



Canton de Fribourg
DAEC | Direction de l'aménagement, de l'environnement et des
constructions
SBat | Service des bâtiments

Rapport final

Réorganisation du SBat | Service des bâtiments

Destinataires : COPIL, Conseil d'Etat.

Charles Giroud,
B'VM | Beratergruppe für Verbands-Management. Berne.

15 septembre 2021

Table des matières

1	Management Summary.....	4
2	La situation initiale	6
3	Les objectifs et le déroulement du projet.....	6
4	L'organisation du projet	7
5	Les résultats de l'analyse.....	9
6	La réorganisation.....	13
6.1	Les mesures mises en œuvre	13
6.1.1	Principes directeurs pour le SBat	13
6.1.2	Définition du modèle des phases et des rôles	15
6.1.3	Architecture des processus	18
6.1.4	Structure organisationnelle du SBat	19
6.1.5	Changements de personnel à la Direction.....	19
6.1.6	Banque de données de l'immobilier du Canton de Fribourg.....	21
6.1.7	Analyse de la situation dans le secteur Nettoyage	22
6.1.8	Analyse de la situation dans le secteur Services de conciergerie	22
6.1.9	Evaluation des conditions d'engagement des chefs et cheffes de projet 22	
6.1.10	Sécurisation de l'exploitation en cours	23
6.1.11	Elaboration de la stratégie immobilière.....	23
6.1.12	Projet de nouvelle ordonnance	23
6.2	Les mesures encore prévues	24
6.2.1	Clarification de la répartition des tâches entre Chef-fe de service et Architecte cantonal-e	24
6.2.2	Réalisation de la banque de données du portefeuille immobilier.....	24
6.2.3	Développement du management de la qualité	24
6.2.4	Maîtrise des risques inhérents aux projets	25

6.2.5	Optimisation du secteur Nettoyage.....	25
6.2.6	Optimisation du secteur Services de conciergerie.....	25
6.2.7	Mise en place du Controlling	26
6.2.8	Ressources en personnel.....	27
6.2.9	Mise en œuvre des recommandations de l'Inspection des finances ...	28
6.2.10	Nouvelles prestations qui n'ont pas été prises en compte lors de la réorganisation	28
6.2.11	Travail d'information et de communication	29
7	Les perspectives.....	29

1 Management Summary

La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) envisage depuis plusieurs années une réorganisation du Service des bâtiments, dont la structure ne satisfait plus à une gestion des constructions et des biens immobiliers moderne et efficace. C'est pourquoi le Conseil d'Etat a accueilli favorablement, le 11 décembre 2017, le rapport de la DAEC relatif à la réorganisation du SBat.

Les principaux objectifs du réexamen des tâches et de l'amélioration de l'organisation ont été convenus comme suit :

- Rapport coûts-efficacité optimal à long terme pour tous les projets et biens immobiliers du SBat
- Réponse optimale aux besoins du Canton, des Directions et des Services utilisateurs
- Amélioration de la qualité des processus, des produits et des prestations du SBat

Les conclusions principales suivantes ont été tirées de l'analyse de la situation actuelle :

- Le degré de réalisation EFFECTIF pour les 4 secteurs-clés (Prescriptions et Planification stratégiques, Etudes et Réalisation, Gestion des biens immobiliers et Facility Management) se situe à un niveau moyen (soit entre 25 % et 75 % des « meilleures pratiques » d'autres cantons).
- Une défaillance est constatée en particulier au niveau des secteurs importants pour le rapport coûts-efficacité à l'échelle du cycle de vie tels que les stratégies d'investissement ou immobilière, la gestion de la planification et le Facility Management anticipatif.
- Le degré de réalisation EFFECTIF dans les fonctions support (Marchés publics et concours, Ressources humaines et administration, Controlling et Gestion de la qualité, Finances et comptabilité) se situe le plus souvent dans la partie moyenne à supérieure (soit 50 % à 75 %).
- Le secteur financier est bien développé (75 % à 100 %) ; en revanche, il y a un fort retard, notamment en matière de procédures de marchés publics ou de concours, ou encore de Controlling et de Gestion de la qualité (avec 25 % à 50 % des « meilleures pratiques »).

Des adaptations dans l'organisation des projets et des changements parmi le personnel des cadres du SBat (chef ou cheffe de service, architecte cantonal ou architecte cantonale, chefs ou cheffes de section) ont ralenti la mise en œuvre. Depuis le remplacement des positions mentionnées ci-dessus (janvier 2021), les réformes ont été entreprises avec vigueur et une bonne partie a déjà été concrétisée. Il convient de citer notamment :

- La préparation des principes directeurs pour le SBat en tant qu'instrument de gestion stratégique pour le SBat, la DAEC et l'ensemble du Conseil d'Etat.
- La description des différentes phases de développement et de vie d'un immeuble et de leurs rôles (propriétaire, maître d'ouvrage, exploitant, utilisateur).

- La préparation de l'architecture des processus qui sert de base au développement de la gestion de la qualité.
- La réorganisation du SBat dans les 4 secteurs que sont le Développement stratégique, les études de projet et la réalisation, l'entretien et l'exploitation des bâtiments, la fonction Support, finances et ressources humaines.
- La répartition des fonctions de la cheffe de service et de l'architecte cantonal.
- Le recrutement à la tête des Sections de collaborateurs qualifiés et de collaboratrices qualifiées selon les exigences de la fonction.
- L'élaboration d'une banque de données qui renferme toutes les informations déterminantes sur les biens immobiliers du Canton de Fribourg et qui, par là-même, est une base importante pour le futur travail du SBat (planification, exploitation, entretien, rénovation).
- Le contrôle de l'efficacité dans les secteurs Nettoyage et Conciergerie.
- L'évaluation des conditions d'engagement des chefs et cheffes de projet en raison du manque de compétitivité du Canton de Fribourg sur le marché du travail.

Enfin et surtout, assurer le fonctionnement de l'exploitation a représenté un gros défi depuis avril 2020 déjà. Tout cela avec, en arrière-plan, les projets en cours, les tâches en attente et les changements parmi le personnel.

Les mesures suivantes sont prévues en tenant compte de l'avenir à court et moyen terme :

- Achèvement et, par la suite, mise à jour régulière de la banque de données du parc immobilier du Canton de Fribourg.
- Développement de la gestion de la qualité sur la base de l'architecture des processus établie. A cet égard, il convient de procéder à la description des processus en question, les appliquer dans le travail quotidien et les contrôler régulièrement en conformité avec le processus d'amélioration continue.
- Conception et mise en œuvre de la maîtrise des risques des projets en tenant compte des recommandations de l'Inspection des finances.
- Amélioration des services de nettoyage et de conciergerie en se référant aux résultats des analyses effectuées.
- Conception du Controlling en incluant les frais d'investissement et le compte de pertes et profits. Des séances sont organisées régulièrement à cet effet. La répartition des ressources entre la DAEC ou le SBat et les autres directions est vérifiée dans le but d'atteindre la meilleure efficacité possible.
- Les ressources en personnel qui manquent seront comblées d'ici à 2023 conformément aux décisions du Conseil d'Etat. Des solutions réalistes en vue d'engager des chefs de projet qualifiés et des cheffes de projet qualifiées en collaboration avec la Direction des finances et le Service du personnel sont actuellement recherchées.

- Le secteur des technologies de l'information (IT) et des installations basse tension des bâtiments sera examiné pour savoir qui est compétent pour ces tâches et quels sont les moyens à disposition.
- La sécurité des chantiers sera adaptée aux nouvelles exigences de la loi sur la prévention des accidents de chantier (LPAC).

Le SBat a énormément perdu de son capital-confiance et de son goodwill ces dernières années. Le rétablissement de la confiance passera par un travail professionnel soutenu par des mesures d'information et de communication soutenues.

2 La situation initiale

Lors de sa séance du 11 décembre 2017, le Conseil d'Etat du Canton de Fribourg a pris connaissance de la note du directeur de la DAEC concernant le lancement d'un projet de réorganisation du Service des bâtiments (SBat). L'organisation du SBat avait atteint ses limites depuis longtemps, en particulier lorsqu'il s'agissait d'assurer une mise en œuvre optimale des grands projets de construction de l'Etat. C'est ce qu'avait déjà mis en évidence un rapport datant de 2016¹. Selon le directeur de la DAEC, le début de la législature et l'entrée en fonction du nouveau directeur et du nouvel architecte cantonal étaient le moment favorable pour mettre en œuvre le processus d'analyse et de réorganisation du SBat pour que le Service puisse se préparer aussi efficacement que possible aux défis futurs auxquels il sera confronté, non seulement lors de la conduite des grands projets de l'Etat, mais aussi dans les secteurs Planification stratégique, Gestion des biens immobiliers, Facility Management et Fonction support.

3 Les objectifs et le déroulement du projet

Les objectifs principaux du projet de réorganisation ont été définis comme suit :

- Un rapport coûts-efficacité optimal à long terme pour tous les projets et bâtiments du Canton de Fribourg, en se concentrant sur les prestations vraiment nécessaires.
- La meilleure réponse possible par le SBat aux besoins du Canton, des différentes Directions, des Services utilisateurs et des usagers finaux des objets.
- L'amélioration qualitative des processus, des produits et des prestations, tout en respectant les principes du développement durable et de la valeur culturelle de l'environnement bâti.

¹ Urs Schlegel, urs schlegel consulting, Ittigen.

Le projet se déroulera selon les phases suivantes :

- Examen systématique de la nécessité et du degré de réalisation des tâches dans les secteurs-clés et les fonctions support (y compris le soutien aux constructions subventionnées)
- Planification stratégique (prescriptions stratégiques comprises)
- Etudes et réalisation
- Gestion des biens immobiliers
- Facility Management
- Marchés publics, contrats, concours
- Ressources humaines et administration
- Controlling et gestion de la qualité
- Finances et comptabilité

Les mesures immédiates et les recommandations que l'on peut déceler à partir du travail en cours doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible en accord avec la Direction de projet.

- Optimisation des secteurs suivants, notamment en respectant la collaboration avec d'autres organes de l'administration cantonale :
 - Tâches et processus-clés
 - Tâches et processus support
 - Structure organisationnelle et déroulement (fiches de postes comprises)
 - Planification de la mise en œuvre

4 L'organisation du projet

Pour atteindre les objectifs principaux et obtenir des résultats au cours des différentes phases, la DAEC (en accord avec la CFG) a défini l'organisation suivante :

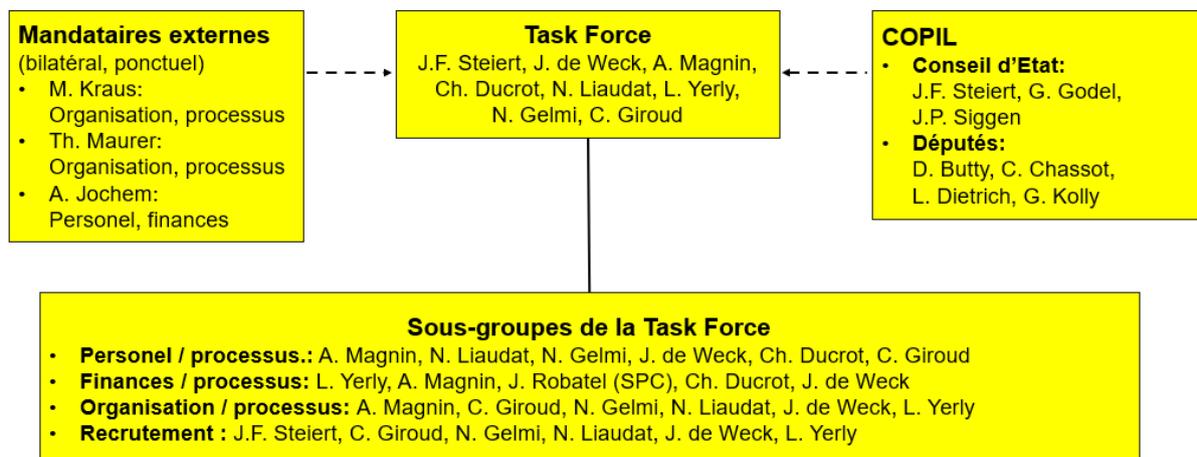
- **Comité de pilotage**
 - **Conseillers d'Etat**
 - Jean-François Steiert, directeur de la DAEC, présidence
 - Georges Godel, directeur DFIN
 - Jean-Pierre Siggen, directeur DICS
 - **Députés**
 - Dominique Butty, membre CFG
 - Claude Chassot, membre CFG
 - Laurent Dietrich, membre CFG
 - Gabriel Kolly, membre CFG
 - **Administration cantonale**

- Gian Carlo Chiovè, architecte cantonal et chef de service du SBat (jusqu'au 24 mars 2020)
- Laurent Yerly, Trésorier d'Etat
- **Mandataires externes**
 - Martin Kraus, chef de projet (jusqu'au 31 mai 2021)
 - Anne Jochem, directrice Services généraux de la Fondation Les Buissonnets, conseillère en développement du personnel/FM (jusqu'au 31 décembre 2020 à la suite de sa nomination en qualité de cheffe du SBat)
- **Groupe de projet**
 - **Administration cantonale**
 - Gian Carlo Chiovè, architecte cantonal et chef de service du SBat (jusqu'au 24 mars 2020)
 - Claudine Godat, secrétaire générale DAEC (jusqu'au 31 décembre 2018)
 - Nathalie Liaudat, conseillère juridique DAEC
 - Charles Ducrot, adjoint de l'architecte cantonal (jusqu'au 31 juillet 2021)
 - Daniel Zosso, chef de Section des projets SBat (jusqu'au 30 septembre 2019)
 - Vincent Jaquier, direction SPO (au cas par cas)
 - Amélie Dupraz-Ardiot, responsable du développement durable DAEC (au cas par cas).
 - **Mandataires externes**
 - Martin Kraus, chef de projet (jusqu'au 31 mai 2021)
 - Thomas Maurer, indépendant, comandataire (jusqu'au 31 mai 2021)
 - Anne Jochem, directrice Services généraux de la Fondation Les Buissonnets, conseillère en développement du personnel/FM (jusqu'au 31 décembre 2020 à la suite de sa nomination en qualité de cheffe de service du SBat)

Vu les problèmes de santé [REDACTED] et des changements survenus parmi le personnel du SBat (notamment la reprise de la direction ad intérim par André Magnin, chef de service du SPC), ainsi que le remplacement du secrétariat général de la DAEC, une task force a été constituée le 1^{er} avril 2020 à la place du groupe de projet ; cette task force a tenu compte des changements au niveau du personnel et le Service du personnel y a aussi été intégré en la personne de Nicolas Gelmi :

La task force a mandaté des sous-groupes pour divers thèmes. Le rôle et la composition du Comité de pilotage n'ont pas subi de modifications.

Charles Giroud, auteur du présent rapport final, a assuré notamment le contact avec les mandataires externes dans l'organisation du projet après sa modification. La collaboration avec Martin Kraus et Thomas Maurer s'est achevée officiellement à la fin mai 2021.



5 Les résultats de l'analyse

Une analyse précise de l'état effectif est à la base de toute réorganisation ; elle doit clarifier les points suivants :

- Analyse des forces et faiblesses du SBat et de ses ressources en personnel ;
- Dans quelle mesure les prestations fournies par le SBat répondent-elles aux exigences des clients, en particulier de celles des Directions utilisatrices, des Services utilisateurs et des utilisateurs finaux) ;
- Dans quelle mesure les prestations fournies par le SBat répondent-elles aux exigences d'une « meilleure pratique » fondée sur l'expérience d'autres services cantonaux des bâtiments ;
- Le potentiel de développement du SBat et les mesures urgentes absolument nécessaires.

Le point de départ de cette analyse était un vaste questionnaire réalisé par secteur-clé et fonction support, basé sur les « meilleures pratiques » et pour lequel les réponses ont été trouvées conjointement lors des ateliers du groupe de projet.

En résumé, l'analyse a produit les résultats suivants :

1. Planification stratégique

- Le **degré de réalisation ATTENDU** dans ce secteur-clé particulièrement important sur le plan politique pour l'efficacité à long terme et les coûts y afférents – du moins pour les grands projets – se situe généralement au niveau A² (meilleures pratiques d'autres cantons).

² A = 76 – 100% degré de réalisation ; B = 51 - 75% degré de réalisation ; C = 26 – 50% degré de réalisation ; D = 0 – 25% degré de réalisation.

- Le **degré de réalisation EFFECTIF** au sein du SBat (y c. la collaboration avec d'autres instances cantonales) se situe généralement au niveau moyen (c.-à-d. en B ou en C) pour les Prescriptions stratégiques et la Planification stratégique.
- Cependant, il faut souligner en particulier le fait que la planification stratégique – malgré son importance pour le rapport coûts-efficacité à l'échelle du cycle de vie – n'est pas encore entièrement déployée dans de nombreux autres cantons.
- Comme ces tâches ne sont pas encore réalisées, du moins systématiquement, les responsabilités, les participants et les processus ne sont pas encore entièrement fixés.

2. Etudes et réalisation

- Le **degré de réalisation ATTENDU** dans ce secteur-clé, particulièrement important sur le plan politique et pour la réussite du projet, se situe, de manière générale, au niveau A.
- Le **degré de réalisation EFFECTIF** au sein du SBat se situe, en règle générale, au niveau B, à l'exception du pilotage du projet, y compris les outils et l'achèvement du projet. Ils se situent au niveau C.
- Il convient de souligner que, en concertation avec le contrôle des finances, les mesures exigées dans ce domaine (principalement instrumentales) peuvent être coordonnées avec le projet de réorganisation.
- Alors que, dans ce domaine, les principales responsabilités sont définies assez clairement, des processus optimisés manquent encore largement (voir Structures organisationnelles et opérationnelles).

3. Gestion des biens immobiliers

- Le **degré de réalisation ATTENDU** dans ce secteur-clé, particulièrement important sur le plan politique et pour le rapport coûts-efficacité à l'échelle du cycle de vie du portefeuille cantonal, se situe, de manière générale, au niveau A.
- Le **degré de réalisation EFFECTIF de la Gestion stratégique des biens immobiliers** se situe, de manière générale, au niveau C, à l'exception des constructions subventionnées (pour lesquelles le SBat ne fournit aucune prestation en matière de gestion des biens immobiliers).
- Le **degré de réalisation EFFECTIF pour la Gestion opérationnelle des biens immobiliers** se situe, de manière générale, au niveau B, à l'exception de la facturation interne et, de nouveau, des constructions subventionnées.
- Alors que, dans ce domaine, les principales responsabilités sont définies assez clairement, des processus optimisés manquent encore largement.

4. Facility Management

- Le **degré de réalisation ATTENDU** dans ce secteur-clé, particulièrement important pour la satisfaction des utilisateurs ainsi que pour le rapport coûts-efficacité à l'échelle du cycle de vie, se situe, de manière générale, au niveau A.

- Le **degré de réalisation EFFECTIF** pour le Facility Management se situe, de manière générale, aux niveaux B à C, à l'exception du Facility Management anticipatif, qui se situe au niveau D.
- Il convient toutefois de souligner que le Facility Management anticipatif, malgré sa grande importance pour le rapport coûts-efficacité à l'échelle du cycle de vie, n'est pas encore entièrement développé dans de nombreux cantons.
- Alors que, dans ce secteur (à l'exception de la conciergerie et du nettoyage), les principales responsabilités sont définies assez clairement, des processus optimisés manquent encore largement.

5. **Marchés publics, contrats et concours**

- Le **degré de réalisation ATTENDU** pour cette fonction support, particulièrement importante sur le plan juridique (et aussi sur le plan politique en particulier dans les concours et pour la qualité des projets), se situe, de manière générale, au niveau A.
- Le **degré de réalisation EFFECTIF** au sein du SBat se situe, en majorité, au niveau B. Pour 3 secteurs (procédures de marchés publics, concours portant sur les études & la réalisation, les appels d'offres et les contrats d'achat) seulement au niveau C.
- Alors que, dans ce secteur, les principales responsabilités sont définies assez clairement, des processus optimisés (exception faite de la collaboration avec le centre de compétences Marchés publics de la DAEC) manquent encore largement.

6. **Administration, Personnel, Finances et Controlling / Gestion de la qualité**

- Le **degré de réalisation ATTENDU** pour cette fonction support, particulièrement importante sur le plan juridique et pour la qualité des prestations du SBat (et partiellement aussi pour la satisfaction des collaborateurs et collaboratrices et le politique) se situe, de manière générale, au niveau A.
- Le **degré de réalisation EFFECTIF** du SBat, pour le secteur de l'administration, se situe au niveau B, pour le secteur Personnel au niveau A – C, pour le secteur Finances, pour la plupart, au niveau A et pour le secteur Controlling / Gestion de la qualité au niveau C.
- Il faut ajouter que le secteur du Controlling / Gestion de la qualité est également un point faible dans de nombreux cantons.
- Alors que, dans ce secteur, les principales responsabilités sont définies assez clairement, l'optimisation des processus (exception faite du secteur des finances) manque encore largement.

A partir de cette analyse, les **conclusions** suivantes peuvent être tirées pour la poursuite du projet :

- Le **secteur Planification stratégique**, qui requiert peu de postes mais des profils hautement qualifiés, doit être nouvellement créé lors de la réorganisation.

- La réorganisation du **secteur Etudes et réalisation** peut s'appuyer sur la Section Technique existante. Les besoins exacts en personnel et/ou l'engagement de chefs ou cheffes de projet externes ad intérim doivent encore être étudiés en détail.
- La réorganisation du **secteur Exploitation des bâtiments et Entretien** peut s'appuyer sur les ressources de la section Administration existante, mais le **Facility Management** doit être nouvellement créé dans certains sous-domaines importants.
- La réorganisation du **secteur Marchés publics, contrats et concours** peut s'appuyer sur les ressources existantes, à l'exception des processus.
- La réorganisation du **secteur Administration, Personnel, Finances et Controlling / Gestion de la qualité** peut s'appuyer sur les ressources existantes, à l'exception de la plupart des processus.

Finalement, à partir de cette analyse, il en résulte les recommandations suivantes s'agissant de la réalisation des **mesures immédiates** :

- Recrutement immédiat du nouveau responsable ou de la nouvelle responsable de la section Management stratégique. Il ou elle doit créer les prescriptions stratégiques et la planification stratégique, ainsi que la Gestion stratégique des biens immobiliers.
- Poursuite du recensement de toutes les surfaces cantonales de location et de propriété, lequel a déjà commencé et est requis d'urgence.
- Recrutement immédiat du nouveau responsable ou de la nouvelle responsable de la section Facility Management.
- Recensement exact des conditions très différentes dans la conciergerie et le nettoyage pour chaque bâtiment avec le soutien de mandataires externes.
- Mise sur pied de formations à l'attention des collaborateurs et des collaboratrices sur des thèmes spécifiques (p. ex. les procédures de marchés publics).
- Examen de la nécessité d'engager un collaborateur ou une collaboratrice possédant des bases juridiques (avec des connaissances en droit des marchés publics, droit des contrats et droits réels, mais aussi en droit de la construction et de l'aménagement du territoire).
- Introduction d'un suivi et d'un contrôle simple des affaires (pour les affaires centrales importantes), une conduite managériale plus cohérente à travers des objectifs et des conventions de prestations avec les collaborateurs et collaboratrices, ainsi que le recrutement d'un généraliste très qualifié ou d'une généraliste très qualifiée de la construction comme assistant ou assistante de l'architecte cantonal ou de l'architecte cantonale.

Les principaux résultats de l'analyse résumés ci-dessus, les conclusions qui en découlent et les recommandations formulées en vue de mesures immédiates ont clairement démontré que certains éléments n'existaient pas au SBat au début de la législature 2017 – 2021 (Section stratégique, banque de données du parc immobilier cantonal), que certains éléments n'étaient pas satisfaisants (conduite du SBat, structure organisationnelle, organisation des processus) et qu'une amélioration urgente était indispensable.

Il convient aussi de souligner que la satisfaction des collaborateurs et collaboratrices, respectivement avec les prestations des collaborateurs et collaboratrices, n'était pas bonne et que l'ambiance de travail dans le SBat doit être considérée comme étant mauvaise au moment de l'analyse. De ce fait, il y a eu de nombreux changements parmi le personnel qui, par moments, ont débouché sur une situation évidente de sous-effectif au SBat.

Lors du recrutement de nouveaux collaborateurs et de nouvelles collaboratrices, on a vu, en particulier dans le domaine des chefs et cheffes de projet (le Service des ponts et chaussées fait la même expérience), que le barème de rémunération de cette fonction importante n'était plus compétitif et que, dans ces conditions, on ne réussit pas, ni à recruter de bons chefs de projet qualifiés et de bonnes cheffes de projet qualifiées pour le Canton de Fribourg, au SBat et au SPC, ni à les fidéliser à long terme.

6 La réorganisation

A la suite de l'analyse, les mesures recommandées ont été immédiatement mises en œuvre. Elles sont présentées l'une après l'autre ci-dessous.

6.1 Les mesures mises en œuvre

6.1.1 Principes directeurs pour le SBat

Sur la base des résultats de l'analyse, les principes directeurs pour le SBat ont été définis lors d'un atelier. Ils sont pertinents non seulement pour le travail au sein du SBat, mais aussi pour tous les Conseillers et Conseillères d'Etat et leurs Directions en leur qualité de maître d'ouvrage et d'utilisateurs du patrimoine immobilier du Canton de Fribourg.

- **Tâches et objectifs stratégiques**

Le Service des bâtiments (SBat) du Canton de Fribourg est un service transversal central qui pense, analyse et agit avec professionnalisme.

Il est responsable de l'ensemble des constructions neuves, des transformations et des rénovations, ainsi que de la gestion des biens immobiliers et du Facility Management de tous les immeubles cantonaux. De plus, il examine l'ensemble des projets de constructions subventionnés :

- *Il vise, dans ces secteurs, un rapport coût-efficacité optimal à long terme et s'assure que les besoins du Canton, des Directions, des Services utilisateurs et des utilisateurs finaux sont satisfaits au mieux.*
- *Il attache une importance particulière au développement durable, dans ses dimensions écologique, économique et sociale, tout en prenant en compte des aspects culturels de l'environnement bâti.*
- *Il attache également de l'importance à l'efficacité et à l'efficience ainsi qu'à la satisfaction et au développement de ses collaborateurs et collaboratrices, qui sont, en fin de compte, à l'origine de la réalisation des objectifs fixés.*

- **Objectifs de mise en œuvre**
 - **Soutien des Directions utilisatrices pour tous les aspects relatifs à la mise à disposition de locaux grâce :**
 - au soutien des utilisateurs lors de la planification de leurs besoins primaires à long terme
 - à la mise en œuvre optimisée des besoins primaires dans un programme de locaux reconnu
 - à une optimisation continue des structures des bâtiments, en lien avec les exigences des utilisateurs et des immeubles
 - à l'optimisation de la contribution des bâtiments aux activités-clés de l'utilisateur
 - **Optimisation à long terme du portefeuille immobilier cantonal grâce :**
 - à une stratégie immobilière durable et à long terme
 - à une gestion active des portefeuilles qui répond aux besoins
 - à des prescriptions conformes à la stratégie pour les biens immobiliers
 - à une gestion optimisée des contrats
 - **Garantie d'un environnement bâti de qualité élevée grâce :**
 - à une stratégie d'investissements durable et à long terme
 - à la prise en compte du contexte de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme
 - à l'optimisation de la réalisation de nouveaux bâtiments, de transformations et de rénovations dans une perspective à long terme
 - à l'intégration des concours en vue de la réalisation de ces objectifs
 - **Garantie d'un Facility Management durable optimisé dans une perspective à long terme grâce :**
 - à la prise en compte du rapport coûts-efficacité à l'échelle du cycle de vie pour tous les objets et projets
 - à un Facility Management anticipatif professionnel
 - à un Facility Management technique optimisé tel que l'entretien et la maintenance
 - à des services optimisés tels que la conciergerie et le nettoyage
 - **Garantie d'une pratique optimisée en matière d'octroi des subventions pour les constructions subventionnées grâce :**
 - à un conseil professionnel des requérants, en particulier pour les constructions scolaires
 - à des décisions sur les subventions optimisées et conformes au droit
 - **Intégration du développement durable, dans ses dimensions écologique, économique et sociale, à l'ensemble des domaines d'activités grâce :**
 - à une stratégie optimisée de développement durable à long terme pour l'ensemble des activités du SBat
 - à la réduction de la consommation d'énergie et de ressources dans le cycle de vie de tous les bâtiments, ainsi qu'à la promotion de modes de construction écologiques, des énergies renouvelables et d'une exploitation écologique des bâtiments

- à l'optimisation des rapports coûts-efficacité à l'échelle du cycle de vie – en lien avec l'économie d'entreprise et, dans la mesure du possible, également avec l'économie nationale – de tous les biens immobiliers cantonaux
- à la prise en compte des facteurs sociaux sur lesquels le SBat peut influencer.

6.1.2 Définition du modèle des phases et des rôles

Afin de concrétiser les principes directeurs du SBat (voir 6.1.1.), les différentes phases de développement et de vie d'un immeuble et les rôles ont été décrits (voir le tableau suivant).

Remarques préliminaires :

- La structure opérationnelle, divisée en phases, s'appuie sur la norme SIA 112 « Modèle : Etude et conduite de projet » et est, pour les tâches spécifiques du Canton, complétée par une « Phase 0. Prescriptions stratégiques ». Elle est en même temps la base de la structure organisationnelle du SBat (voir 6.1.3).
- Le tableau intègre, en plus des trois rôles du SBat, le rôle particulièrement important de l'utilisateur (les Directions bénéficiaires et les Services utilisateurs).
- Les lettres suivantes ont été utilisées pour décrire les compétences :
 - R = Responsabilité (y. c. toutes les décisions, sous réserve des décisions d'instances supérieures, p. ex. du Conseil d'Etat)
 - C = Collaboration (doit être impliqué)
 - I = Information (doit être informé)
- Les lettres écrites en gras (« R, C ou I ») valent pour l'ensemble d'une phase SIA ; les sous-responsabilités indépendantes dans les phases partielles sont représentées par un « (R) ».
- Ce modèle structuré par phases suit le cycle de vie d'un bâtiment ; ce qui signifie qu'un nouveau cycle de programmation peut/doit être déclenché dès que la fin d'un cycle d'exploitation est atteinte (p. ex. pour répondre à la question « d'une rénovation complète ou d'une démolition »).

Phases, missions et rôles	Rôle du propriétaire	Rôle du maître d'ouvrage	Rôle de l'exploitant	Rôle de l'utilisateur
0. Prescriptions stratégiques	R	C	C	C
0.1 Stratégie immobilière	Bases stratégiques, y. c. base de données et stratégie immobilière		Bases stratégiques pour le rapport coût-efficacité à l'échelle du cycle de vie	
0.2 Stratégie d'investissements	Stratégie d'investissements, priorisation des investissements et planification à long	Besoin d'investissement total	Besoin total pour les coûts subséquents du cycle de vie (nouveau selon	Stratégies des utilisateurs et pronostic des

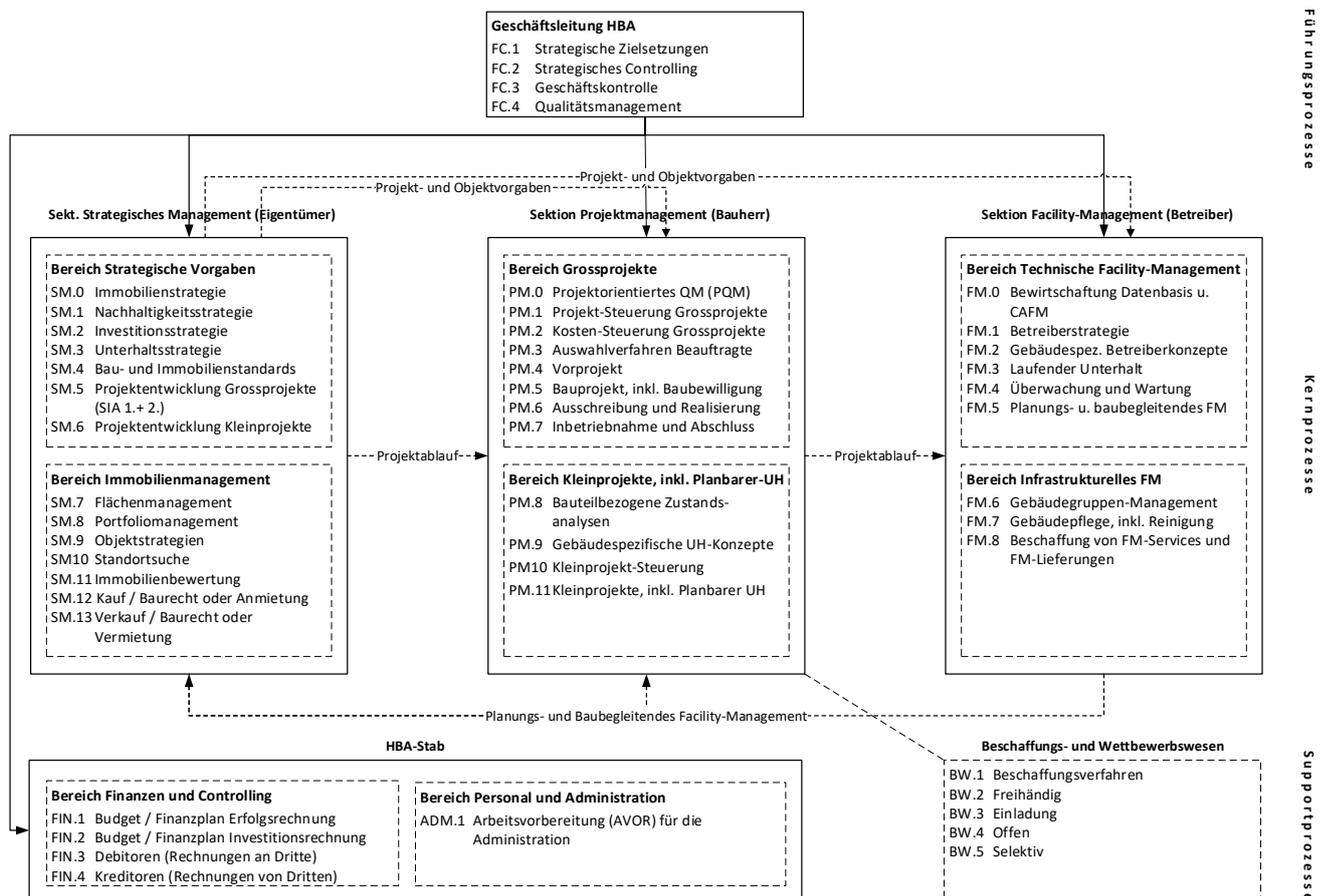
Phases, missions et rôles	Rôle du propriétaire	Rôle du maître d'ouvrage	Rôle de l'exploitant	Rôle de l'utilisateur
	terme des investissements		recommandation SIA 113)	besoins primaires (R)
0.3 Standards immobiliers et de construction	Standards liés à l'utilisation + standards du développement durable + standards techniques	Bases pour les standards immobiliers et de construction	Exigences relatives au cycle de vie pour les standards immobiliers et de construction (selon SIA 113)	Exigences des utilisateurs en matière de standards immobiliers et de construction (R)
1. Planification stratégique	C	C	C	R
1.1 Planification des besoins, orientation de la solution	Gestion des portefeuilles et stratégies par objet (R), y c. prescription pour le maître d'ouvrage et l'exploitant	Premier programme de locaux	Exigences relatives au cycle de vie (selon SIA 113)	Evaluation des besoins : des besoins primaires à l'optimisation de l'espace
2. Etudes préliminaires	C	C	C	R
2.1 Définition du projet de construction, étude de faisabilité (avec PQM selon SIA 2007)	Définition du projet : objectifs, conditions-cadres et premier cahier des charges (R)	Etude de faisabilité et besoins en investissements	Premier concept d'exploitation du bâtiment avec les exigences relatives au cycle de vie (selon SIA 113)	Premier concept d'utilisation (R) avec les exigences des utilisateurs
3. Etude de projet	C	R	C	C
3.0 Procédure du choix des mandataires (avec PQM selon SIA 2007)	Crédit d'études (R1) et mandat pour les procédures de sélection (R)	Cahier des charges et procédures de sélection (p. ex. concours)	Concept d'exploitation, procédures de sélection (selon SIA 113)	Crédit d'études (R2) et concept d'utilisation (R), procédures de sélection
3.1 Avant-projet (avec PQM selon SIA 2007)	Mandat avant-projet (R)	Avant-projet et éven. déjà message sur les constructions	Avant-projet ou audit FM (selon SIA 113)	Avant-projet et éven. déjà message sur les constructions
3.2 Projet de l'ouvrage (avec PQM selon SIA 2007)	Mandat projet de l'ouvrage (R)	Projet de l'ouvrage et éven. encore message sur les constructions	Projet de l'ouvrage ou audit FM (selon SIA 113)	Projet de l'ouvrage et éven. encore message sur les constructions
3.3 Procédures de demandes d'autorisations	Crédit de construction (R1) et mandat procédures de demandes d'autorisations (R)	Toutes les procédures de demandes d'autorisations liées à la construction	Event. autorisations spécifiques liées à l'exploitation (p. ex. sécurité)	Crédit de construction (R2) et éven. autorisations liées aux utilisateurs
4. Appel d'offres	I	R	C	C

Phases, missions et rôles	Rôle du propriétaire	Rôle du maître d'ouvrage	Rôle de l'exploitant	Rôle de l'utilisateur
4.1 Appel d'offres, comparaison des offres, propositions d'adjudication (avec PQM selon SIA 2007)		Appel d'offres, comparaison des offres, propositions d'adjudication	Exigences relatives au cycle de vie (selon SIA 113)	Exigences des utilisateurs
5. Réalisation	I	R	C	C
5.1 Projet d'exécution (avec PQM selon SIA 2007)		Projet d'exécution (y c. dernières optimisations)	Projet d'exécution ou audit FM (selon SIA 113)	Projet d'exécution
5.2 Exécution de l'ouvrage (avec PQM selon SIA 2007)		Exécution de l'ouvrage		
5.3 Mise en service et achèvement du projet		Documentation de l'ouvrage (selon SIA 113) + gestion des garanties + livraison	Prise en charge de l'ouvrage, y c. le dossier (R)	Prise en charge liée à l'utilisateur (R)
6. Exploitation	C	C	R	C
6.1 Fonctionnement du bâtiment (gestion technique FM-1, selon documentation SIA D 0174)	Révision de la stratégie pour l'objet (R)		Exploitation optimisée du bâtiment tout au long du cycle de vie (analogue à la SIA 113)	Emploi par l'utilisateur (R)
6.2 Surveillance, contrôle, maintenance (gestion technique FM-2, selon SIA D 0174)		Levée des réserves (jusqu'à l'échéance des délais de garantie)	Surveillance, contrôle, entretien, saisie et levée des réserves	Saisie des réserves
6.3 Entretien courant (gestion technique FM-3, selon SIA D 0174)			Entretien courant (selon norme SIA 469)	
6.4 Entretien planifié (gestion technique FM-4, selon SIA D 0174)		Entretien planifié complexe et renouvellement (R)	Entretien planifié simple et renouvellement (selon SIA 469)	
6.5 Gestion infrastructurelle (selon SIA D 0174)			Conciergerie, nettoyage, sécurité des bâtiments, approvisionnement et élimination des déchets, mobilier et déménagements, évent. service de loge	Sécurité de l'exploitation des installations des utilisateurs, évent. service de loge

6.1.3 Architecture des processus

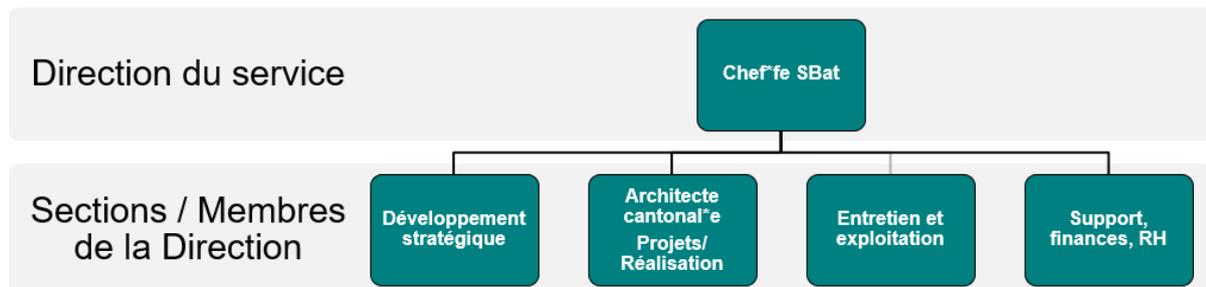
A la suite des réflexions de fond présentées plus haut, on a préparé une architecture des processus qui s'étend à tous les secteurs du SBat et qui renferme tous les processus principaux déterminants (voir le graphique ci-dessous).

Un matériel précieux a été rassemblé en grande quantité qu'il s'agit maintenant d'examiner et de finaliser, tout en sachant que non seulement la Direction et la position de l'architecte cantonal-e ont changé, mais aussi que tous les postes des sections ont été repourvus entre-temps (voir 6.1.5).



6.1.4 Structure organisationnelle du SBat

En s'appuyant sur les résultats de l'analyse et sur les réflexions mentionnées plus haut, la structure organisationnelle du SBat a été adaptée en vue des défis à venir. L'organigramme ci-dessous présente la nouvelle structure.



Concernant le nouvel organigramme, il faut retenir les éléments suivants :

- La composante stratégique qui est requise d'urgence et qui n'existait pas jusqu'ici a été concrétisée par une petite section distincte.
- La section Etudes de projet / Réalisation tient compte, dans sa sous-structure, du fait qu'il existe des projets simples et complexes. On essaie d'organiser d'après la nature des projets et d'attribuer les tâches selon les ressources en personnel existantes.
- La section Entretien des bâtiments et Exploitation se charge de toutes les tâches de l'exploitation, y compris la maintenance et l'entretien spécifique des bâtiments.
- La section Support, pour finir, est compétente en matière d'assistance de la Direction et des autres sections du SBat.

Puis, les tâches ont été attribuées aux différents organes et consignées dans les descriptifs des postes.

6.1.5 Changements de personnel à la Direction

Divers changements ont eu lieu parmi le personnel au cours du projet, qui ont été mises en place petit à petit :

- [REDACTED] Ensuite, André Magnin, ingénieur cantonal et chef du Service des ponts et chaussées, a repris la direction par intérim du SBat jusqu'au 31 décembre 2020.
- La question s'est posée, dans le contexte du recrutement de la nouvelle cheffe ou du nouveau chef, de savoir si la Direction peut être assumée exclusivement par l'architecte cantonal ou l'architecte cantonale ou si ces deux fonctions pourraient être réparties sur deux personnes selon les réflexions suivantes :

- La Direction n'a pas bénéficié d'une conduite forte par le passé. Il convient de noter à cet égard que l'aptitude à diriger n'est pas forcément une compétence fondamentale des architectes.
- Le partage des deux fonctions pourrait augmenter les chances de trouver des candidats adéquats ou des candidates adéquates pour les deux fonctions.
- Mise en œuvre de la procédure de recrutement par un appel d'offres, évaluation des dossiers reçus, assessments avec les candidats et les candidates notamment en vue d'une possible collaboration dans le cas d'un partage des fonctions (Direction / Architecte cantonal ou Architecte cantonale).
- Choix d'Anne Jochem en qualité de cheffe du SBat et Michel Graber en qualité d'architecte cantonal et chef de service adjoint au 1^{er} janvier 2021. Cette solution a fait ses preuves à ce jour. Si la volonté de la Direction de la DAEC a été de nommer une direction bicéphale, le partage des tâches entre l'architecte cantonal et la cheffe de service a pu être précisé et se fait de la manière suivante :
 - Cheffe de service : management général du service, pilotage des responsables des sections Développement stratégique, Support, et Entretien et exploitation.
 - Architecte Cantonal : management technique, pilotage de la section Etudes et Réalisation, membre des principales commissions (anciennes COBA, SOCOCH, et COPRO), centre de compétence des marchés publics.

Toutes les directions des sections ont été repourvues indépendamment du renouvellement de la fonction de cheffe du service, du chef de service adjoint et de l'architecte cantonal :

- La section Développement stratégique avec Eva Marco.
- La section Etudes de projet et Réalisation avec Michel Graber.
- La section Exploitation des bâtiments et Entretien avec Charles Ducrot jusqu'au 31 juillet 2021 par intérim. Ce poste doit encore être repourvu.
- La section Support avec Nathalie Jaggi.

Des changements au sein du personnel ont aussi eu lieu au niveau des collaborateurs et collaboratrices. Ainsi, le SBat a dû procéder à 15 nouveaux engagements pour remplacer des départs pendant la période entre octobre 2020 et juillet 2021. Quelques-uns de ces départs sont à mettre sur le compte de la réorganisation du SBat et d'autres sur la réforme du plan de prévoyance de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (CPPEF). Ces changements parmi le personnel sont considérables, mais ils représentent aussi une chance d'engager des personnes ayant des profils et des compétences adéquats pour relever les défis qui attendent le SBat.

Actuellement, tous les postes accordés (de durée déterminée et indéterminée) sont occupés, à l'exception de celui de chef de section Entretien et Exploitation, en cours de recrutement.

6.1.6 Banque de données de l'immobilier du Canton de Fribourg

Mise sur pied d'une banque de données complète de la propriété immobilière du Canton de Fribourg au moyen du logiciel SAP RE-FX / ArcGis / Stratus. A cette fin, les bâtiments ont été répartis dans des portefeuilles en trois catégories (voir le graphique ci-dessous) :

- bâtiment principal
- bâtiment secondaire
- bâtiment annexe

Un des objectifs principaux de ce travail de longue haleine est la possibilité de connecter la banque de données SAP RE-FX, qui est en construction actuellement, aux données d'ArcGis et de Stratus, ce qui signifie concrètement que :

- Le module SAP RE-FX permet la saisie des données géométriques (surfaces, occupation), contractuelles et financières des bâtiments.
- Le logiciel ArcGis permet leur localisation géographique.
- Le logiciel de gestion du portefeuille immobilier Stratus relie toutes ces données en permettant, d'une part, de connaître le diagnostic technique des bâtiments et, d'autre part, de planifier des réparations pour la conservation de la valeur des bâtiments.

Dès qu'ils seront consolidés, ces instruments seront à la disposition de la base de données actuelles du SBat et constitueront le socle pour systématiser les différents processus, permettre des comparaisons, normaliser le savoir et la transmission des connaissances et produire des rapports annuels uniformisés et fiables.

La propriété immobilière du Canton de Fribourg se compose comme suit (voir le graphique ci-dessous) :

Enseignement, Culture, Sport (collèges, musées, ...)	Universités	Sécurité (police, prisons, tribunaux...)	Administration cantonale (services internes)	Hautes écoles (HES)	Patrimoine historique (châteaux, remparts, églises)	Agriculture (dépendances, exploitations, chalets,...)	Social (foyers,...)
486 MCHF ECAB	422 MCHF ECAB	239 MCHF ECAB	453 MCHF ECAB	231 MCHF ECAB	136 MCHF ECAB	42 MCHF ECAB	30 MCHF ECAB
462 MCHF bâti princ. 12 MCHF bâti sec. 12 MCHF annexes	415 MCHF bâti princ. 0,1 MCHF bâti sec. 7 MCHF annexes	190 MCHF bâti princ. 6 MCHF bâti sec. 43 MCHF annexes	404 MCHF bâti princ. 4 MCHF bâti sec. 45 MCHF annexes	230 MCHF bâti princ. 0 MCHF bâti sec. 0,6 MCHF annexes	127 MCHF bâti princ. 7 MCHF bâti sec. 2 MCHF annexes	14 MCHF bâti princ. 20 MCHF bâti sec. 8 MCHF annexes	30 MCHF bâti princ. 0 MCHF bâti sec. 0,2 MCHF annexes
125 objets	62 objets	138 objets	124 objets	22 objets	47 objets	132 objets	22 objets
56 bâti princ. 20 bâti sec. 49 annexes	45 bâti princ. 2 bâti sec. 15 annexes	61 bâti princ. 9 bâti sec. 68 annexes	41 bâti princ. 5 bâti sec. 78 annexes	12 bâti princ. 0 bâti sec. 10 annexes	21 bâti princ. 15 bâti sec. 11 annexes	10 bâti princ. 76 bâti sec. 46 annexes	16 bâti princ. 0 bâti sec. 6 annexes
2'039 MCHF valeur ECAB							
672 objets							
(262 bâtiments principaux, 127 bâtiments secondaires, 283 annexes)							

Pour posséder une banque de données complète, il faut mettre à jour les caractéristiques suivantes de tous les immeubles (et les actualiser à l'avenir) :

- Propriété ou location

- Superficie, surface utile
- Valeur d'assurance de l'immeuble
- Finalité, tâche
- Type de zone selon l'aménagement local
- Saisie selon les niveaux A, B et C et la catégorie de protection 1, 2, 3.

6.1.7 Analyse de la situation dans le secteur Nettoyage

L'analyse des 15 plus grands immeubles du Canton de Fribourg a été effectuée sur la base des surfaces à nettoyer et des heures convenues par contrat. La complexité du bâtiment, son âge et la nature des surfaces n'ont pas été prises en compte dans ces résultats.

La comparaison des résultats du SBat avec les chiffres de BS Reinigung (une entreprise partenaire avec laquelle le SBat collabore depuis 20 ans) a montré que les capacités affectées sont correctes même si l'on trouve des variations pour certains objets. En revanche, il est évident que le potentiel d'amélioration est énorme pour ce qui est de la rapidité (technique de nettoyage) et surtout du contrôle de la qualité de la prestation.

6.1.8 Analyse de la situation dans le secteur Services de conciergerie

Les services de conciergerie dirigés par le SBat ont aussi fait l'objet d'une analyse. Il s'est avéré que les heures de conciergerie attribuées étaient mesurées correctement, c'est-à-dire autant que nécessaire, mais pas plus. Toutefois, on a vu clairement que les concierges qui travaillent pour le SBat ne sont pas toujours attribués aux postes du SBat et payés à partir de son budget. Les crédits pour la réinsertion de personnes invalides, les prêts entre le SBat et le SPC, des conventions de longue date avec d'autres Directions ou communes sont une réalité dans de nombreux cas.

En outre, aucune ressource supplémentaires (EPT) pour les concierges n'a été prévue ni accordée ces dernières années aux bâtiments nouvellement construits ou acquis.

6.1.9 Evaluation des conditions d'engagement des chefs et cheffes de projet

Au cours des dernières années, le constat a été fait à plusieurs reprises que le Canton de Fribourg (cela s'applique au SBat et au SPC) n'était pas compétitif sur le marché du travail s'agissant des conditions d'engagement des chefs et cheffes de projet. Il est de plus en plus difficile, pour ne pas dire pratiquement impossible, d'engager des chefs de projet qualifiés et des cheffes de projet qualifiées. Cela étant, il est aussi toujours plus difficile de mener des projets de construction avec des exigences moyennes à élevées par des collaborateurs et collaboratrices du service. De plus en plus souvent, il a fallu mandater des spécialistes externes suite à des réflexions qualitatives et quantitatives, ce qui a causé des coûts supplémentaires au Canton de Fribourg.

Le sondage réalisé auprès de 8 employeurs (Confédération, cantons, villes, particuliers) a conclu que le Canton de Fribourg n'est pas un employeur intéressant pour les chefs et cheffes de projet en prenant en compte le même cahier des charges. Selon la formation et

l'expérience des candidats et candidates, le niveau de salaire se situe de 10% à 20% au-dessous de la moyenne des employeurs interrogés. En ce qui concerne les autres conditions d'engagement (vacances, temps de travail, prestations complémentaires en argent, caisse de pension, offres pour concilier vie professionnelle et familiale), le Canton de Fribourg n'est pas plus attrayant que d'autres cantons.

La DAEC est à la recherche de solutions en accord avec le SBat et le SPC et en collaboration avec la DFIN et le SPO.

6.1.10 Sécurisation de l'exploitation en cours

Ces derniers mois, la sécurisation de l'exploitation du SBat s'est trouvée face à de nombreux défis. Les éléments suivants en faisaient partie :

- Priorisation et sécurisation des projets en cours. Lancement de nouveaux projets (construction, rénovation, achat) à la seule condition que les ressources en personnel nécessaires au SBat (chefs et cheffes de projet, concierges, entretien de manière générale) sont assurées.
- Examen systématique de la possibilité de conclure des mandats temporaires avec des prestataires externes afin de stabiliser la situation actuelle s'agissant :
 - des chefs et cheffes de projet, en tant qu'externes du SBat pour des projets en cours ou à venir des sections Etudes de projet et Réalisation, Exploitation des bâtiments et Entretien ;
 - du chauffage, de la ventilation, des installations sanitaires et de l'électricité ;
 - des services de conciergerie ;
 - de l'entretien.
- Stabilisation, optimisation et renforcement des ressources dans la section Support, en particulier dans le secteur Finances et comptabilité, ainsi que Controlling.
- Création d'un environnement professionnel qui garantisse stabilité et sécurité aux collaborateurs et collaboratrices et qui contribue à établir la confiance dans la nouvelle direction et à instaurer une ambiance de travail motivante et productive.

6.1.11 Elaboration de la stratégie immobilière

Elaboration de la stratégie immobilière en tant qu'instrument supérieur de gestion du SBat, de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) et du Conseil d'Etat. Le document est annexé au présent rapport.

6.1.12 Projet de nouvelle ordonnance

Une nouvelle ordonnance a été créée sur la base des étapes de la réforme du SBat décrite plus haut. Elle a été soumise pour consultation aux Directions du Canton de Fribourg. La version remodelée est annexée au présent rapport final.

6.2 Les mesures encore prévues

6.2.1 Clarification de la répartition des tâches entre Chef-fe de service et Architecte cantonal-e

La séparation des deux fonctions (voir 6.1.5) s'est avérée pour l'heure très concluante. Les expériences récoltées ces huit derniers mois montrent qu'il demeure un besoin de clarification qui pourra toutefois être précisé dans le cadre du rythme de gestion régulier entre les deux titulaires de la fonction. Les résultats correspondants doivent être consignés dans les cahiers des charges de la cheffe de service et de l'architecte cantonal.

6.2.2 Réalisation de la banque de données du portefeuille immobilier

Les outils RE-FX, ArcGis et Stratus ont été choisis lors de la première phase de la réorganisation (voir aussi 6.1.6). La coordination des différents outils et la saisie des données ne sont pas encore achevées. Le recensement des objets est terminé, mais il faut encore saisir leurs données géométriques et leur utilisation dans RE-FX. Il faut procéder à la localisation des objets complétés par certains attributs comme leur appartenance au portefeuille immobilier.

Enfin, il faut installer le logiciel Stratus au SBat et le connecter avec les informations de la banque de données (les interfaces sont déjà disponibles). Ce logiciel sera aussi alimenté avec les résultats des études du diagnostic des principaux bâtiments et permettra de connaître l'état des objets dans les portefeuilles au niveau local, de planifier l'entretien courant et les rénovations selon les priorités des directions et du Conseil d'Etat et d'établir les plans financiers.

Une fois ces travaux de fond achevés, il faudra maintenir la banque de données à jour en tant qu'instrument de gestion majeur du SBat et l'entretenir régulièrement.

6.2.3 Développement du management de la qualité

Sur la base de l'architecture des processus qui a été réalisée (voir 6.1.3), il convient maintenant de mettre systématiquement en place la gestion de la qualité au sein du SBat, ce qui comprend :

- une meilleure compréhension de la qualité par la formation des collaborateurs et collaboratrices du SBat.
- la préparation des processus-clés de conduite et de support par les collaborateurs et collaboratrices compétents en la matière du SBat.

Les collaborateurs et collaboratrices et les postes qui sont concernés directement par ces processus, et qui en seront les titulaires à l'avenir, peuvent se charger de ces travaux. Ces derniers exigent beaucoup de temps, mais ils sont importants pour la future utilisation des processus, car ce n'est que de cette manière que les processus seront appliqués dans le travail quotidien et, de ce fait, qu'ils assureront et augmenteront la qualité du travail.

Les processus contribuent aussi grandement à l'amélioration continue et au maintien de la qualité du travail du SBat à l'avenir. Le cercle de qualité, qui est à la base de la pensée sous la forme de processus (« Plan, Do, Check, Act », planifier, réaliser, vérifier, agir), soutient l'amélioration continue des processus.

A l'échelle supérieure, il convient de mettre en place les processus qui ont trait à l'intégration dans le déroulement des projets des diverses Directions et des Conseillers d'Etat respectifs conformément à la nouvelle ordonnance.

6.2.4 Maîtrise des risques inhérents aux projets

Les projets de construction dont le SBat est responsable sont toujours exposés à des risques. Il faut identifier, analyser, évaluer, traiter, communiquer, gérer et surveiller ces risques. Le SBat accuse un fort retard dans ce domaine. Dans un proche avenir, il faudra recourir à une évaluation systématique des risques spécifiques et à une application stricte à chaque projet de construction.

6.2.5 Optimisation du secteur Nettoyage

Les travaux d'analyse sont achevés (voir 1.6.7). Il faut déterminer la qualité que nous voulons et le niveau de service que nous visons et les fixer. De plus, il faut examiner, à partir de tests dans un bâtiment sélectionné, quelles sont les possibilités d'amélioration en matière de rapidité, de qualité, du choix des produits de nettoyage et d'attribution de la responsabilité.

Deux autres mesures importantes dans ce secteur portent sur le contrôle de la qualité du travail fourni et sur la formation continue des collaborateurs et collaboratrices. Il faut créer un nouveau contrôle de la qualité et établir un programme de formation continue à long terme.

Chacune de ces décisions engendre des coûts subséquents qu'il conviendra d'estimer.

6.2.6 Optimisation du secteur Services de conciergerie

L'analyse des services de conciergerie est aussi terminée (voir 1.6.8). Ce qu'il faut encore finaliser, c'est l'analyse des tâches et des responsabilités des concierges pour pouvoir ensuite formuler les attentes du SBat de manière plus précise et plus contraignante.

Pour rationaliser les services de conciergerie, le SBat vient de constituer des équipes multifonctionnelles qui se consacrent à un groupe entier de bâtiments en s'écartant du concept « 1 concierge – 1 immeuble », ce qui contribuerait à mieux utiliser les ressources à disposition.

A l'avenir, les ressources en conciergerie et nettoyage seront intégrées systématiquement dans le calcul des coûts des projets.

6.2.7 Mise en place du Controlling

Le Controlling financier doit être indéniablement amélioré au sein du SBat et être particulièrement informatif, d'autant plus que le SBat est un service important qui possède des fonctions transversales.

Deux rencontres annuelles dédiées au Controlling sont maintenant mises en place, soit en mai et en septembre. Leurs objectifs consistent à examiner les éléments suivants :

- **Compte de pertes et profits**
 - Comparaison entre la situation effective et le budget
 - Analyse des écarts significatifs
 - Extrapolation jusqu'au 31 décembre de l'exercice en cours
 - Mise en évidence d'informations particulières qui peuvent avoir des retombées financières

- **Comptes d'investissement**
 - Comparaison entre la situation effective et le budget
 - Examen de l'avancement opérationnel des projets
 - Analyse et explication de tous les écarts par rapport au calendrier initial
 - Discussions et décisions sur les reports de crédits ou sur les demandes de crédits supplémentaires

En outre, idéalement, la discussion lors de la deuxième rencontre annuelle dédiée au Controlling devrait porter sur la préparation du budget n+2 et mettre en évidence les points qui doivent être surveillés et traités lors des rencontres avec les différentes sections.

Tâches	Année n											
	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
Boucllement des comptes année n-1												
Budget année n+1 (et Pf)												
Controlling comptes année n												
Budget année n+1 (et Pf) 1ère, 2ème et 3ème lectures												
Controlling comptes année n												
Budget année n+2												
Boucllement des comptes année n												
Votation budget année n+1												

Finalement, on constate que le fait que certains budgets soient colloqués au budget du SBat et d'autres, dans les budgets d'autres Directions n'est pas optimal. D'autant plus que le SBat ne peut pas valider les montants qui sont à la disposition des autres directions. Cette situation devra être soumise à une analyse de l'efficacité très prochainement.

6.2.8 Ressources en personnel

L'analyse a fait ressortir clairement que le SBat est en sous-effectif en comparaison avec les services des bâtiments des autres cantons et en tenant compte de la taille du portefeuille.

Ces faits sont illustrés dans le tableau ci-dessous tiré du rapport intermédiaire :

Bezugsgrössen	Solothurn	Baselnd	Neuenburg	Mittelwert	Freiburg	Freiburg SOLL	
	IST	IST	IST	IST (SO, BL, NE)	IST	Priorität A (bis Mitte 2020)	Fehlbedarf (bis Mitte 2020)
- Wert des Portfolios (Verwaltungs- + Finanzvermögen, in Mio. CHF)	1'500'000	2'200'000	1'400'000	1'700'000	1'877'530	1'877'530	
- Jährliche Investitionen in Immobilien (3-4 Jahres-Mittel, in Mio. CHF)	76.5	134.4	20.0	77.0	49.4	49.4	
- Jährliche Ausgaben i.d. Erfolgsrechnung (3-4 Jahres-Mittel, in Mio.)	36.5	47.2	7.0	30.2	10.3	10.3	
Funktion/Organisation							
Kantonsarchitekt (od. Kantonsbaumeister)	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0
Stab (Controlling/QM, Finanzen, Personal, Administration)	5.0	11.0	3.5	6.5	6.7	8.7	+ 2.0
Strategisches Management							
- Projektentwickler (Phasen Strategische Planung und Vorstudien)	4.5	1.5	2.5	2.8	0.5	1.5	+ 1.0
- Portfoliomanager + Immobilienreuhänder u. Datenmanager	3.5	11.5	4.0	6.3	0.5	3.5	+ 3.0
Projekt-Management (Gross-, Mittel- u. Kleinprojekte + Instandsetzung)	9.0	14.0	7.0	10.0	7.5	7.5	0.0
Facility-Management (nur Teil Technisches FM, inkl. "FM anticipatif")	5.0	19.0	6.5	10.2	8.5	10.5	+ 2.0
Total	28.0	58.0	24.5	36.8	24.7	32.7	+ 8.0*
Kennzahlen							
				Benchmark	Freiburg IST	Freiburg SOLL	
- Projektentwickler: ein MA betreut Projekte von ... (in Mio. CHF)	17.0	89.6	8.0	38.2	98.8	32.9	
- Port. Management: ein MA betreut ein Portfolio von ... (in Mio. CHF)	428'571	191'304	350'000	323.3	3'755	536.4	
- Projektmanagement: ein MA betreut Projekte von ... (in Mio. CHF)	8.5	9.6	2.9	7.0	6.6	6.6	
- Stab: ein MA unterstützt ... (Anzahl MA in Kernfunktionen)	4.6	4.3	6.0	5.0	2.7	2.8	
- Techn. FM: ein MA betreut ein Portfolio von ... (in Mio. CHF)	300'000	115'789	215'385	210.4	220.9	178.8	
- Anteil Mitarbeitende mit FH-od. Hochschulqualifikation	43%	35%	52%	43%	38%	47%	

En se référant à ces chiffres, le Conseil d'Etat a pris les décisions suivantes lors de sa séance n° 34 du 4 juillet 2019 en ce qui concerne la dotation en personnel du SBat :

- 2 postes à plein temps (EPT, équivalent plein temps) mis au concours immédiatement avec entrée en fonction le 1^{er} janvier 2020.
- 1 poste à plein temps qui peut être mis au concours au début 2020 dès que les changements dans les postes disponibles au Facility Management auront eu lieu.
- 2 postes à plein temps qui peuvent être mis au concours en juin 2020 dès que les changements dans les postes disponibles au Facility Management auront eu lieu.
- 1 poste à plein temps chaque année en 2021, 2022 et 2023 (3 au total) prévu dans le plan financier, compensé par le même nombre d'EPT qui ne sont attribués à aucune Direction.

Les mesures en matière de personnel décidées par le Conseil d'Etat devront être mises en œuvre étape par étape.

A l'avenir, il faudra procéder à une estimation des ressources pour le poste de chef et cheffe de projet pour les nouveaux projets. Cette estimation sera intégrée aux messages transmis au Grand Conseil.

Dans ce contexte, il convient aussi d'améliorer les conditions d'engagement des chefs et cheffes de projet afin de devenir un employeur compétitif sur le marché du travail. Une étude comparative a été réalisée à ce sujet en 2021 (voir 6.1.9) ; elle montre clairement que les conditions d'engagement des chefs et cheffes de projet (SBat et SPC) à l'Etat de Fribourg ne sont pas compétitives sur le marché du travail dans le canton, de même qu'en comparaison avec celles d'autres cantons ou de la Confédération.

Si ces mesures ne sont pas réalisables ou seulement en partie, il faut redéfinir les objectifs et la capacité du SBat en tenant compte des ressources à disposition.

6.2.9 Mise en œuvre des recommandations de l'Inspection des finances

Mise en œuvre systématique des recommandations de l'Inspection des finances, qui ont déjà été faites en 2017 dans le cadre des projets « Sainte-Croix » et « MAD3 », notamment :

- Développement de la gestion de la qualité (voir 6.2.2)
- Préparation d'un processus pour le développement des projets, y compris les résultats demandés (voir le schéma de développement d'un grand projet de l'Etat accompagnant le rapport explicatif de l'ordonnance)
- Mise en place d'un manuel de projet qui comprend notamment l'organigramme de chaque projet (fonctions et rôles)
- Evaluation systématique des risques et par projet (voir 6.1.12)
- Rédaction de Conditions générales d'adjudication propres au SBat
- Etablissement de rapports d'évaluation qui renferment une analyse détaillée des offres dans le cas de mandats de > CHF 1 million.
- Mise au point du programme de locaux approuvés par les instances compétentes (ce point étant par ailleurs réglé dans l'ordonnance)

6.2.10 Nouvelles prestations qui n'ont pas été prises en compte lors de la réorganisation

L'évolution rapide de nos tâches et de nos activités fait que nous nous demandons souvent quelles sont les nouvelles exigences qui seront posées au SBat. A cet égard, deux thèmes, qui n'étaient pas d'actualité au moment de la réorganisation, ont émergé dont il faut discuter sans faute :

- **IT, domotique et équipement des bâtiments en basse tension**
En font partie tous les appareils et les aménagements comme les pointeuses, l'accès électronique aux bâtiments, la vidéosurveillance, le câblage, la programmation des logiciels et la maintenance.

Il est nécessaire de savoir qui est compétent, et avec quels moyens, pour ces tâches qui étaient assurées jusqu'à récemment par le SITel (Service de l'informatique et des télécommunications).

- **Sécurité sur les chantiers**

Ce thème va au-delà de la sécurité de ses propres collaborateurs et collaboratrices. En sa qualité de maître d'ouvrage exemplaire, l'Etat doit veiller que ses mandataires bénéficient aussi d'un haut niveau de sécurité sur ses chantiers en vertu de la loi sur la prévention des accidents de chantier (LPAC).

6.2.11 Travail d'information et de communication

Ces dernières années, le SBat n'a pas fonctionné de manière optimale et a, par conséquent, perdu beaucoup de goodwill et de confiance de la part du Grand Conseil et des Commissions compétentes, du Conseil d'Etat, des collaborateurs et collaboratrices, des partenaires et de la population. Il faut regagner la confiance non seulement par les mesures déjà concrétisées et celles qui le seront à l'avenir, mais aussi par un travail d'information et de communication échelonné, continu, ouvert, transparent et proactif.

7 Les perspectives

L'efficacité du SBat a donné lieu à des discussions depuis de nombreuses années. Les premiers pas pour améliorer durablement la situation ont été faits il y a 5 ans. Depuis, une analyse approfondie a montré où les problèmes se situaient et comment on pouvait trouver des solutions. Les premières mesures sont en place et montrent l'efficacité souhaitée. La Direction et les Directions des sections sont entièrement repourvues à l'exception du poste de chef-fe de section Entretien et Exploitation en cours de recrutement. L'équipe a mis en place une dynamique positive et possède la motivation nécessaire pour faire du SBat un service qui veut, et qui peut, satisfaire efficacement les besoins du Canton de Fribourg et des différentes Directions. Dans cette perspective, il s'agit maintenant de réaliser les prochaines étapes et de mettre les ressources appropriées à disposition. Les ressources en personnel méritent une attention particulière, car elles sont une condition indispensable à la concrétisation des diverses mesures et à la sécurisation de la qualité du travail du SBat à moyen et à long terme.

Berne, le 15 septembre 2021 | B'VM / G