFAE, en collaboration avec l'OFCL, de décider, en fonction d'une analyse coût-utilité et au plus tard d'ici à la fin de la renégociation du droit de superficie, d'une adaptation du projet de Pékin pour qu'il réponde aux besoins réels (places de travail, réserves, besoins des utilisateurs tiers) et aux critères d'économie (surfaces).

La recommandation est acceptée.

Prise de position à la DR du DFAE

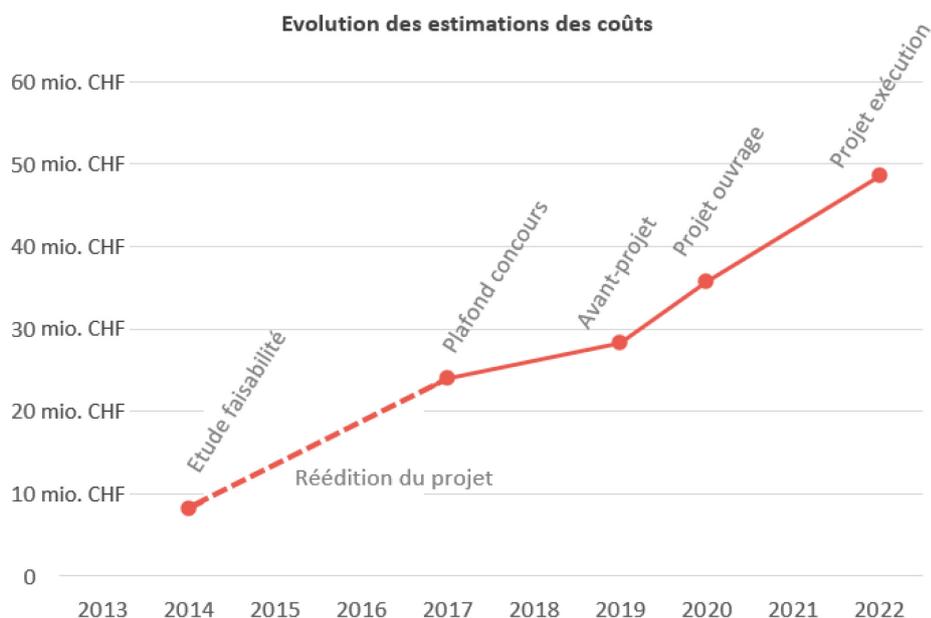
Das EDA wird vor Abschluss der Verhandlungen zur Verlängerung des Pachtvertrages mit dem BBL prüfen, ob eine Anpassung des Projekts notwendig ist. Dabei wird sowohl die Ausenpolitische Strategie wie die daraus folgende erwartete langfristige Entwicklung der Botschaft in Peking betrachtet. Es werden die zukünftigen Bedürfnisse der Schweiz mit einem Zeithorizont von 40 Jahren berücksichtigt. Dies wird auch bei der Einreichung der Immobilienbotschaft ausgewiesen.

4 Coûts estimés

4.1 L'évolution des coûts devrait être mieux documentée

L'étude de faisabilité réalisée en 2014 a servi de référence pour une première estimation des coûts à 9,6 millions de francs. Après la demande du DFAE à l'OFCL en 2016 et une nouvelle étude de faisabilité en 2017, cette estimation est passée à 24,95 millions de francs. Entre les deux étapes, le projet a été précisé, complété et la décision a été prise d'opter pour une nouvelle construction, ce qui peut expliquer cette évolution.

Dans le devis accompagnant l'avant-projet, l'estimation des coûts est passée à 28,35 millions de francs, notamment en raison de l'inflation. Une nouvelle estimation a été réalisée pour le projet d'ouvrage. Elle tient compte des résultats d'une expertise externe sur les coûts, commandée par l'OFCL en 2020. Lors du projet d'exécution en 2022, les coûts ont été réévalués à partir de zéro. Ils sont actuellement estimés à 48 millions de francs.



Infographie 4 : Evolution des estimations des coûts totaux (source : OFCL, visualisation CDF)

Le lien entre ces différentes estimations est réalisé par l'OFCL, dans les rapports de situation du projet. Les principaux éléments à l'origine de l'augmentation des coûts sont cités et chiffrés. Cette documentation est sommaire. Les catégories choisies par l'OFCL pour expliquer les surcoûts sont génériques et changent à chaque phase SIA. De plus, dans un cas, le montant indiqué pour la catégorie « Taxes, impôts et conditions » a été surestimé, par erreur, de 25 % environ, soit 730 000 francs. Il n'y a donc pas d'explications pour tous les surcoûts.

Les principaux facteurs indiqués pour justifier ces augmentations sont l'adaptation du projet aux standards techniques chinois (ajout de surfaces et mesures techniques), l'inflation, les taxes ainsi que les modifications de projet commandées par le DFAE.

Appréciation

L'approche adoptée par l'OFCL, qui a consisté à faire une nouvelle estimation complète des coûts à partir de zéro pour chaque phase SIA permet d'avoir une vision plus précise des coûts finaux qu'avec une adaptation basés sur les coûts de l'étape précédente. Autres points positifs : une expertise externe a été réalisée et les coûts liés aux mesures de sécurité ont été intégrés de manière précoce dans les estimations.

Une traçabilité claire et précise de l'évolution des coûts entre les estimations n'est pas assurée dans les rapports de situation de l'OFCL. Il en découle un manque de clarté et de précision. A cela s'ajoute le fait que, dans un cas au moins, une erreur significative est venue grever la catégorie « Taxes, impôts et conditions », sans toutefois avoir un impact sur le montant total des coûts.

La gestion de l'évolution des coûts doit à l'avenir être documentée de manière claire, correcte, cohérente et conforme à la réalité pour chacune des phases.

4.2 La prise en compte de l'inflation doit être systématisée

La question de l'inflation revêt une importance particulière dans le contexte actuel (crise du COVID, prix de l'énergie, des matières premières et du transport) et dans un pays comme la Chine, parce qu'elle peut avoir un impact significatif sur les coûts.

Dans la phase précontractuelle, l'OFCL a choisi de prendre comme référence un indice publié par la ville de Pékin. Dans l'avant-projet en 2019, la base de l'indice a été fixée à octobre 2017. En 2020, dans l'estimation pour le projet d'ouvrage, elle a été fixée cette fois à janvier 2019.

Dans le dernier rapport de situation, après l'interruption de la publication de l'indice début 2020, plus aucune base n'est fixée. Il est précisé que, selon les offres d'entreprises locales, « l'inflation pour 2020–2022 s'élève à 25 % ». Un montant de 4,5 millions de francs est indiqué. Par ailleurs, l'estimation inclut pour la première fois une réserve pour inflation future de 3,5 millions de francs, basée sur l'hypothèse d'une inflation de 2,4 % par an sur quatre ans.

La méthodologie pour le calcul de l'inflation post-contractuelle n'a pas encore été définie pour le projet de nouvelle construction de l'ambassade de Pékin. L'un des contrats signés en 2018 avec les architectes fait référence à l'indice des « prix de la construction » de la ville de Pékin qui n'est plus publié depuis 2020.

De manière générale, la prise en compte de l'inflation est réglée depuis 2020 par les directives de l'OFCL⁴. Elles indiquent notamment que « le responsable de projet du maître de l'ouvrage présente l'évolution du renchérissement de manière transparente et compréhensible pour toutes les phases » et que « les nouveaux besoins ne peuvent pas être financés par les ressources générées par le renchérissement ».

Appréciation

Le changement de base de l'indice d'octobre 2017 à janvier 2019 complique la traçabilité de l'impact de l'inflation sur l'ensemble de la durée du projet. Pour le projet d'exécution, l'hypothèse d'une hausse de 25 % depuis l'arrêt de la publication de l'indice de référence est difficilement vérifiable en l'absence de documentation. Comme il n'y a aucune

⁴ Directives de l'OFCL concernant la gestion des crédits dans le cadre des projets de construction (version au 01.07.2020).

transparence au sujet de l'inflation, il existe un risque que les montants indiqués dans la catégorie « inflation » des rapports de situation couvrent en réalité d'autres coûts. Ceci contreviendrait aux directives de l'OFCL.

Le calcul du renchérissement n'est pas compréhensible, dans les phases qui sont déjà passées. Son impact sur les coûts des projets immobiliers n'est pas visible. Afin de minimiser les risques d'incohérences, d'erreurs ou de réserves cachées, il est indispensable que l'OFCL rapporte de manière standardisée, constante et correcte l'évolution de l'inflation ainsi que son impact sur les coûts du projet pour chacune des phases. Une gestion transparente des coûts est un élément central d'une conduite de projet. Elle doit avoir lieu dès le début d'un projet et pas seulement après l'approbation du message sur les immeubles, conformément aux directives internes de l'OFCL.

Suite à l'arrêt de la publication de l'indice de référence pour les coûts de construction choisi en début de projet, des réflexions doivent être menées pour pallier ce manque.

Annexe 1 : Bases légales

Textes législatifs

Ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC) du 5 décembre 2008 (Etat le 1^{er} janvier 2022), RS 172.010.21

Arrêté du Conseil fédéral du 29 mai 2019 « Réformes structurelles et augmentation de l'efficacité dans le domaine du bâtiment en adaptant les normes et les standards »

Textes réglementaires

Vereinbarung zwischen EDA – DR und EFD – BBL über die Zusammenarbeit im Bereich des Immobilienmanagements im Ausland, version 1.0 du 1^{er} janvier 2017

«Leitfaden Rollen bei Bauprojekten im Ausland» de l'OFCL, version 1.0 du 21 octobre 2010

Directives de l'OFCL concernant la gestion des crédits dans le cadre des projets de construction du 1^{er} juillet 2020

Instructions concernant l'utilisation économique et l'exploitation des bâtiments du portefeuille immobilier de l'OFCL du 26 mars 2021

Directives gestion immobilière durable de la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB) du 19 janvier 2016

Annexe 2 : Abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
CFC	Code des frais de construction
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral des finances
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
PT	Place de travail
SC	Surface de construction
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
SP	Surface de plancher
SU	Surface utile

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).