

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).