

Réorganisation de l'Office fédéral des migrations

Evaluation externe

Sommaire

- > Vue d'ensemble des résultats de l'évaluation
- > Le projet de réorganisation
- > Degré de réalisation des objectifs
- > Logique de « l'échec » partiel
- > Nécessité d'agir et recommandations

Hans A. Wüthrich Prof. univ., Dr. oec.
Chaire de Management international
Université de la Bundeswehr Munich

Décembre 2011

Remarques préliminaires

Par courrier du 15 septembre 2011, la direction de l'Office fédéral des migrations (ODM) a chargé Hans A. Wüthrich, titulaire de la chaire de Management international de l'Université de la Bundeswehr de Munich, de réaliser une évaluation externe de la réorganisation de l'office lancée au printemps 2009 et de sa mise en œuvre en 2010.

La **description du mandat** précise les objectifs et les questions concrètes d'évaluation de la manière suivante :

« Cette évaluation doit permettre de vérifier si les objectifs de la réorganisation ont été réalisés. Dans ce contexte, il faudra intégrer aussi bien les objectifs originels que les objectifs explicites qui sont apparus en cours de réorganisation.

Le rapport à établir mettra en évidence les objectifs non réalisés ou ceux réalisés partiellement et présentera des propositions sur la manière d'améliorer encore leur accomplissement.

*L'évaluation devra répondre aux **questions fondamentales** suivantes :*

Les objectifs de la réorganisation ont-ils été réalisés

- *dans le domaine Organisation et processus ?*
- *dans le domaine Culture de l'office et personnel ?*
- *dans le domaine du pilotage stratégique de l'office ?*

Où en sont les objectifs de productivité ?

Peut-on encore les atteindre ? Si non : mesures ?

Source : Mandat d'évaluation de la réorganisation de l'ODM, 15.09.11

Les **conditions cadres** suivantes devront être respectées :

Lors de l'évaluation, il faudra prendre en considération les importants **documents internes** déjà disponibles (rapport Uster, rapports Rexult AG, rapports mehrsicht, rapport pour la CdG, etc.). Le **résultat** de l'évaluation devra être disponible sous forme d'un rapport d'ici fin décembre 2011. Il fera l'objet d'un débat avec le secrétariat général du DFJP durant la deuxième quinzaine de janvier 2012.

MANDAT
Missions et
conditions
cadres

Le schéma ci-après illustre la **procédure** choisie pour l'évaluation réalisée.



Détail des différentes étapes :

Desk Research - Les documents suivants ont servi de base :

- Rapport et recommandations sur les processus et les structures au sein de l'Office fédéral des migrations (ODM), notamment du domaine de direction Procédure d'asile et de la section Nationalisation, Hanspeter Uster, mandaté par le DFJP – Date : 20.07.09
- Restructuration ODM 2010 – Rapport sur les ateliers de la phase d'analyse 2009, Rexult AG – Date : 29.01.2010
- Enquête auprès du personnel 2011 de l'Administration fédérale, rapport de résultats pour l'Office fédéral des migrations, GfK Switzerland AG – Date : 2011
- Réorganisation ODM – Informations internes aux collaborateurs, ODM – Date : janvier à août 2010
- Réorganisation ODM – Informations externes et communiqués de presse, ODM – Date : février à août 2010
- Restructuration ODM 2010, rapport intermédiaire PP4 développement de l'organisation, ODM – Date : 23.08.2010
- Rapport et feedback sur l'accompagnement du processus de changement à l'Office fédéral des migrations de mars à septembre 2010 mehrsicht – Date : septembre 2010
- Rapport final Restructuration ODM, Rexult AG – Date : 26.10.2010
- Rapport Réorganisation et situation du personnel de l'ODM pour la CdG-N, direction de l'ODM – Date : 04.08.2011
- Procès-verbal de l'état des lieux ODM-ASM – Date : 19.04.2011
- Courrier de la présidente de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police – Date : 22.06.2011
- Procès-verbal de l'état des lieux ODM-ASM – Date : 25.08.2011

MANDAT
Procédure
choisie

Atelier avec les « concepteurs »

L'atelier qui s'est tenu le 7 novembre 2011 avec les « concepteurs » de la réorganisation, c'est-à-dire les membres de la direction et les représentants de l'équipe de projet, a porté sur les trois thèmes suivants :

- degré de réalisation des objectifs quantitatifs et qualitatifs visés par la réorganisation
- commentaire des résultats et justification d'éventuelles divergences
- conditions de réussite de la réorganisation

Atelier avec des « utilisateurs » choisis

Le 18 novembre 2011, une analyse approfondie des effets de la réorganisation ressentis au niveau du travail a été réalisée avec 25 cadres et collaborateurs des quatre domaines de direction. Elle a porté notamment :

- sur les impressions et expériences personnelles dans le cadre de la réorganisation
- sur le degré de réalisation des objectifs du point de vue des personnes concernées et les mesures d'amélioration nécessaires
- sur les conditions de réussite de la réorganisation

Entretiens individuels sélectifs

Afin de clarifier des questions de compréhension et d'approfondir certains aspects, l'auteur a mené, d'octobre à décembre, divers entretiens individuels avec des cadres et des collaborateurs de l'ODM ainsi qu'avec des experts externes. De plus, en mai 2011, l'auteur a mené 15 interviews systémiques narratives avec des cadres de tous les domaines de direction de l'ODM afin de préparer la journée pour les cadres du 16 juin 2011.

Données relatives à la personne

Hans A. Wüthrich – Prof. univ., Dr. oec. HSG

>>> Titulaire de la chaire de Management international de l'Université de la Bundeswehr de Munich >>> Privat-docent à l'université de Saint-Gall >>> Divers mandats de surveillance et de conseil >>> Depuis 1988, partenaire fondateur de B&RSW AG >>> Publications dans les domaines de la direction stratégique, de la culture d'entreprise et d'organisation et de la gestion du changement ; co-auteur du livre Musterbrecher – Führung neu leben (un vécu de direction différent - casser les schémas habituels) >>> Soutien du Prix Heinz von Foerster-pour la cybernétique d'organisation.

Activités dans le cadre de l'Administration fédérale :

- *Formation et formation continue* : depuis 2009 – séminaires pour les hauts cadres et les cadres supérieurs, thèmes « Management stratégique et changement »
- *Exposés et ateliers* : MD-Club OFPER | 03.12.07 ; événement pour les hauts cadres avec le Conseiller fédéral H.R. Merz | 11.09.08 ; journée de formation ODM | 08.05.09 ; séminaire DETEC | 30.06.09 ; séminaire pour les cadres OFCom | 21.08.09
- *Mandat* : préparation et modération de la journée pour les cadres ODM | 16.06.11

1. Vue d'ensemble des résultats de l'évaluation	6 - 15
2. Le projet de réorganisation	16 - 24
2.1 Chronologie, objectifs visés et concept de base choisi	16
2.2 Impressions des personnes concernées	18
2.3 Evaluation externe	24
3. Degré de réalisation des objectifs	25 - 28
3.1 Evaluation interne	25
3.2 Evaluation externe	27
4. Logique de « l'échec » partiel	29 - 30
4.1 Tentative d'explication	29
4.2 Causes et effets	30
5. Nécessité d'agir et recommandations	31 - 34
Annexe	
- Résultats de l'enquête auprès des concepteurs et des utilisateurs Nov. 2011	35 - 47
- Degré de réalisation des objectifs Nov. 2011	48 - 59

INDICATION
La section 1 contient la conclusion de l'évaluation externe, les sections 2 à 5 en fournissent le détail et apportent des précisions complémentaires

1. Vue d'ensemble des résultats de l'évaluation

Le projet – complexe et (trop) ambitieux

- Accompagné par les deux entreprises de conseil externes Rexult AG et mehrsicht, le concept de réorganisation a été développé du printemps au mois de septembre 2009. La restructuration de l'ODM a été mise en œuvre entre le 1^{er} février et le 1^{er} septembre 2010 en tant que projet clairement organisé.
- L'objectif visé par la réorientation de l'organisation est décrit comme suit par la direction : « **La réorganisation a pour but d'utiliser efficacement les ressources disponibles afin de pouvoir mieux maîtriser les défis futurs dans le domaine de la migration.** » Outre les objectifs partiels qualitatifs, on formule l'augmentation de la productivité de 20% dans le domaine Asile et Retour comme un objectif de production ferme.
- Le **design fondamental** de la réorganisation suit les principes suivants :
 - Orientation systématique en fonction des processus avec responsabilité intégrale de la réalisation ou du cas. Transfert de l'organisation fonctionnelle dans une organisation de processus dont les processus fondamentaux sont le Domaine Etrangers (DD II) et le Domaine Asile (DD AR).
 - Séparation des tâches opérationnelles et des tâches stratégiques : ancrage institutionnel des tâches stratégiques concernant tant la politique des étrangers que celle de l'asile dans un nouveau domaine de direction « Politique migratoire ».
 - Développement ciblé de la culture de l'office parallèlement à l'adaptation des structures.

Rétrospectivement, les personnes concernées ont émis des avis très divers sur la réorganisation, mais généralement critiques. La déclaration suivante représente bien l'opinion souvent répandue : « *De nombreuses idées fondamentales de la réorganisation sont bonnes, mais beaucoup de choses n'ont pas fonctionné dans le cadre de sa mise en œuvre.* »

Les **constructeurs** (direction et équipe de projet) évaluent positivement les résultats obtenus dans le domaine de direction Immigration et intégration. Cependant, ils ont été plus critiques à l'égard de l'absence d'implication du cadre supérieur dans la conception, de l'approche trop technocratique, de l'idéologisation et des tabous frappant certains éléments de la réorganisation ainsi que de la non-réalisation des objectifs dans le domaine de direction Asile et retour. Les **dirigeants et collaborateurs** concernés par la réorganisation considèrent également la réunion et l'alliance des forces ainsi que l'édification d'une organisation qui fonctionne dans le DD II comme positives. En dépit d'une possibilité de participation déclarée, on a généralement vécu le projet comme une approche top-down avec des résultats décevants. La liste des observations et expériences négatives est longue : les voix qui soulignaient des faiblesses de conception ont été en partie marginalisées et méprisées par la direction de projet ; qualité insuffisante des analyses et des conseillers externes ; dissolution de la division Retour ; déficits de communication, beaucoup de « personnes blessées », un climat de crainte et d'incertitudes etc. Les personnes concernées retiennent comme « lessons learned » : on a sous-estimé la complexité du domaine de l'asile et la charge en matière de conduite que représentait la mise en œuvre ; il n'a pas été possible de présenter des bénéfices immédiats et des valeurs ajoutées ; les phases de test ont été menées sans qu'on y apporte le soin suffisant ; le processus de sélection a sollicité à l'excès les collaborateurs et certains cadres. Il ressort de l'enquête 2011 auprès du personnel que la part des insatisfaits est (trop) élevée, que les processus de travail se sont dégradés et que l'orientation sur les objectifs a diminué. Les **cantons** déplorent que, dans le domaine de l'asile, les procédures se soient dégradées, que les responsabilités ne soient pas encore clairement définies et que le soutien soit insuffisant en matière d'exécution des renvois.

L'**auteur** en retire les impressions suivantes :

- Il ressort de la qualité des objectifs visés que la réorganisation n'est pas simplement structurelle mais qu'il s'agit aussi d'une transformation stratégique et culturelle extrêmement exigeante et chronophage.

Du point de vue de l'économie d'exploitation, le principe suivi d'orientation selon les processus, avec une responsabilité intégrale de l'exécution et des cas, constitue une stratégie judicieuse pour améliorer l'efficacité et la productivité. Actuellement des entreprises de services et des administrations toujours plus nombreuses suivent l'approche du « Business Process Reengineering » (restructuration des processus) – Michael Hammer et James Champy 1995. Il s'agit de repenser fondamentalement et de reconcevoir radicalement les processus avec pour objectif d'améliorer de manière significative les coûts, le capital, la rapidité et la qualité. D'après les expériences mentionnées dans la littérature spécialisée et le vécu personnel de l'auteur, un changement culturel fondamental est toujours lié à une orientation systématique sur les processus.

S'agissant du transfert envisagé de l'organisation fonctionnelle actuelle dans une structure orientée sur les processus à l'ODM, on a sous-estimé le temps nécessaire à ce changement culturel et en particulier la charge en matière de conduite qu'il impliquait. La direction a été dépassée par le processus et les objectifs visés par la réorganisation se sont rétrospectivement révélés (trop) ambitieux.

Il est possible que, par crainte de diluer l'approche choisie et de dépasser les délais, on ait ignoré les nombreuses alertes pendant la phase de conception et on ait trop peu exploité les expériences d'importants détenteurs de savoir-faire. Dans le domaine de direction AR, il en est résulté des solutions dont il apparaît actuellement qu'elles ne sont pas praticables.

24 mois après la réalisation de la nouvelle organisation, on observe une image différenciée, mais globalement critique. S'agissant de la perception par l'extérieur, l'ODM subit de fortes pressions. L'augmentation de productivité annoncée n'a pas été réalisée. En interne, la réorganisation a généré des incertitudes, de la frustration et de la peur. On a « perdu » beaucoup (trop) de collaborateurs en cours de procédure. Les dommages collatéraux de la réorganisation sont en conséquence manifestes. Selon l'enquête auprès du personnel, de nombreux collaborateurs sont insatisfaits. Au niveau des cadres et des collaborateurs, on observe de la résignation, de la frustration et même déjà du sarcasme. Nombreux sont ceux qui se considèrent comme des perdants. Ils ont démissionné intérieurement, se sentent dépassés ou personnellement blessés. La confiance envers les niveaux supérieurs de direction, et en particulier envers la direction elle-même, en a beaucoup souffert. L'ambiance est à la peur et à l'inquiétude.

Pour plus de détails, voir section 2
| Pages 16 à 24

L'observateur externe se pose les questions suivantes :

- *Pourquoi, lors de la phase décisive de conception, n'a-t-on utilisé la compétence professionnelle interne que de manière limitée? Pourquoi a-t-on ignoré les objections justifiées ?*
- *Pourquoi a-t-on sous-estimé les implications culturelles de la réorganisation ?*
- *La qualité du soutien externe était-elle suffisante ?*

Degré de réalisation – une valeur ajoutée limitée

- Dans le rapport pour la commission de gestion, la **direction** évalue le degré de réalisation des objectifs en août 2011 de manière modérément optimiste :
*Au **niveau de l'office** on est parvenu à organiser les processus fondamentaux des domaines de l'asile et des étrangers dans le DD AR et le DD II. Ceux-ci sont globalement réalisés sous une responsabilité unique, à l'exception du DD AR. Les principales missions stratégiques sont réunies dans le DD PM. Comme jusqu'à présent, le DD PR veille à ce que la planification des moyens et des ressources puisse être réalisée.*
*Le **domaine de direction Immigration et intégration** a été organisé dans le sens de l'orientation selon les processus. Il est désormais responsable de la mise en œuvre de la législation relative aux étrangers et à la nationalité ainsi que de toute l'exécution de la politique d'immigration et d'intégration. L'objectif de compétences plus claires a été atteint. Les autorités cantonales disposent d'interlocuteurs définis à l'ODM. En renonçant à un quatrième niveau de direction (services) on a pu aplanir la hiérarchie. Il reste des interfaces à apurer avec le nouveau DD PM.*
*Dans le **domaine de direction Asile et retour** les expériences des dix derniers mois ont révélé que l'objectif d'optimiser le traitement des dossiers, de manière quantitative et qualitative, par la réduction des interfaces est plus difficile à atteindre que prévu, mais se trouve en principe sur la bonne voie. L'augmentation de production de 20% visée pour 2012 n'a pas été réalisée en 2011. La comparaison des chiffres de cas réglés des dix mois précédant la réorganisation et des mois de septembre 2010 à juin 2011 révèle une perte de productivité de 25%. En particulier la fusion des domaines Asile, Séjour, Retour et Analyses pays en huit équipes pays est plus ardue que prévu. Le traitement d'un cas par une seule personne n'est efficace que si les collaborateurs sont totalement polyvalents. Avec 15 à 25 personnes, la marge de direction est trop grande. S'agissant de la durée des procédures, la réorganisation a apporté une valeur ajoutée. Il a ainsi été possible de réduire de 20 à 30% la durée de la procédure Dublin.*
*Les travaux de structuration dans le **domaine de direction Politique migratoire** ne sont pas encore achevés. La nécessité d'agir réside dans une collaboration plus efficace entre les sections. Les interfaces avec les processus fondamentaux de l'office restent encore à clarifier.*
*Dans le **domaine de direction Planification et ressources**, la création du service Projets et développement au sein de la section Informatique a permis de poser les bases de la direction centralisée de projets IT que l'on visait. Dans le domaine financier, le système de contrôle interne (SCI) a été adapté à la nouvelle organisation. Le déménagement de quelque 680 collaborateurs à Wabern s'est achevé en avril 2011.*
Source : rapport Réorganisation et situation du personnel de l'ODM pour la CdG-N, 4 août 2011
- Les **concepteurs et utilisateurs** interrogés en novembre jugent de manière plus critique le niveau de réalisation des objectifs partiels visés par la réorganisation :

Tout le monde s'entend à juger *positivement* la réalisation des objectifs partiels suivants :

Responsabilité unitaire d'exécution (en interne et envers les cantons) au DD II | Adaptation de l'organisation de projet Schengen

Tout le monde s'entend à juger *de manière critique*, comme non accomplis les points suivants :

Augmentation de la productivité et utilisation plus efficace des ressources dans le DD AR | Allègement de la densité réglementaire | Développement de la culture de l'office

Amélioration de la capacité à gérer les fluctuations | Attrait renforcé des postes de travail | Meilleure orientation client

Responsabilité unitaire d'exécution envers les cantons au DD AR | Garantie d'une politique migratoire cohérente

Meilleure gestion du risque dans le domaine de l'asile et des migrations

- **L'auteur** en tire les conclusions suivantes :

Au **niveau de l'office** la valeur ajoutée de la réorganisation est limitée.

Les objectifs ci-dessous n'ont pas pu être réalisés, ou seulement de manière restreinte :

- Augmentation visée de la productivité, notamment dans le domaine de l'asile.
- Nette amélioration de la capacité de gérer intelligemment les fluctuations.
- Diminution des interfaces et réduction de la densité réglementaire.
- Amélioration de la coopération interne.
- Orientation client renforcée, notamment à l'égard des cantons.
- Développement de la culture de l'office dans les dimensions culture de feedback et d'erreurs ainsi qu'estime, confiance et identification.
- Augmentation de l'attrait des postes de travail.

Ont été atteints partiellement ou totalement :

- Transfert de l'organisation fonctionnelle dans une organisation de processus, par ex. dans DD II.
- Attribution claire des responsabilités par pays, cantons d'origine et secteurs.
- Structure hiérarchique visée.
- Congruence des cahiers des charges (tâches, responsabilités, compétences).

Dans le **domaine de direction Immigration et intégration** la grande majorité des objectifs ont été atteints. Le passage d'une organisation fonctionnelle à une organisation basée sur les processus a réussi. Il a été possible de réunir des tâches reliées entre elles dans une unité d'organisation. Les interlocuteurs sont définis. De nombreux collaborateurs considèrent l'orientation basée sur les processus comme un plus dans leur travail.

Dans le **domaine essentiel Asile et retour**, le degré de réalisation des objectifs est insuffisant. La promesse ambitieuse annoncée - sujet sensible dans la perception tant interne qu'externe - d'un accroissement de 20% de la productivité n'a pas été tenue. Les considérations de base de la responsabilité par cas (de A à Z – concept de polyvalence) et les équipes pays intégrées apparaissent désormais comme peu compatibles. La marge de direction est parfois trop importante. L'analyse des ressources effectuée décèle des charges inégales et parfois des capacités excédentaires dans certaines équipes pays. La base de savoir-faire des domaines Asile et Retour est très différenciée : dans le domaine de l'asile, des connaissances administratives et juridiques sont nécessaires. Pour le retour, il s'agit surtout d'un travail de police opérationnel, souvent déterminé par l'extérieur. La concentration des ressources dans la centrale n'a pas permis d'accélérer les procédures. La centralisation a tendance à mener à une mise sous tutelle des centres d'enregistrement des requérants d'asile (avec diminution des ressources) et à une charge excessive pour la centrale. De nouvelles interfaces sont apparues pour l'exécution du renvoi. La définition des interlocuteurs envers l'extérieur, notamment envers les cantons, manque de clarté. Ces derniers ne sont pas satisfaits de la solution actuelle.

Pour plus de détails, voir section 3 | Pages 25 à 28

Le **domaine de direction Politique migratoire** n'a pas encore pu satisfaire l'exigence selon laquelle il doit garantir une politique migratoire cohérente. La synthèse des missions stratégiques s'est avérée difficile dans la pratique. Il existe de nombreuses interfaces mal définies avec les processus fondamentaux de l'office. La valeur ajoutée de ce regroupement administratif reste douteuse. De même, les impulsions apportées à la politique suisse de migra-

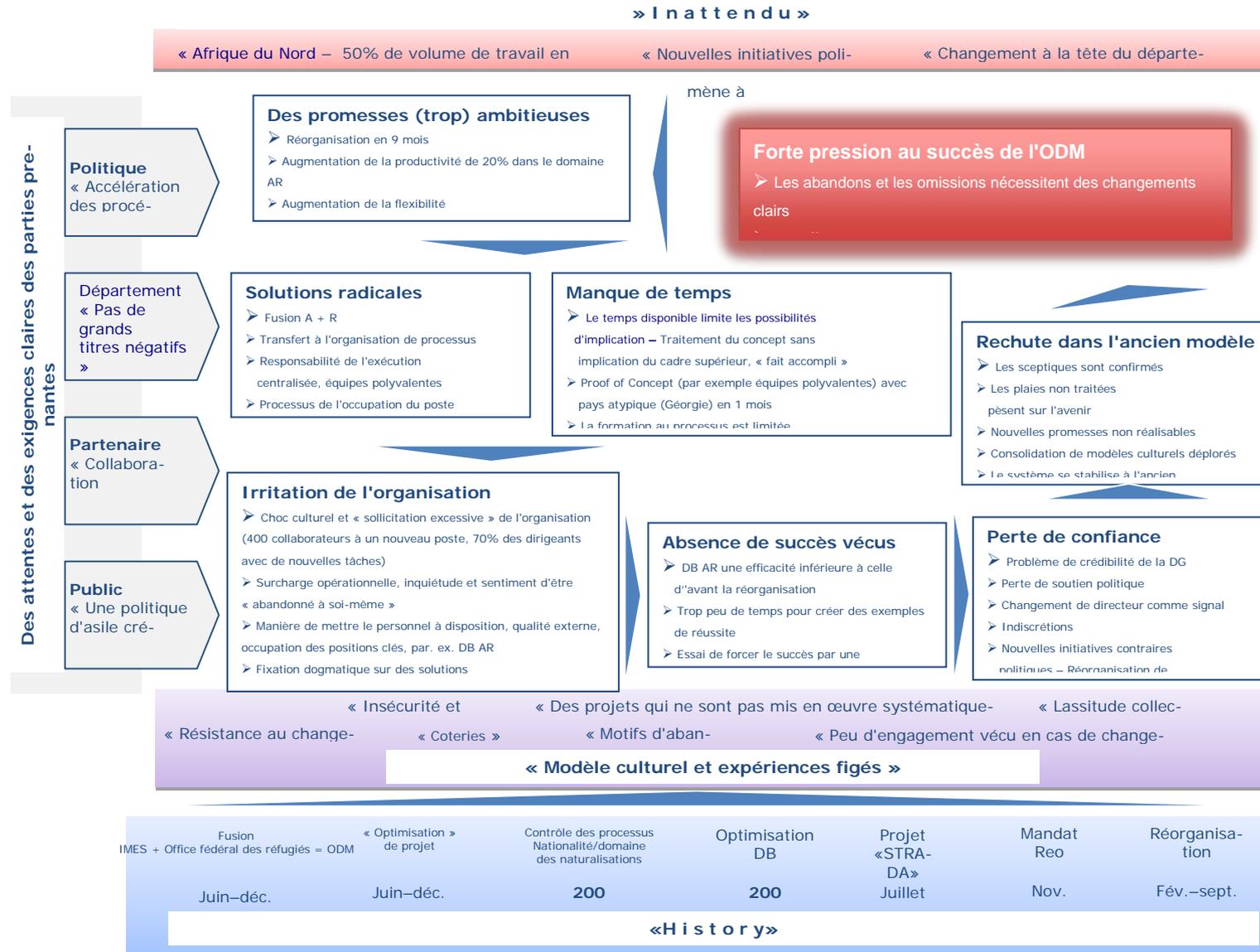
tion et à la politique suisse extérieure sont faibles.

L'observateur externe se pose les questions suivantes :

- *Les objectifs visés étaient-ils trop ambitieux ?*
- *Pourquoi n'y a-t-il eu que (trop) rarement, au cours du processus de réorganisation, un dialogue ouvert entre la direction et les cadres ?*

Logique de « l'échec » partiel – tentative d'explication

Il serait trop restrictif d'imputer au comportement déplacé de quelques personnes seulement l'échec partiel de la réorganisation. Compte tenu des conditions spécifiques dans lesquelles elle s'est déroulée, cette réorganisation complexe ne pouvait réussir que partiellement. L'illustration ci-dessous résume les processus circulaires détectables selon l'auteur, lesquels expliquent ce qui a été observé.



INDICATION
Les causalités mises en évidence représentent l'essai exemplaire d'une explication rétrospective de la dynamique du projet

- Du point de vue de l'**auteur**, on peut constater les liens suivants entre les effets :

De nombreuses initiatives en matière d'organisation ont précédé le projet de réorganisation 2010. Nombre de ces projets ont été mis en œuvre de manière peu systématique et contraignante. En interne, on évoque des péchés d'omission. Dans cette évolution, le modèle culturel et les expériences se sont renforcés et ont influencé de manière essentielle le projet actuel de réorganisation, par exemple avec une certaine résistance au changement, des inquiétudes et des craintes, de même qu'une lassitude généralisée.

De la part des parties prenantes, des attentes claires ont été formulées envers l'ODM : les politiques réclament une accélération des procédures, les autorités partenaires des formes simplifiées de coopération et le grand public une politique d'asile crédible. L'ODM a subi une forte pression aux résultats et les responsables ont dû lutter pour maintenir leur crédibilité. Il fallait des changements, avec des effets rapidement visibles.

La forte pression aux résultats a entraîné des promesses (trop) ambitieuses : réalisation de la réorganisation en neuf mois, 20 % d'accroissement de la productivité dans le domaine AR, changement de culture pour tout l'office, etc. Ces objectifs ne pouvaient être atteints qu'au moyen de solutions radicales : fusion des domaines de l'asile et du retour, passage à une organisation de processus, responsabilité de la réalisation unique avec des équipes polyvalentes. Le temps disponible limitait les possibilités d'impliquer à grande échelle des personnes disposant du savoir-faire. On manquait aussi de temps pour tester les nouveaux concepts d'organisation et la formation en cours de processus n'était possible et souhaitée que dans certaines limites.

La procédure a généré des irritations fortes au sein de l'office, et parfois même un choc culturel et des surmenages. Environ 400 collaborateurs ont dû assumer un nouveau poste. La surcharge opérationnelle était importante. Nombre de cadres ont eu le sentiment bien compréhensible d'être « abandonnés ». De nombreuses personnes n'ont pas apprécié la manière de mettre du personnel à disposition, la qualité du conseil externe ni l'occupation des positions clés. La fixation dogmatique sur certaines solutions et le manque de disposition à reconnaître les erreurs ont aggravé la situation. Un clivage entre les cadres et la direction est apparu. Résignation, cynisme et sarcasme en ont été le résultat.

L'absence de vécu de succès et les résultats décevants dans le DD AR ont renforcé le problème de confiance et généré une perte de crédibilité d'importants cadres. Ni l'agitation, ni la pression n'ont réussi à dissimuler les problèmes inhérents au système. Suite à des événements externes imprévus comme les événements en Afrique du Nord, le volume de travail a augmenté de manière inattendue. De nouvelles initiatives politiques ont également contrarié le projet. Les « sceptiques » ont été confirmés, et le risque d'une rechute dans l'ancien modèle est important. La pression sur l'ODM et ses représentants continue d'augmenter.

L'observateur externe se pose la question suivante :

- *Pourquoi ne pouvait-on pas voir ce que l'on n'a pas vu ?*

Pour plus de détails, voir section 4 |
Pages 29 à 30

Nécessité d'agir et recommandations – propositions de réflexions orientées sur les processus

Dans son rapport à la commission de gestion, la **direction** décrit la **nécessité d'agir**, au sens du développement de l'organisation, de la manière suivante :

Planification stratégique de l'office – Une stratégie claire applicable à l'échelle de l'office et, partant, aux domaines de direction (DD), doit servir de repère et apporter une certaine sécurité.

Il faut définir : des objectifs concernant les prestations et les résultats avec les indicateurs correspondants et un système d'information en matière de conduite adapté aux différents niveaux hiérarchiques.

Questions organisationnelles – il faut optimiser les déroulements et les processus de même que le soutien électronique.

Ajustements : évaluation de la gestion de A à Z dans le DD AR - clarification d'interfaces entre le DD PM et les autres DD, documentation des processus dans le cadre du manuel d'exploitation électronique, processus d'amélioration continue et concept de gestion de la qualité, remplacement de SYMIC et nouvelle conception de l'architecture informatique ODM.

Culture de l'office – le passage d'une responsabilité pour des étapes partielles à une responsabilité de cas globale rend nécessaire une évolution de la culture de l'office.

Points d'approche : objectifs en matière d'attitude, manifestations, estimation des besoins en personnel afin d'évaluer l'affectation des ressources (des résultats sont déjà disponibles).

Source : rapport Réorganisation et situation du personnel de l'ODM pour la CdG-N, 4 août 2011

Suite à l'évaluation réalisée, du **point de vue de l'auteur** la nécessité d'agir est la suivante :

Lâcher du « lest » culturel

Des modèles culturels figés pèsent sur la réalité de l'organisation de l'ODM. Les plaies et les blessures sont manifestes, la culture résignée de l'office ne peut être masquée par de l'agitation. Il s'agit de prendre au sérieux le problème de crédibilité de la direction. Il faut renforcer l'équipe de direction, lui apporter des perspectives stratégiques, de la transparence et de la confiance. Dans ce contexte, un rôle-clé sera attribué au nouveau directeur.

Aborder le concept du problème central

Le concept à la base de toute la réorganisation de la responsabilité par cas et de la polyvalence n'est pas praticable dans le DD AR. Les équipes pays comptant plus de 20 collaborateurs sont trop grandes et les impératifs de gestion des divisions Procédure à la centrale et Retour ne sont pas réunis. La répartition des tâches entre les centres d'enregistrement et de procédure (CEP) et la centrale ainsi que la dotation des ressources actuelles ne sont pas optimales. Avec la réorganisation, de nouvelles interfaces sont apparues. Par exemple pour l'exécution des renvois et entre MP et AR dans le domaine des connaissances sur les pays. Les compétences et les interlocuteurs, en particulier face aux cantons, ne sont pas clairement définis. L'orientation client n'est que limitée. L'ASM et les services internes de l'office ont du mal à accepter la solution actuelle.

Clarifier les questions fondamentales

La représentation unitaire de l'ODM envers l'extérieur pour les questions de politique migratoire est sensée. Toutefois, la séparation entre les thèmes stratégiques et opérationnels est difficile dans la pratique et l'attribution des questions stratégiques au DD PM n'apporte, actuellement, qu'une valeur ajoutée limitée. Le profil du nouveau domaine de direction manque de clarté. Compte tenu du manque de ressources pour les missions fondamentales de l'ODM,

une décision de la direction s'impose.

Attribuer les ressources en fonction des besoins

Suite à la réorganisation, une allocation des ressources s'est mise en place, qu'il s'agit de corriger de manière sélective. Les domaines d'exécution Immigration et Intégration, les CEP et la réduction des affaires en suspens nécessitent plus de ressources. L'analyse des ressources réalisée révèle des excédents de capacités et des utilisations diverses dans les équipes pays.

Compte tenu de ses connaissances spécifiques limitées et des aperçus réduits qu'il a eus dans le travail quotidien de l'office, l'auteur se limite volontairement à la formulation de recommandations **orientées sur les processus** et non sur le contenu ou l'organisation. Des propositions concernant la réorientation conceptuelle du domaine de direction AR devront être élaborées, testées de manière approfondie et évaluées avec soin par une équipe de projet, qui disposera du temps nécessaire à cet effet.

Les **six recommandations** suivantes axées sur les processus sont proposées :

1. Etablir un agenda stratégique et assurer ses arrières au niveau politique

Sur la base des faiblesses reconnues, nous recommandons d'élaborer un agenda stratégique, qui contiendra les objectifs de production réalistes et contraignants ainsi que les exigences de ressources, notamment dans le domaine de l'asile, définira des mesures de personnel pour renforcer la direction et le cadre supérieur et décrira les étapes de mise en œuvre prévues. L'agenda devra faire l'objet d'un accord contraignant avec le DFJP. Il légitimera les actes et servira de glissière de sécurité à la direction – « Structure follows Strategy ».

2. Regagner la confiance et créer les conditions de la réussite

Pour le dialogue avec les cadres et les collaborateurs, nous recommandons au nouveau directeur de présenter franchement la réalité, d'aborder la logique de l'échec, de communiquer des attentes réalistes et de faire la lumière sur les prochaines étapes concrètes. La transparence, la franchise et l'engagement génèrent la confiance. Les mots-clés dans ce contexte sont les suivants : regagner la crédibilité par des personnes et des actes, créer une clarté stratégique et éviter les procédures opérationnelles en urgence; mettre en terme au « Bashing » de l'ODM et briser la léthargie, viser des objectifs de performance contraignants et réalistes, considérer l'économie du changement – maintenir la capacité d'action opérationnelle et mettre en œuvre les modifications nécessaires de manière systématique, utiliser l'intelligence collective et motiver 95% des collaborateurs de l'ODM ; tester soigneusement de nouvelles solutions et créer des expériences de succès visibles ; éveiller chez les collaborateurs la conscience que la seule chose qui ne change jamais, c'est le changement.

3. Repenser stratégiquement et sur le plan organisationnel le domaine de direction Asile et retour

Les faiblesses reconnues, de nouvelles exigences de performance (> 21 000 demandes par an) et la pression politique exigent une réorientation du DD AR. L'optimisation de ce qui existe ne mène à rien et nous recommandons également des approches radicalement neuves ainsi qu'une évaluation des idées de concept déjà disponibles. Il s'agit notamment de « l'idée du centre », de l'organisation séparée de la procédure d'asile et des retours, en utilisant des synergies dans le domaine des connaissances sur les pays, de la responsabilité de cas au niveau de la section, de la réintroduction de l'« asylum case owner » resp. du « return case owner », du recours à des springerteams flexibles, d'un déplacement des compétences et des ressources

vers les CEP, etc. Il faut prendre en considération l'aspect de l'adéquation des objectifs et des moyens et mettre à disposition les ressources nécessaires à la fourniture des prestations.

4. Prendre une décision de principe pour la « politique migratoire »

Nous recommandons d'examiner à nouveau d'un œil critique les prémices ayant mené à la création du DD PM et d'évaluer l'utilité et la valeur ajoutée de l'unité d'organisation créée, de manière réaliste et dans une perspective d'avenir. Est-il possible de distinguer les tâches stratégiques des tâches opérationnelles ? Peut-on réunir dans un DD tous les domaines de tâches stratégiques centraux de l'ODM ? L'actuel besoin en ressources est-il supportable ou ne devrait-on pas utiliser en priorité les moyens limités pour accomplir les missions fondamentales ? Ici encore, divers scénarios sont envisageables : dissolution, redimensionnement, « think thank », détachement du service juridique comme plate-forme d'état-major et de service centrale, etc.

5. Procéder aux optimisations et ajustements nécessaires

Il faudra remédier aux carences de ressources reconnues dans l'actuel **domaine de direction Immigration et intégration**, en particulier dans les domaines d'exécution (domaines admission, séjour et documents de voyage). Dans ce contexte, il faudra examiner les points suivants : amélioration des impératifs de gestion par la création de deux domaines de direction Immigration (avec les divisions Frontières, Séjour et Marché du travail) et Intégration (avec les divisions Intégration et nationalité) ; transformation du domaine Documents de voyage en une section. Dans le **Domaine de direction PR**, nous recommandons de développer encore les systèmes de support technique, en particulier le projet d'avenir SYMIC, et d'éliminer les faiblesses des bases statistiques. Il faudra examiner les points suivants : transfert éventuel de la statistique des étrangers à l'Office fédéral de la statistique ou fusion des services statistiques Asile et Etrangers, renforcement de la fonction de personnel actuellement encore sous-dotée, éventuellement, lancement d'une task force pour les situations imprévues, etc.

6. Mettre l'accent sur le déploiement des potentiels

La capacité de rendement future de l'ODM sera assurée non pas par des structures mais bien par des personnes. En conséquence, nous recommandons à la direction d'établir une priorité de management sur le travail concernant la culture de conduite. Il faut créer des conditions cadre permettant de rétablir la passion et l'enthousiasme pour que les collaborateurs exploitent leurs potentiels. Ce sera probablement à l'avenir la mission la plus importante de l'ensemble des cadres supérieurs de l'ODM. Elle ne pourra pas être déléguée. – « La passion ne naît pas de la pression ».



Pour plus de détails,
voir section 5 | Pages
31 à 34

2. Le projet de réorganisation

2.1 Chronologie, objectifs visés et concept de base choisi

La **chronologie** du projet est la suivante :

Phase conceptuelle

- Début 2009, l'ODM s'est vu confier la mission de mener une analyse et une amélioration des processus, avec le soutien d'un organisme externe.
- Fin 2009, la nouvelle organisation orientée sur les processus et la création d'un domaine de direction pour le domaine Asile et un pour le domaine Etrangers étaient adoptées par la Conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf.

Phase de mise en œuvre

La mise en œuvre s'est effectuée du 1^{er} février au 1^{er} septembre 2010, dans le cadre d'un projet interne et en trois phases :

1^{re} phase : unification de l'ensemble des tâches liées à l'asile.

2^e phase : création du nouveau domaine de direction Politique migratoire.

3^e phase : redistribution des postes de cadres.

Sur ce point, les étapes importantes ont été les suivantes :

- 30 avril 2010 : expiration du délai de candidature pour les postes de cadres
- du 11 au 20 mai 2010 : déroulement des entretiens avec les candidats
- fin mai 2010 : fin de la procédure de recrutement pour les postes de cadres
- jusqu'à fin mai 2010 : remise d'un formulaire de compétences aux employés (processus de répartition des collaborateurs)
- à partir de juin 2010 : processus de placement des collaborateurs
- 25 juin 2010 : informations données aux collaborateurs concernant leur futur lieu de travail à compter du 1^{er} septembre 2010
- juillet 2010 : décision sur la répartition des bureaux
- de septembre à novembre : planification détaillée des déménagements et décembre 2010 à avril 2011 : déménagements

La nouvelle structure était opérationnelle à compter du 1^{er} septembre 2010 et plusieurs réunions d'informations ont été programmées, au cours desquelles les domaines de direction se sont présentés aux collaborateurs.

Jusqu'à mi-septembre, tous les collaborateurs occupant une nouvelle fonction se sont vu remettre un contrat réajusté et un descriptif de leur poste.

La dissolution de l'organisation du projet et le transfert vers une organisation linéaire ont suivi.

Le 29 octobre 2010 s'est tenu le grand rassemblement des collaborateurs à Macolin. Dans le cadre de cette réunion, la vision, la mission et les principes de fonctionnement ont été présentés et discutés.

Source : Restructuration de l'ODM 2010 – Informations à destination des collaborateurs, N°13 du 24.06.10

L'objectif visé par la réorientation organisationnelle est décrit comme suit dans le rapport Réorganisation et situation du personnel de l'ODM pour la CdG-N du 30 août 2011 : « **La réorganisation a pour but d'utiliser efficacement les ressources disponibles afin de pouvoir mieux maîtriser les défis futurs dans le domaine de la migration.** » A partir des documents internes et des discussions menées se dessinent les **objectifs partiels** suivants poursuivis par la réorganisation :

- Augmentation de la productivité de 20% dans le domaine Asile et retour.
- Amélioration des compétences pour gérer intelligemment les fluctuations.
- Suppression des interfaces inutiles.
- Renforcement de l'orientation client.
- Amélioration de la collaboration interne et suppression du « mode de pensée cloisonnée ».
- Raccourcissement des voies d'information.
- Aplanissement de la hiérarchie.
- Répartition claire des responsabilités en fonction des pays, cantons d'origine et branches.
- Congruence dans les cahiers des charges (tâches, responsabilités, compétences).
- Suppression de la densité des règlements.
- Garantie d'une politique migratoire cohérente, avec des impulsions pour la politique migratoire suisse intérieure et extérieure.
- Meilleure gestion du risque dans le domaine Asile et migration.
- Développement de la culture de l'office.
- Garantie d'une « Unité de doctrine ».
- Augmentation du caractère attractif des postes.
- Professionnalisation de la gestion générale de l'office.

Le **concept fondamental** de la réorganisation suit les principes suivants :

- Orientation conséquente en fonction des processus avec responsabilité de l'exécution et des cas de A à Z
Transfert de l'organisation fonctionnelle dans une organisation processuelle avec les processus centraux que sont le domaine des étrangers (DD II) et de l'asile (DD AR avec responsabilité complète de l'exécution de A à Z). Les différents éléments de processus du domaine Asile sont regroupés. Les changements de main d'un dossier doivent ainsi être réduits.
- Séparation entre les tâches opérationnelles et les tâches stratégiques
Ancrage institutionnel des tâches stratégiques centrales concernant tant la politique des étrangers que celle de l'asile dans un nouveau domaine de direction « Politique migratoire ».
- Développement ciblé de la culture de l'office parallèlement à l'adaptation des structures.

Sources : Dossier de pilotage Rapport Réorganisation et situation du personnel de l'ODM du 4 août 2011, Restructuration de l'ODM 2010, Informations à destination des collaborateurs, N^{os} 15 et 16 du 31 août 2010

2.2 Impressions des personnes concernées

Point de vue des concepteurs et des utilisateurs

Les concepteurs et les utilisateurs ont été priés, dans le cadre de deux ateliers menés les 7 et 18 novembre 2011, de répondre de manière anonyme et individuelle à huit questions. Les commentaires qui suivent résument certaines opinions choisies. Vous pouvez consulter l'interprétation complète des résultats dans l'annexe, p. 36 et suivantes.

Les **concepteurs** ont vécu le processus de réorganisation de ces 24 derniers mois comme une période très dense. La phase conceptuelle a été marquée par un rythme très intense et un côté très « dirigiste ». La mise en œuvre a nécessité un gros travail, avec un potentiel de frustration élevé. Tout s'est déroulé moins vite que prévu, il y a eu des revers et l'isolement face aux succès qui se sont fait attendre a pesé lourd. La collaboration efficace au sein du groupe de pilotage, la communication régulière et les résultats atteints au sein du DD II sont considérés de manière positive. Sont perçus de manière plus critique le manque d'implication du cadre supérieur au moment de la conception en 2009, l'approche trop technocratique, l'idéologisation et le rejet de certains éléments de la réorganisation, et le fait que les objectifs n'aient pas été atteints pour le domaine de direction Asile et retour.

Les éléments suivants sont mentionnés comme changements concrets dans la phase conceptuelle et de mise en œuvre : meilleure intégration des autres équipes de conseillers, collaborateurs, cadres et détenteurs importants du savoir-faire, manière dont les postes sont attribués, et introduction dans le plan de plus de temps pour la « proof of concept ». Les conclusions personnelles et les leçons tirées par les concepteurs sont les suivantes : *bon nombre des idées de départ étaient bonnes mais trop de choses n'ont pas fonctionné dans le cadre de la mise en place ; les experts externes ont échoué ; le processus de changement et les efforts à fournir en matière de conduite pour la mise en place ont été sous-estimés ; les « quick wins » et la valeur ajoutée n'ont pas été démontrés.*

Les **cadres dirigeants et les collaborateurs concernés** par la réorganisation décrivent un processus laborieux, lent et en partie chaotique. Malgré l'annonce de la possibilité de s'impliquer, le projet a été vécu comme une stratégie « top-down », avec des résultats décevants. L'union et la mutualisation des forces, ainsi que la mise en place d'une organisation fonctionnelle dans le DD II sont vues positivement. La liste des expériences et des observations négatives est cependant longue : les voix qui soulignaient des faiblesses de conception ont été en partie marginalisées et méprisées par la direction de projet ; qualité insuffisante des analyses et des conseillers externes : dissolution de la division Retour, déficits de communication, beaucoup de « personnes blessées », un climat de crainte et d'incertitudes etc.

Pour plus de détails, se reporter aux annexes p. 36 à 46

Les éléments suivants sont mentionnés comme changements concrets dans la phase conceptuelle : meilleure préparation, objectifs réalistes et renonciation aux instructions idéologiques, prise en compte des voix critiques et des compétences techniques des collaborateurs, formation ciblée, réalisation de la phase de test de manière plus extensive, choix plus minutieux du personnel, réorganisation avec les collaborateurs et pas contre eux. Leçons tirées du point de vue des personnes concernées : la communication est l'élément essentiel ; le besoin en temps a été mal évalué ; le processus de sélection a trop exigé des collaborateurs et d'une partie des cadres ; la complexité du domaine Asile a été sous-évaluée.

Le point de vue des cadres

L'auteur a eu l'occasion d'animer la journée des cadres qui s'est déroulée le 16 juin 2011 à Berne et à laquelle ont participé 80 cadres. Afin de préparer cette réunion, 15 interviews individuelles et quatre observations de session ont été réalisées en mai 2011, puis condensées dans un **document d'hypothèses**. Les interviews avaient pour objectif de mieux comprendre le modèle de conduite et d'organisation de l'ODM, d'en saisir la logique et de concevoir ainsi la journée des cadres à partir de ces informations. Trois hypothèses ont été formulées sur le thème de la réorganisation, pour être discutées de manière intensive et évaluées à l'occasion de cette journée des cadres.

Hypothèse 1

« La réorganisation était nécessaire ; elle a laissé des plaies visibles »

Pour une grande partie des cadres de direction, la réorganisation était nécessaire et inévitable. Elle a apporté un élan au sein de l'organisation. Quelques-uns ne tirent pas encore de conclusions définitives car le processus est en cours, même si la direction préfère ne tourner le regard que vers l'avenir.

Pour beaucoup de personnes toutefois, la réorganisation est le point noir qui occupe le centre des discussions à l'ODM. Cela s'explique par des décisions personnelles manquant de transparence, une perte de savoir-faire, une répartition des ressources d'après un calcul obscur et des jeux de rôle vécus. Environ 20% des cadres de direction ont la sensation d'y être perdants. Ils ont baissé les bras et se sentent personnellement blessés. La confiance dans les niveaux de direction supérieurs en a souffert. Il règne depuis la réorganisation une atmosphère de peur.

Déclarations des personnes concernées :

« Nous n'avons jamais eu le temps de nous familiariser avec la réorganisation. »

« L'Office ne fonctionne pas grâce à, mais malgré la réorganisation. »

« La sélection des collaborateurs m'a fait penser à une foire aux bestiaux. »

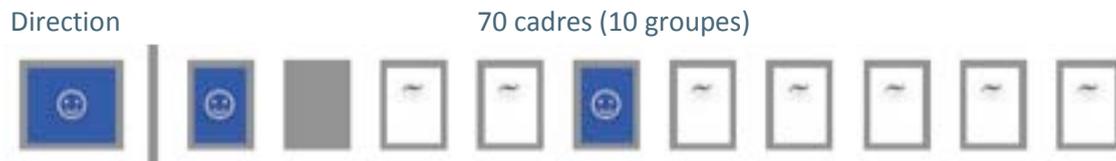
« Les éléments concrets prouvant la réussite ou l'échec de la réorganisation n'ont pas encore été apportés. »

« Il ne s'agissait pas de savoir si le processus était justifié. Il existait une volonté réelle de déplacer les personnes et de s'en débarrasser. »

« Après seulement quatre mois environ, la direction annonçait que nous étions sur la bonne voie. La plupart des collaborateurs avaient cependant une impression tout autre. Aujourd'hui, la direction fait elle aussi quelque peu machine arrière. »

L'illustration qui suit montre le positionnement de la direction et des dix groupes de cadres concernant l'hypothèse 1.

Légende : **bleu** : tout à fait d'accord ; **rouge** : pas du tout d'accord ; blanc : neutre, pas d'avis.



Hypothèse 2

« La réorganisation est condamnée à être une réussite mais les personnes concernées vivent la plupart du temps une situation bien différente »

Une forte pression pèse en interne sur la réorganisation afin qu'elle soit un franc succès. L'échec n'est pas envisagé, les ajustements semblent impossibles. Il est suggéré de procéder à une planification et une sécurisation vers l'extérieur et l'intérieur. La direction se trouve confrontée à un dilemme. Elle reconnaît d'une part qu'il serait nécessaire d'apporter des corrections sur les points faibles identifiés, et d'autre part elle est menacée par une perte de sa propre crédibilité et un enlisement dans des processus de changement repoussés.

Déclarations des personnes concernées :

« Je n'ai jamais lu dans aucun compte-rendu de la direction la moindre autocritique. »

« L'identité a souffert, et l'aspect émotionnel a été perdu. »

« Les processus décisionnels et de feedback se sont allongés. »

« La charge administrative est plus lourde et de nouveaux problèmes d'interface sont apparus. »

« Les carences de ressources sont nombreuses. »

« La politique migratoire ne détermine la politique que de manière limitée. »

« La négligence a entraîné une fuite des cerveaux. »

« On ne connaît plus ses interlocuteurs. »

« Les partenaires cantonaux sont organisés différemment. »

« Pourquoi certains domaines, comme le PR, n'ont-ils pas été englobés dans la réorganisation ? »

« Le mode de pensée cloisonnée est toujours fortement ancré. On apprend peu les uns des autres. »

« L'organisation hiérarchique fonctionnelle n'a pas été abordée. »

L'illustration qui suit montre le positionnement de la direction et des dix groupes de cadres concernant l'hypothèse 2.

Légende : **bleu** : tout à fait d'accord ; **rouge** : pas du tout d'accord ; blanc : neutre, pas d'avis.

Direction

70 cadres (10 groupes)



Hypothèse 3

« La réorganisation était une opération à cœur ouvert. Il manque encore la période de réadaptation, les soins postopératoires et les examens de contrôle. »

Le quotidien de la direction est marqué par les « cibles mobiles ». La pression politique et opérationnelle est vécue comme très pesante. Les processus et les requêtes s'amoncellent. Il convient de prendre rapidement position sur les nouveaux sujets, comme la crise en Afrique du Nord. A ce niveau, la réorganisation a engendré des contraintes supplémentaires dont les effets se font ressentir jusqu'à aujourd'hui. Les cadres et les collaborateurs n'ont jamais eu véritablement le temps de se familiariser avec la nouvelle structure. Pire encore, il a même été attendu d'eux un niveau de productivité supérieur.

Déclarations des personnes concernées :

« Ceux qui ont conçu le jeu n'ont jamais eu à y jouer. »

L'illustration qui suit montre le positionnement de la direction et des dix groupes de cadres concernant l'hypothèse 3.

Légende : **bleu** : tout à fait d'accord ; **rouge** : pas du tout d'accord ; blanc : neutre, pas d'avis.

Direction

70 cadres (10 groupes)



Source : Wüthrich/Osmetz : *Hypothèses sur la culture de l'organisation et de direction*, Office fédéral des migrations, juin 2011

Le point de vue des collaborateurs

Autre conséquence de la réorganisation, l'enquête auprès du personnel 2011 (taux de participation de 63%) affiche clairement des valeurs plus critiques qu'en 2009. Il est manifeste, entre autres, que la part d'insatisfaits est (trop) élevée, que les processus de travail se sont détériorés et que l'orientation en fonction des objectifs a diminué.

Source : GfK Switzerland AG, Enquête 2011 auprès du personnel de l'administration fédérale – Rapport de résultat pour l'Office fédéral des migrations, p. 3 et suivantes.

Thèmes	Résultats 2011	Enquête 2009	Admin. féd. 2011	Aspects partiels
Engagement affectif (identification & engagement)	4.2	4.3	4.5	Je me sens très lié à mon unité administrative (3.7) Mon unité administrative compte beaucoup pour moi (3.9)
Engagement continu (lien)	3.6	3.8	4.2	Ces derniers temps, j'ai rarement pensé à chercher un travail en dehors de mon unité administrative
Satisfaction au travail	3.8	4.1	4.4	Je suis globalement satisfait de ma situation au travail (3.8)
Résignation (les valeurs devraient être faibles)	3.2	3.1	2.9	J'étouffe ma contrariété lorsque quelque chose me dérange au travail (3.0)
Authentique satisfaction	40%	48%	55%	
Satisfaction teintée de résignation	25%	25%	25%	
Insatisfaits constructifs	11%	6%	6%	
Insatisfaits figés	24%	21%	14%	C'est-à-dire déçus, épuisés, ayant démissionné intérieurement
Teneur du travail	3.8	3.9	4.3	Mon travail me donne la possibilité de prendre des initiatives et de mettre en œuvre mes propres idées.
Marge de manœuvre	4.1	4.2	4.5	Je dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour accomplir mes tâches
	3.3	3.4	3.8	Je peux influencer les décisions importantes concernant mon environnement de travail
Processus de travail	2.8	3.0	3.3	Dans mon unité administrative, les processus de travail et documents sont simplifiés
	3.0	3.4	3.7	Dans mon unité administrative nous nous efforçons de réduire les coûts qui peuvent l'être
	3.2	3.6	3.7	Dans mon unité administrative, les décisions importantes sont prises en temps et en heure
Culture	3.5	3.8	4.1	Les valeurs et la culture de mon unité administrative correspondent à mes propres valeurs
Orientation en fonction des objectifs	3.8	4.3	4.4	Dans mon département, nous savons précisément ce que nous avons à faire pour réaliser les objectifs importants
	3.7	4.2	4.3	Dans mon département, nous mesurons l'avancée du travail par rapport aux objectifs fixés
Capacité d'adaptation	2.9	3.4	3.6	Dans mon département, nous prenons au sérieux les résistances aux changements
	3.2	3.6	3.9	Dans mon unité administrative, nous utilisons les erreurs comme des opportunités d'apprendre et de s'améliorer
Collaboration	3.3	3.5	3.9	Dans mon unité administrative, la communication entre les collaborateurs est basée sur la confiance réciproque
	3.1	3.2	3.7	Dans mon unité administrative, nous encourageons systématiquement la coopération entre départements
Haute direction	3.4	3.9	3.9	La haute direction m'informe à temps des changements importants
Transfert des connaissances	2.9	3.0	3.0	Dans mon unité administrative, le transfert des connaissances et de l'expérience à d'autres unités administratives est encouragé de manière systématique
Plaisir à travailler	3.8	4.0	4.2	Mon travail est source d'inspiration pour moi

La vision des organisations partenaires

L'auteur avait prévu de mener des entretiens avec des représentants des offices cantonaux des migrations. Cette question a été abordée au cours de la séance du comité de l'ASM du 6 décembre 2011 et il a été décidé, suite aux multiples retours exprimés par les cantons, y compris par écrit, de renoncer à mener des entretiens supplémentaires.

Dans le courrier de Madame Karin Keller-Sutter, présidente de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et de police (CCDJP), datant du 22 juin 2011, il est affirmé de manière critique à propos de la situation dans le domaine Asile :

- *Les procédures du domaine Asile se sont dégradées malgré les mesures annoncées.*
- *Les procédures Dublin sont toujours trop longues.*
- *La situation liée à l'output de l'ODM et aux délais de procédure est de plus en plus problématique, et les mesures d'allègement ne sont pas mises en œuvre.*
- *Le soutien fourni aux cantons pour l'accomplissement des tâches est insuffisant.*

Source : Courrier de la présidente de la CCDJP à la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga datant du 22 juin 2011

Les conclusions des comptes rendus des deux réunions de travail entre les représentants de l'ASM et ceux de l'ODM sont les suivantes :

Réunion du 19 avril 2011 :

- *Malgré les efforts qu'ils fournissent, les collaborateurs de l'ODM sont surchargés.*
- *La facilité à joindre le personnel est jugée par la majorité des membres mauvaise et insuffisante, et il est nécessaire d'agir.*
- *Le manque de clarté sur les compétences est dénoncé.*
- *La qualité du support spécialisé a eu tendance à se dégrader et la perte de savoir-faire est dénoncée.*

Un membre de l'ASM le résume ainsi : « A ce jour, la réorganisation est très loin d'avoir apporté ce qui était promis. »

Réunion du 25 août 2011 :

- Les difficultés dans le domaine Dublin constituent un véritable problème pour les cantons.

Source : comptes rendus des réunions de travail entre ODM et ASM des 19 avril et 25 août 2011

La direction a depuis lancé un projet visant à améliorer la facilité à joindre le personnel et à faire évaluer par des parties externes les conséquences positives de ce projet.

2.3 Evaluation externe

L'auteur en retire les impressions suivantes :

Il ressort de la qualité des objectifs visés que la réorganisation n'est pas simplement structurelle mais qu'il s'agit aussi d'une transformation stratégique et culturelle extrêmement exigeante et chronophage.

Du point de vue de l'économie d'exploitation, le principe suivi d'orientation selon les processus, avec une responsabilité intégrale de l'exécution et des cas, constitue une procédure judicieuse pour améliorer l'efficacité et la productivité. Actuellement des entreprises de services et des administrations toujours plus nombreuses suivent l'approche du « Business Process Reengineering » (restructuration des processus) – Michael Hammer et James Champy 1995. Il s'agit de repenser fondamentalement et de reconcevoir radicalement les processus, avec pour objectif d'améliorer de manière significative les coûts, le capital, la rapidité et la qualité. D'après les expériences mentionnées dans la littérature spécialisée et le vécu personnel de l'auteur, un changement culturel fondamental est toujours lié à une orientation systématique selon les processus.

S'agissant du transfert envisagé de l'organisation fonctionnelle actuelle vers une structure orientée sur les processus, au sein de l'ODM, on a sous-estimé le temps nécessaire à ce changement culturel et en particulier la charge en matière de conduite qu'il impliquait. La direction a été dépassée par le processus et les objectifs visés par la réorganisation se sont rétrospectivement révélés (trop) ambitieux.

Il est possible que, par crainte de diluer l'approche choisie et de dépasser les délais, on ait ignoré les nombreuses alertes pendant la phase de conception et qu'on ait trop peu exploité les expériences d'importants détenteurs de savoir-faire. Dans le domaine de direction AR, il en est résulté des solutions dont il apparaît actuellement qu'elles ne sont pas praticables.

24 mois après la réalisation de la nouvelle organisation, on observe une image différenciée, mais globalement critique. S'agissant de la perception par l'extérieur, l'ODM subit de fortes pressions. L'augmentation de productivité annoncée n'a pas été réalisée. En interne, la réorganisation a généré des incertitudes, de la frustration et de la peur. On a « perdu » beaucoup (trop) de collaborateurs en cours de procédure. Les dommages collatéraux de la réorganisation sont en conséquence manifestes. Selon l'enquête auprès du personnel, de nombreux collaborateurs sont insatisfaits. Au niveau des cadres et des collaborateurs, on observe de la résignation, de la frustration et même déjà du sarcasme. Nombreux sont ceux qui se considèrent comme des perdants. Ils ont démissionné intérieurement, se sentent dépassés ou personnellement blessés. La confiance envers les niveaux supérieurs de direction, et en particulier dans la direction elle-même, en a beaucoup souffert. L'ambiance est à la peur et à l'inquiétude.

3. Degré de réalisation des objectifs

Le nouvel organigramme est disponible au 1^{er} septembre 2010. Il reproduit les trois processus opérationnels fondamentaux et les processus de support :

- dans le domaine de direction Immigration et intégration, *le domaine des étrangers*
- dans le domaine de direction Asile et retour, *le domaine de l'asile*
- dans le domaine de direction Politique migratoire, *les questions migratoires stratégiques*
- dans le domaine de direction Planification et ressources, *les fonctions de soutien.*

3.1 Evaluation interne

Dans son rapport à la commission de gestion, la direction prend expressément position sur les résultats de la réorganisation en août 2011.

La **direction** évalue le degré de réalisation des objectifs de la manière suivante :

Au niveau de l'office

Au niveau de l'office on est parvenu à organiser les processus fondamentaux des domaines de l'asile et des étrangers dans le DD AR et le DD II. Ceux-ci sont globalement réalisés sous une responsabilité unique, à l'exception du DD AR. Les principales missions stratégiques sont réunies dans le DD PM. Comme jusqu'à présent, le DD PR veille à ce que la planification des moyens et des ressources puisse être réalisée. Avec la nouvelle organisation, on a diminué de huit au total le nombre de postes de cadres (de 81 à 73). 50 postes de cadres ont été mis au concours et pourvus. Sur ces postes, 25 personnes subissaient une rétrogradation de classe salariale, et 17 une progression. Dans l'ensemble de l'office 90 personnes ont obtenu un classement supérieur et 50 un classement inférieur. La réorganisation a provoqué des départs de cadres moyens et supérieurs et de détenteurs de savoir-faire. La fluctuation du personnel correspond à la moyenne de l'administration fédérale.

Domaine de direction Immigration et intégration

Le DD II a été organisé dans le sens de l'orientation selon les processus. Il est désormais responsable de la mise en œuvre de la législation relative aux étrangers et à la nationalité, ainsi que de toute l'exécution de la politique d'immigration et d'intégration. L'objectif de compétences plus claires a été atteint. Les autorités cantonales ont des interlocuteurs définis à l'ODM. En renonçant à un quatrième niveau de direction (services) on a pu alléger la hiérarchie. Il faut continuer à documenter les processus. Il reste des interfaces à apurer avec le nouveau DD PM.

Domaine de direction Asile et retour

Les expériences des dix derniers mois ont révélé que l'objectif d'optimiser le traitement des dossiers, de manière quantitative et qualitative, par la réduction des interfaces, est plus difficile à atteindre que prévu, mais se trouve en principe sur la bonne voie. L'augmentation de production de 20% visée pour 2012 n'a pas été réalisée en 2011. La comparaison des chiffres de cas réglés pendant les dix mois précédant la réorganisation et des chiffres des mois de septembre 2010 à juin 2011 révèle une perte de productivité de 25%. L'objectif de 1 600 demandes réglées par mois est réalisable. En particulier la fusion des domaines Asile, Séjour, Retour et Analyses pays en huit équipes pays est plus ardue que prévu. Le traitement d'un cas par une seule personne est plus difficile que prévu. Il n'est efficace

que si les collaborateurs sont totalement polyvalents. Compte tenu du vaste spectre de tâches au sein d'une section, certaines activités ne sont effectuées que rarement et la routine nécessaire ne peut en conséquence être établie que difficilement. Avec 15 à 25 personnes, la marge de direction est trop grande. S'agissant de la durée des procédures, la réorganisation a apporté une valeur ajoutée. Il a ainsi été possible de réduire de 20 à 30% la durée de la procédure Dublin.

Domaine de direction Politique migratoire

Les travaux de structuration ne sont pas encore terminés. La nécessité d'agir réside dans une collaboration entre les sections plus efficace. Les interfaces avec les processus fondamentaux de l'office restent encore à clarifier.

Domaine de direction Planification et ressources

La création du service Projets et développement au sein de la section Informatique a permis de poser les bases de la direction centralisée des projets IT que l'on visait. Dans le domaine financier, le système de contrôle interne (SCI) a été adapté à la nouvelle organisation. Le déménagement de quelque 680 collaborateurs à Wabern s'est achevé en avril 2011. Il faudra poursuivre les travaux dans le domaine de la gestion des processus et du pilotage de la charge de travail.

Les **concepteurs** et **utilisateurs** jugent de manière plus critique le niveau de réalisation des **objectifs partiels** visés par la réorganisation :

Tout le monde s'entend à juger **positivement** la réalisation des objectifs partiels suivants :

- Responsabilité unitaire d'exécution (en interne et envers les cantons) au DD II
- Adaptation de l'organisation de projet Schengen

Tout le monde s'entend à juger **de manière critique**, comme non accomplis les points suivants :

- Augmentation de la productivité et utilisation plus efficace des ressources dans le DD AR
- Densité réglementaire réduite
- Développement de la culture de l'office dans les dimensions culture de feedback et d'erreurs ainsi qu'estime, confiance et identification.
- Amélioration de la capacité à gérer les fluctuations.
- Attrait renforcé des postes de travail.
- Meilleure orientation clients.
- Responsabilité unitaire de l'exécution envers les cantons au DD AR.
- Garantie d'une politique migratoire cohérente.
- Meilleure gestion du risque dans le domaine de l'asile et des migrations.

Sur l'objectif ci-dessous, le jugement est très **différencié** :

- Les concepteurs considèrent le transfert à l'organisation fonctionnelle comme réussi, les utilisateurs jugent le contraire.

3.2 Evaluation externe

L'auteur en tire les conclusions suivantes :

Au **niveau de l'office** la valeur ajoutée de la réorganisation est limitée.

Les objectifs ci-dessous n'ont pas pu être réalisés, ou seulement de manière restreinte :

- Augmentation visée de la productivité, notamment dans le domaine de l'asile.
- Amélioration notoire de la capacité de gérer intelligemment les fluctuations.
- Diminution des interfaces et réduction de la densité réglementaire.
- Amélioration de la coopération interne.
- Orientation client renforcée, notamment envers les cantons.
- Développement de la culture de l'office dans les dimensions culture de feedback et d'erreurs ainsi qu'estime, confiance et identification.
- Augmentation du caractère attractif des postes de travail.

Ont été atteints partiellement ou totalement :

- Transfert de l'organisation fonctionnelle dans une organisation de processus, par ex. dans le DD II.
- Attribution claire des responsabilités par pays, cantons d'origine et secteurs.
- Structure hiérarchique visée.
- Congruence des cahiers des charges (tâches, responsabilités, compétences).

Dans le **domaine de direction Immigration et intégration** la grande majorité des objectifs ont été atteints. Le passage d'une organisation fonctionnelle à une organisation en fonction des processus a réussi. Il a été possible de réunir des tâches reliées entre elles dans une unité d'organisation. Les interlocuteurs sont définis. De nombreux collaborateurs considèrent l'orientation basée sur les processus comme un plus dans leur travail.

Dans le **domaine essentiel Asile et retour**, le degré de réalisation des objectifs est insuffisant. La promesse ambitieuse annoncée - sujet sensible dans la perception tant interne qu'externe - d'un accroissement de 20 % de la productivité n'a pas été tenue. Les considérations de base de la responsabilité par cas (de A à Z – concept de polyvalence) et les équipes pays intégrées apparaissent désormais comme peu compatibles. La marge de direction est parfois trop importante. L'analyse des ressources effectuée décèle des charges inégales et parfois des capacités excédentaires dans certaines équipes pays. La base de savoir-faire des domaines Asile et Retour est très différenciée : dans le domaine de l'asile, les connaissances administratives et juridiques sont nécessaires. Pour le retour, il s'agit surtout d'un travail de police opérationnel, souvent déterminé par l'extérieur. La concentration des ressources dans la centrale n'a pas permis d'accélérer les procédures. La centralisation a tendance à mener à une mise sous tutelle des centres d'enregistrement des requérants d'asile (avec diminution des ressources) et à une charge excessive pour la centrale. De nouvelles interfaces sont apparues pour l'exécution du renvoi. La définition des interlocuteurs envers l'extérieur, notamment envers les cantons, manque de clarté. Ces derniers ne sont pas satisfaits de la solution actuelle.

Le **domaine de direction** Politique migratoire n'a pas encore pu satisfaire l'exigence selon laquelle il doit garantir une politique migratoire cohérente. La synthèse des missions stratégiques s'est avérée difficile dans la pratique. Il existe de nombreuses interfaces mal définies avec les processus fondamen-

taux de l'office. La valeur ajoutée de ce regroupement administratif reste douteuse. De même, les impulsions apportées à la politique suisse de migration et à la politique suisse extérieure sont faibles.

Conclusion

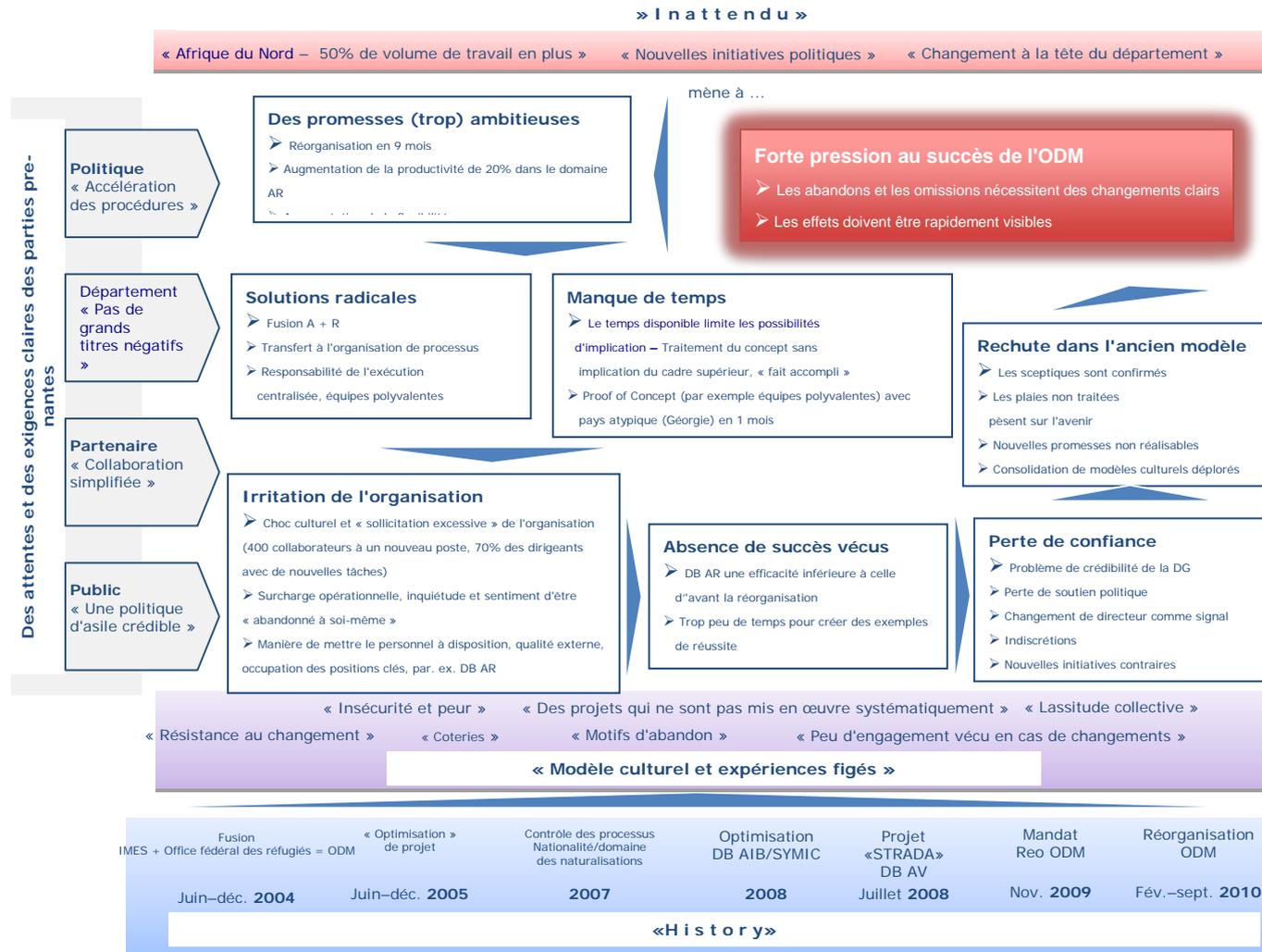
Une valeur ajoutée limitée, avec d'importants dommages collatéraux pour la culture. Pour plus de détails, voir annexe | pages 47 à 52

4. Logique de « l'échec » partiel

Il serait trop restrictif d'imputer au comportement déplacé de quelques personnes seulement l'échec partiel de la réorganisation. Compte tenu des conditions spécifiques dans lesquelles elle s'est déroulée, cette réorganisation ne pouvait réussir que partiellement.

4.1 Tentative d'explication

L'illustration ci-dessous résume les processus circulaires détectables selon l'auteur, lesquels expliquent ce qui a été observé.



INDICATION

Les causalités mises en évidence représentent l'essai exemplaire d'une explication rétrospective de la dynamique du projet

4.2 Causes et effets

Du point de vue de l'auteur, on peut constater les liens suivants entre les effets :

De nombreuses initiatives en matière d'organisation ont précédé le projet de réorganisation 2010. Nombre de ces projets ont été mis en œuvre de manière peu systématique et contraignante. En interne, on évoque des péchés d'omission. Dans cette évolution, le modèle culturel et les expériences se sont renforcés et ont influencé de manière essentielle le projet actuel de réorganisation, par exemple avec une certaine résistance au changement, des inquiétudes et des craintes, de même qu'une lassitude généralisée.

De la part des parties prenantes, des attentes claires ont été formulées envers l'ODM : les politiques réclament une accélération des procédures, les autorités partenaires des formes simplifiées de coopération et le grand public une politique d'asile crédible. L'ODM a subi une forte pression aux résultats et les responsables ont dû lutter pour maintenir leur crédibilité. Il fallait des changements, avec des effets rapidement visibles.

La forte pression aux résultats a entraîné des promesses (trop) ambitieuses : réalisation de la réorganisation en neuf mois, 20 % d'accroissement de la productivité dans le domaine AR, changement de culture pour tout l'office, etc. Ces objectifs ne pouvaient être atteints qu'au moyen de solutions radicales : fusion de l'asile et du retour, passage à une organisation de processus, responsabilité de la réalisation unique avec des équipes polyvalentes. Le temps disponible limitait les possibilités d'impliquer à grande échelle des personnes disposant du savoir-faire. On manquait aussi de temps pour tester les nouveaux concepts d'organisation et la formation en cours de processus n'était possible et souhaitée que dans certaines limites.

La procédure a généré des irritations fortes au sein de l'office, et parfois même un choc culturel et des surmenages. Environ 400 collaborateurs ont dû assumer un nouveau poste. La surcharge opérationnelle était importante. Nombre de cadres ont eu le sentiment bien compréhensible d'être « abandonnés ». De nombreuses personnes n'ont pas apprécié la manière de mettre du personnel à disposition, la qualité du conseil externe ni l'occupation des positions clés. La fixation dogmatique sur certaines solutions et le manque de disposition à reconnaître les erreurs ont aggravé la situation. Un clivage entre les cadres et la direction est apparu. Résignation, cynisme et sarcasme en ont été le résultat.

L'absence de vécu de succès et les résultats décevants dans le DD AR ont renforcé le problème de confiance et généré une perte de crédibilité d'importants cadres. Ni l'agitation, ni la pression n'ont réussi à dissimuler les problèmes inhérents au système. Suite à des événements externes inattendus comme l'évolution en Afrique du Nord, le volume de travail a augmenté de manière imprévue. De nouvelles initiatives politiques ont également contrarié le projet. Les « sceptiques » ont été confirmés et le risque d'une rechute dans l'ancien modèle est important. La pression sur l'ODM et ses représentants continue d'augmenter.

Il est important pour les personnes appelées à prendre les décisions de comprendre la logique de « l'échec » partiel. Cette compréhension permettra de tirer des conclusions précieuses pour la procédure ultérieure.

5. Nécessité d'agir et recommandations

Dans son rapport à la commission de gestion, la direction décrit la nécessité d'agir au sens du développement de l'organisation de la manière suivante :

- Planification stratégique de l'office – Une stratégie claire applicable à l'échelle de l'office et, partant, aux domaines de direction (DD), doit servir de repère et apporter une certaine sécurité. Il faut définir: Objectifs concernant les prestations et les résultats, avec les indicateurs correspondants et un système d'information et de conduite adapté aux différents niveaux hiérarchiques.
- Questions organisationnelles – il faut optimiser les déroulements et les processus de même que le soutien électronique
Ajustements: Evaluation gestion de A à Z dans le DD AR - Clarification d'interfaces entre le DD PM et les autres DD, documentation des processus dans le cadre du manuel d'exploitation électronique, processus d'amélioration continue et concept de gestion de la qualité, remplacement de SYMIC et nouvelle conception de l'architecture informatique ODM
- Culture de l'office – le passage du principe de responsabilité pour une étape précise de la procédure à celui de responsabilité des processus de A à Z rend nécessaire une évolution de la culture de l'office.
Points d'approche : objectifs en matière d'attitude, manifestations, estimation des besoins en personnel afin d'évaluer l'affectation des ressources (des résultats sont déjà disponibles).
Source : Rapport Réorganisation et situation du personnel de l'ODM pour la CdG-N, 4 août 2011

Dans les trois dimensions Stratégie, Organisation et Culture de l'office, la direction a défini et lancé les projets ultérieurs suivants :

- Projet Objectifs concernant les prestations et les résultats afin d'améliorer la conduite de l'office, y compris adaptation du système de controlling et de reporting
 - Projet Evaluation gestion de A à Z dans le DD AR
 - Projet Clarification des interfaces entre DD PM et les autres DD – documentation complète des processus dans le manuel d'exploitation électronique
 - Projet Gestion de la qualité et processus d'amélioration continue
 - Projet e-government, notamment projet de la procédure d'autorisation relevant du droit des étrangers
 - Projet Nouvelle conception de l'architecture de l'ODM, Banque de données centrale SYMIC, Exploitation des données (Data-Warehouse), soutien aux processus de travail (GEVER) et de gestion de la charge de travail (SAP)
 - Projet Estimation des besoins en personnel afin d'évaluer l'affectation des ressources (des résultats sont déjà disponibles).
- Source : Rapport Réorganisation et situation du personnel de l'ODM pour la CdG-N, 4 août 2011

Il résulte de l'évaluation effectuée la nécessité d'agir suivante :

Lâcher du « lest » culturel

Des modèles culturels pétrifiés pèsent sur la réalité de l'organisation de l'ODM. Les plaies et les blessures sont manifestes, la culture résignée de l'office ne peut être masquée par de l'agitation. Il s'agit de prendre au sérieux le problème de crédibilité de la direction. Il faut renforcer l'équipe de direction, lui apporter des perspectives stratégiques, de la transparence et de la confiance. Dans ce contexte, un rôle-clé sera attribué au nouveau directeur.

Aborder le concept du problème central

Le concept à la base de toute la réorganisation de la responsabilité par cas et de la polyvalence n'est pas praticable dans le DD AR. Les équipes pays comptant plus de 20 collaborateurs sont trop grandes et les impératifs de gestion des divisions Procédure à la centrale et Retour ne sont pas réunis. La répartition des tâches entre les centres d'enregistrement et de procédure (CEP) et la centrale ainsi que la dotation des ressources actuelles ne sont pas optimales. Avec la réorganisation, de nouvelles interfaces sont apparues. Par exemple pour l'exécution du renvoi et entre le DD PM et le DD AR dans le domaine des connaissances sur les pays. Les compétences et les interlocuteurs, en particulier face aux cantons, ne sont pas clairement définis. L'orientation client n'est que limitée. L'ASM et les services internes de l'office ont du mal à accepter la solution actuelle.

Clarifier les questions fondamentales

La représentation unitaire de l'ODM envers l'extérieur pour les questions de politique migratoire est sensée. Toutefois, la séparation entre les thèmes stratégiques et opérationnels est difficile dans la pratique et l'attribution de questions stratégiques au DD PM n'apporte, actuellement, qu'une valeur ajoutée limitée. Le profil du nouveau domaine de direction manque de clarté. Compte tenu du manque de ressources pour les missions fondamentales de l'ODM, une décision de la direction s'impose.

Attribuer les ressources en fonction des besoins

Suite à la réorganisation, une allocation des ressources s'est mise en place, qu'il s'agit de corriger de manière sélective. Les domaines d'exécution Immigration et Intégration, les CEP et la réduction des cas en suspens nécessitent plus de ressources. L'analyse des ressources réalisée révèle des excédents de capacités et des utilisations diverses dans les équipes pays.

Compte tenu de ses connaissances spécifiques limitées et des aperçus réduits qu'il a eus dans le travail quotidien de l'office, l'auteur se limite volontairement à la formulation de recommandations orientées sur les processus et non sur le contenu ou l'organisation. Des propositions concernant la réorientation conceptuelle du domaine de direction AR devront être élaborées, testées de manière approfondie et évaluées avec soin par une équipe de projet, qui disposera du temps nécessaire à cet effet.

Les six recommandations suivantes axées sur les processus sont proposées :

1. Etablir un agenda stratégique et assurer ses arrières au niveau politique
Sur la base des faiblesses reconnues, nous recommandons d'élaborer un agenda stratégique, qui contiendra les objectifs de production réalistes et contraignants ainsi que les exigences de ressources, notamment dans le domaine de l'asile, définira des mesures de personnel pour renforcer la direction et le cadre supérieur et décrira les étapes de mise en œuvre prévues. L'agenda devra faire l'objet d'un accord contraignant avec le DFJP. Il légitimera les actes et servira de glissières de sécurité à la direction – « Structure follows Strategy ».
2. Regagner la confiance et créer les conditions de la réussite
Pour le dialogue avec les cadres et les collaborateurs, nous recommandons au nouveau directeur de présenter franchement la réalité, d'aborder la logique de l'échec, de communiquer des attentes réalistes et de faire la lumière sur les prochaines étapes concrètes. La transparence, la franchise et l'engagement génèrent la confiance. Les mots-clés dans ce contexte sont les suivants : regagner la crédibilité par des personnes et des actes, créer la clarté stratégique et éviter les procédures opérationnelles en urgence; mettre un terme au « Bashing » de l'ODM et briser la léthargie, viser des objectifs de performance contraignants et réalistes, considérer l'économie du changement – maintenir la capacité d'action opérationnelle et mettre en œuvre les modifications nécessaires de manière systématique, utiliser l'intelligence collective et motiver 95% des collaborateurs de l'ODM ; tester soigneusement de nouvelles solutions et créer des expériences de succès visibles ; éveiller chez les collaborateurs la conscience que la seule chose qui ne change jamais, c'est le changement.
3. Repenser stratégiquement et du point de vue de l'organisation le domaine de direction Asile et retour
Les faiblesses reconnues, de nouvelles exigences de performance (> 21 000 demandes par an) et la pression politique exigent une réorientation du DD AR. L'optimisation de ce qui existe ne mène à rien, et nous recommandons également des approches radicalement neuves ainsi qu'une évaluation des idées de concept déjà disponibles. Il s'agit notamment de « l'idée du centre », de l'organisation séparée de la procédure d'asile et du domaine des retours en utilisant des synergies dans le domaine des connaissances sur les pays, de la responsabilité de cas au niveau de la section, de la réintroduction de l'« asylum case owner » resp. du « return case owner », du recours à des springerteams flexibles, d'un déplacement des compétences et des ressources vers les CEP, etc. Il faut prendre en considération l'aspect de l'adéquation des objectifs et des moyens et mettre à disposition les ressources nécessaires à la fourniture des prestations.
4. Prendre une décision de principe pour la « politique migratoire »
Nous recommandons d'examiner à nouveau d'un œil critique les prémices ayant mené à la création du DD PM et d'évaluer l'utilité et la valeur ajoutée de l'unité d'organisation créée, de manière réaliste et dans une perspective d'avenir. Est-il possible de distinguer les tâches stratégiques et opérationnelles ? Peut-on réunir dans un domaine de direction toutes les tâches stratégiques centrales de l'ODM ? L'actuel besoin en ressources est-il supportable ou ne devrait-on pas utiliser en priorité les moyens limités pour accomplir les missions fondamentales ? Ici encore, divers scénarios sont envisageables : dissolution, redimensionnement, « think tank », détachement du service juridique comme plate-forme d'état-major et de service centrale, etc.

5. Procéder aux optimisations et ajustements nécessaires

Il faudra remédier aux carences de ressources reconnues dans l'actuel domaine de direction Immigration et intégration, en particulier dans les domaines d'exécution (domaines admission, séjour et documents de voyage). Dans ce contexte, il faudra examiner les points suivants : amélioration des impératifs de gestion par la création de deux domaines de direction Immigration (avec les divisions Frontières, Séjour et Marché du travail) et Intégration (avec les divisions Intégration et nationalité) ; transformation du domaine Documents de voyage en une section. Dans le domaine de direction PR, nous recommandons de développer encore les systèmes de support technique, en particulier le projet d'avenir SYMIC, et d'éliminer les faiblesses des bases statistiques. Il faudra examiner les points suivants : transfert éventuel de la statistique des étrangers à l'Office fédéral de la statistique ou fusion des services statistiques Asile et Etrangers, renforcement de la fonction de personnel actuellement encore sous-dotée, éventuellement, lancement d'une task force pour les situations imprévues, etc.

6. Mettre l'accent sur le déploiement des potentiels

La capacité de rendement future de l'ODM sera assurée non pas par des structures mais bien par des personnes. En conséquence, nous recommandons à la direction d'établir une priorité de management sur le travail concernant la culture de conduite. Il faut créer des conditions cadre permettant de rétablir la passion et l'enthousiasme pour que les collaborateurs atteignent leurs potentiels. Ce sera probablement à l'avenir la mission la plus importante de l'ensemble du cadre supérieur de l'ODM. Elle ne pourra pas être déléguée. – « La passion ne naît pas de la pression ».

L'auteur remercie tous les protagonistes pour leur collaboration aussi franche que constructive. Il présente tous ses vœux de succès à l'équipe de direction et à tous les collaborateurs de l'ODM pour relever les défis actuels et futurs.



Bonne chance et bon succès

Annexe - Résultats de l'enquête auprès des concepteurs et des utilisateurs | Nov. 2011

Question 1 : Comment avez-vous, personnellement, vécu le processus de réorganisation au cours de ces 21 derniers mois ? Quelles sont les expériences marquantes et les impressions inoubliables ? Quelles ont été les bonnes surprises et qu'est-ce qui vous a déçu ?

Expériences	« Concepteurs »	Expériences	« Utilisateurs »
<ul style="list-style-type: none"> • Intensives • Non menées de manière optimale • Phase conceptuelle : rythme très élevé et intense», esprit communautaire • Phase de mise en œuvre : gros travail avec potentiel de frustration ; tout s'est déroulé moins vite que prévu ; il y a eu des revers. • 2010 – devise : en tirer le meilleur • Isolement face aux succès qui se sont fait attendre 		<ul style="list-style-type: none"> • A la base, analyses absolument inutilisables d'une société de conseil incompétente • Le processus a été ressenti comme chaotique, précipité et motivé par des raisons politiques • Projet top-down malgré l'annonce d'une possibilité d'implication • Inoubliable : perte de confiance dans les déclarations des conseillers fédéraux et des cadres supérieurs • Déceptions : la réorganisation n'a pas apporté les innovations espérées • Fin 2011 : les grandes interrogations • Beaucoup n'ont jamais voulu laisser une chance à la nouvelle structure • Processus laborieux et très chronophage • Résistance des cadres qui ont tenté de préserver leur pouvoir et leurs privilèges sans prendre en compte l'intérêt général de l'office 	
<p>Positif</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tâches importantes effectuées dans un délai relativement court • Bonne collaboration au sein du projet / du comité de pilotage • Communication régulière • Optimisme dans un premier temps, sans fondement concret, défense loyale de la réorganisation ensuite, et prise de conscience très tardive que des améliorations sont nécessaires du point de vue du personnel, de l'organisation et du déroulement • Très bonne réussite du DB ZI 		<p>Positif</p> <ul style="list-style-type: none"> • Création d'une dynamique et d'une ambiance de renouveau • Domaine ZI : création d'une forte dynamique. Une organisation fonctionnelle représentant une valeur ajoutée pour les partenaires externes (interlocuteurs clairement identifiés et domaines d'application transparents) a été mise en place sans soutien extérieur important, mais avec une expérience de plusieurs années • Union et mutualisation des forces dans le DB ZI avec priorités clairement définies • Réorganisation dans le domaine des procédures Dublin (moins de modifications manuscrites, accélération) • Valeur ajoutée réelle pour les cas d'asile complexes ; enrichissement du portefeuille • Situation CEP Altstätten • Marges de manœuvre plus importantes dans les opérations quotidiennes • Elaboration d'objectifs d'attitude dans l'office • Des structures anciennes et figées ont pu être partiellement modifiées ; beaucoup d'entre elles ont dû changer • Les offres de formation sont plus nombreuses et se sont améliorées 	
<p>Négatif Critiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une période très difficile pour les collaborateurs de l'ODM • Echec dans la poursuite du développement de la culture afin de soutenir les changements • Approche trop technocratique • Le savoir-faire n'a pas pu être suffisamment transmis lors du changement des tâches • Positionnement idéologique avec le rejet de certains éléments tels que : responsabilité de A à Z, responsabilité des cas ; il a été difficile de poser certaines questions fondamentales • Superposition de la réorganisation à la gestion de crise • 2009 : cadres supérieurs exclus, à une exception près, de la réorganisation, d'où impression négative 			

<ul style="list-style-type: none">• 2011 : les éléments fondamentaux du DB AR ne fonctionnent pas comme voulu	<p>Négatif Critiques</p> <ul style="list-style-type: none">• Les problèmes sont principalement survenus durant la période allant de mai 2009 à septembre 2010• Les voix tirant le signal d'alarme ont été marginalisées et méprisées ; dans tous les domaines pour lesquels l'office connaît aujourd'hui des problèmes majeurs (polyvalence, marge de direction, interface vers le MP, gestion du retour), les équipes de projet ont proposé des solutions dont la direction de projet n'a pas tenu compte
---	---

Question 1 : Comment avez-vous, personnellement, vécu le processus de réorganisation au cours de ces 21 derniers mois ? Quelles sont les expériences marquantes et les impressions inoubliables ? Quelles sont les bonnes surprises et qu'est-ce qui vous a déçu ?

« Utilisateurs »

Négatif | Critiques (suite)

- Analyses absolument inutilisables et conseillers externes incompétents
- Traitement scandaleux des collaborateurs et cadres de longue date de l'office
- Planning caché : la réorganisation a été utilisée comme moyen de se séparer du personnel de direction
- Le personnel du DB AR ne sait toujours pas précisément quelles sont ses tâches, et les connaissances spécialisées nécessaires n'ont pas pu être acquises
- La dissolution du département Retour était une erreur
- Répartition des tâches entre les CEP et la centrale
- Beaucoup d'éléments sont devenus plus opaques, plus difficiles à comprendre
- Vision claire à peine identifiable
- Déficits et état d'urgence de communication
- Beaucoup de « personnes blessées au cours des processus »
- Le système de A à Z était déjà décidé dès le début. Toutes les voix tirant le signal d'alarme ont été considérées comme un « frein » et écartées ; les problèmes étaient exposés de manière claire dès le début
- La manière d'agir avec les collaborateurs était irrespectueuse
- Climat de crainte et d'incertitudes
- Les réunions communes étaient rares et les échanges insuffisants
- Communication insuffisante de la part des personnes haut placées
- Travail en commun sur les procédures
- Fort scepticisme envers les processus
- La direction générale ignore les dommages qu'elle a causés
- Les étapes de l'escalade n'existent plus
- Les supérieurs manquent d'expérience
- Relation avec les collaborateurs
- Représentation du personnel dans l'office
- Comportement irréfléchi envers le personnel
- Pertes de savoir-faire
- Une unité de doctrine fait défaut
- Stagnation : les personnes sont en partie livrées à elles-mêmes
- Surcoût suite à la réorganisation
- La réunion de « Macolin » était plutôt superflue et artificielle

Question 2 : Quels sont, selon vous, les facteurs importants qui vont décider du succès ou de l'échec futur de la réorganisation ?

Facteurs centraux « Concepteurs »	Facteurs centraux « Utilisateurs »
<ul style="list-style-type: none"> • Informations et communication (comme pour les actions) • Compréhension des changements par les collaborateurs, vision et stratégie claires • Sincérité vécue : résultats de l'évaluation abordés avec franchise, courage face aux corrections nécessaires ; reconnaître aussi les erreurs • Vivre la participation des collaborateurs • Implication dans les décisions (DG / secrétariat général du DFJP) • Trouver le juste équilibre entre corrections nécessaires (gestion de l'amélioration) et persévérance dans la poursuite des idées fondamentales • Nombre de procédures • Pas d'attaques déstabilisatrices dans les médias • Responsabilité des cas : celui qui décide doit assumer la responsabilité des conséquences • Accélération de la procédure • Développement des compétences clés et de la gestion du risque • Gestion des charges 	<ul style="list-style-type: none"> • Se concentrer sur les objectifs initiaux et mise en place proactive effectuée par une direction générale en partie renouvelée • Vision claire et engagement de la direction • Laisser travailler tranquillement le domaine de direction ZI • Office : Reconnaître que la réorganisation a fondamentalement échoué • Disposition à procéder aux corrections • Développement des instructions stratégiques • Stabilité au sein du département • Communication et transparence • Cadres dynamiques • Attitude des collaborateurs • Plus forte intégration des collaborateurs dans les processus décisionnels • Objectifs et promesses réalistes • La réorganisation doit conduire à des améliorations visibles : le succès se décide au niveau de l'optimisation de la procédure d'asile au sein de l'ODM • Pas d'autre réorganisation globale • Relations stables au niveau de la direction • Rétablissement d'une confiance réciproque • DB ZI : laisser travailler tranquillement le département dans les nouvelles structures ; aucun autre projet de taille dans les deux ans à venir • Office : reconnaissance par la direction de projet/direction générale que la réorganisation a échoué au niveau des domaines clés (marge de direction, polyvalence, interfaces, etc.) • Restructuration de la gestion du retour, ou rétablissement du département Retour • Prendre au sérieux les besoins des autorités partenaires dans les cantons • Interfaces fonctionnelles entre les différents domaines de direction • Regrouper et imposer les éléments de la réorganisation couronnés de succès • Convaincre les collaborateurs de la valeur ajoutée • Concevoir – former – transformer • Engager plus de personnel (DB AR) • Stopper la polyvalence par collaborateur mais confirmer la polyvalence des unités • Définition des priorités et plan de renonciation • Recours à des moyens financiers et à de nouveaux collaborateurs pour les priorités • La DG et les cadres doivent reconnaître les erreurs commises dans le cadre de la réorganisation • Courage pour corriger les erreurs • Direction claire et transparente : travail d'équipe au sein de la DG de l'ODM • Amélioration de la communication entre la centrale et les services externes

Question 3 : Si vous pouviez appuyer sur la touche « Reset » : A. Que changeriez-vous dans la phase conceptuelle ? B. Que feriez-vous différemment au niveau de la mise en œuvre ?

	« Utilisateurs »
<p>« Concepteurs »</p> <p>A. Phase conceptuelle</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autres équipes de conseillers (inaptes !) • Plus grande participation des collaborateurs • Exclure l'admission provisoire, en tant qu'opération relevant du séjour, du processus d'asile • Tirer les enseignements des expériences des autres pays • Mieux impliquer les cadres supérieurs et les détenteurs de savoir-faire <p>B. Mise en œuvre</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autres équipes de conseillers • Pas de concept top-down ordonné et imposé froidement • Plus de temps pour procéder à des tests (la proof of concept, qui n'a duré qu'un mois, était trop courte et limitée, avec un pays atypique comme la Géorgie) • Monitoring continu et changements plus rapides • Mode d'attribution des postes 	<p>A. Phase conceptuelle</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analyses fondées et minutieuses, meilleure préparation • Approche axée sur la pratique. Pas d'instructions idéologiques, mais une approche prenant en compte les résultats ; ne pas fixer d'objectifs irréalistes • L'orientation était imposée dès le début : risque de dogmatisme • Utiliser le savoir-faire des collaborateurs expérimentés ; impliquer les voix critiques, les personnes sceptiques et les collaborateurs ; ne pas les sanctionner, les exclure ni les marginaliser ; planifier la réorganisation avec les collaborateurs, et pas contre eux • Objectifs moins ambitieux ; moins d'euphorie : mener la phase de test de manière plus extensive • Ne pas déléguer la tâche à une société de conseil externe • Meilleure qualité du soutien externe. Rexult AG a échoué : des réserves importantes ont tout simplement été ignorées • Transparence totale dès le début • La responsabilité de A à Z a été désignée trop rapidement et de manière trop dogmatique comme la seule solution valable ; elle a échoué dans le domaine Retour • Repenser le concept de polyvalence • Morcellement du « Retour » en différentes unités organisationnelles • Choix minutieux du personnel • Ne pas confondre les profils collaborateurs plutôt tournés vers les missions humanitaires avec les tâches d'exécution qui revêtent un caractère plus policier • Analyse des besoins en personnel • Proposer une nouvelle culture et accompagner les collaborateurs • Faire marche arrière concernant le DB MP (la séparation entre les tâches stratégiques et opérationnelles n'est pas viable dans la pratique) • Une réorganisation plutôt qu'une nouvelle organisation • Réorganisation avec les collaborateurs, et pas contre eux <p>B. Mise en œuvre</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilisation des compétences spécialisées et de l'expérience des collaborateurs de longue date • Formation ciblée des collaborateurs • Appel d'offres pour le poste de M. Scheidegger • Le transfert du savoir-faire et des outils de travail depuis l'ancienne organisation vers la nouvelle a été insuffisant • Le système de responsabilité des cas (case management) Asile-Séjour-Retour ne peut pas être mis en pratique • Des formations auraient dû avoir lieu pour les nouvelles activités • Il a manqué des interlocuteurs clairement identifiés et compétents pour les domaines spécialisés • Autre appellation pour le domaine de direction MP

Question 3 : Si vous pouviez appuyer sur la touche « Reset » : C. Quelles adaptations de la démarche choisie envisageriez-vous ?

C. Démarche « Concepteurs »	C. Démarche « Utilisateurs »
<ul style="list-style-type: none">• Adapter le calendrier• Plus grande implication des collaborateurs (y compris pour les étapes ultérieures), plus de participation• Communiquer plus ouvertement, améliorer la transparence, faire preuve de plus de spontanéité• Mode d’attribution des postes (l’ODM ne possédait pas la culture nécessaire pour cette démarche)• Le MP ne remplit pas les attentes• Examen en commun des étapes primordiales• Prise de responsabilité commune des directions de l’ODM et du DFJP• La responsabilité de la décision sur la réorganisation et celle de la mise en place sont assumées par la même personne.	<ul style="list-style-type: none">• Ne pas faire miroiter aux collaborateurs la possibilité de participer si leur participation n’est pas vraiment souhaitée• Plus jamais de répartition du personnel dans les domaines sans que les personnes soient informées• Le changement de direction n’était pas nécessaire• Plus de temps pour la mise en place• Meilleure procédure pour le choix des personnes clés et l’attribution des postes• Accompagnement plus intense et plus professionnel lors de la mise en place

Question 4 : Aujourd'hui, comment évaluez-vous les « chances de survie » et la durabilité de la nouvelle organisation ?

« Concepteurs »	« Utilisateurs »
<ul style="list-style-type: none"> • L'organisation peut survivre dans sa forme actuelle. Il faudra réaliser des ajustements à certains niveaux (infos/communication, implication MA). Les difficultés et les problèmes connus ne doivent pas perdurer trop longtemps • « Aucune chance ! » • Certains aspects sont très positifs (Asile : équipes de pays, gestion des processus), d'autres sont critiques (collaborateurs polyvalents, réelle responsabilité des cas dans chaque domaine) • Les principes demeurent • Une réorganisation est nécessaire dans le domaine Asile, ou tout du moins des améliorations ponctuelles 	<ul style="list-style-type: none"> • La réorganisation de la réorganisation est déjà lancée • Avis plutôt négatif : le problème de l'augmentation de la productivité devra conduire à des adaptations. Une nouvelle réorganisation est presque certaine ! • Différences en fonction du domaine de direction : avis positif pour le ZI, critique pour les DB AR et MP • Les chances de survie sont grandes car nous ne sommes pas positionnés sur un marché, ne fixons pas de prix, n'avons pas à servir de réels clients • AR : le concept de responsabilité des cas de A à Z ne fonctionne pas et a échoué ; les gestions de l'asile et du retour ne s'accordent pas ; les réactions des cantons qui se plaignent d'une dégradation des services de l'ODM dans la gestion du retour montrent qu'un rétablissement du département Retour est espéré ; les sections comptant plus de 15 subordonnés ne peuvent être gérées de manière rationnelle • DB ZI : la réorganisation a été judicieuse et a fait ses preuves ; la forme de la réorganisation s'est organisée et fonctionne ; clarifier les interfaces vers le MP • Corriger les interfaces du MP et des autres DB ; l'orientation du DB MP doit être plus claire • Plus d'attention de gestion envers le personnel • Imposé par la force : « <i>La question est de savoir combien de temps les ressources pourront tenir.</i> » • Le principe de responsabilité de A à Z ne peut être maintenu sur la durée • L'ODM doit apprendre à vivre avec le fait qu'il se trouve dans un « processus de changement sur la durée » • Si les bonnes décisions sont prises, la réorganisation est viable et le concept des teams par pays enrichissant et performant • Le nombre de demandeurs d'asile augmente automatiquement la durée des procédures si les ressources stagnent • Désignation d'un(e) nouveau (nouvelle) directeur(trice) comme figure clé, primordiale pour la confiance • La structure de base ne doit pas être remise en cause • Point positif : la réorganisation a montré que la forme initiale n'était pas la meilleure • Les concepteurs ont été sanctionnés au lieu d'être récompensés

Question 5 : D'après vous, comment les « autres » perçoivent-ils la réorganisation ? A. Quel jugement les politiques portent-ils sur ce qui a été atteint par la réorganisation ? B. Quel jugement le DFJP et sa directrice portent-ils sur les résultats de la réorganisation ? C. Quel regard la majorité des cadres dirigeants de l'ODM portent-ils sur la valeur ajoutée apportée par la réorganisation ?

A. Politiques « Concepteurs »	A. Politiques « Utilisateurs »
<p>A. Politiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trop peu de succès identifiables • Echec • Peu de connaissances propres (les communiqués de presse en sont la base). Les résultats sont attendus • Critique <p>B. DFJP et sa directrice</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'idée d'une organisation axée sur les processus est soutenue. Il faut travailler aux ajustements • Impatience • Forte critique • Des modifications seront nécessaires • La réorganisation est secondaire : seule la réussite compte, et celle-ci n'est pas encore au rendez-vous <p>C. Majorité des cadres dirigeants</p> <ul style="list-style-type: none"> • La réorganisation était justifiée mais les défis sont probablement plus grands aujourd'hui • Plutôt critiques • Neutres • Acceptent la réorganisation 	<p>A. Politiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • BRF = « Chaostrophe » • Négatif, comme un échec ; chaos majeur, faible efficacité, manque de réussite • Pas de preuve de l'augmentation de l'efficacité • Les déclarations parues dans la presse (en particulier celle de la présidente de la CCDJP) indiquent que les politiques perçoivent la réorganisation de l'ODM comme un échec • Inefficace, pertes de savoir-faire • Ont l'impression d'avoir été trompés et qu'on leur a menti ; le point de vue ne peut être que partiel • Très mauvais • L'ODM est avant tout évalué en fonction de son output • Tonalité dans la presse : « L'ODM ne fonctionne pas » <p>B. DFJP et sa directrice</p> <ul style="list-style-type: none"> • Scepticisme : a hérité du concept • Notent la nécessité de procéder à des ajustements et d'agir • Flou, aucun ressenti jusque là • Sous pression • Ont-ils confiance dans la direction de l'ODM ? <p>C. Majorité des cadres dirigeants</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seuls les gagnants de la réorganisation perçoivent la valeur ajoutée • Même le DB MP n'a encore généré aucune impulsion productive et il n'existe aucun dossier dans lequel une avancée substantielle a été réalisée depuis, et en raison de, la réorganisation • Plutôt positifs publiquement, plutôt critiques en interne • Aucun problème pour la majorité • Cadres dirigeants en partie débordés • Autre appellation pour le domaine de direction MP

Question 5 : D'après vous, comment les « autres » perçoivent-ils la réorganisation ? C. Quel regard la majorité des cadres dirigeants de l'ODM portent-ils sur la valeur ajoutée apportée par la réorganisation ? D. Comment les collaborateurs de l'ODM perçoivent-ils les effets de la réorganisation ? E. Comment les institutions partenaires de votre office vivent-elles la situation ?

	« Utilisateurs »
<p data-bbox="190 343 1142 367" style="text-align: right;">« Concepteurs »</p> <p data-bbox="190 367 1142 391">D. Collaborateurs de l'ODM</p> <ul data-bbox="246 391 1142 518" style="list-style-type: none"> • Ne voient presque pas d'effets positifs ; beaucoup d'éléments sont considérés de manière négative • En partie positifs, en partie négatifs, en fonction de la sensibilité du personnel • Avis neutre à critique • Acceptation critique <p data-bbox="190 542 1142 566">E. Institutions partenaires</p> <ul data-bbox="246 566 1142 694" style="list-style-type: none"> • Non satisfaisants : persistance du manque d'interlocuteurs ou d'interlocuteurs non compétents (à différencier entre Asile et les autres domaines) • Avis critique • D'échec à améliorations ponctuelles 	<p data-bbox="1142 343 2096 367">D. Collaborateurs de l'ODM</p> <ul data-bbox="1198 367 2096 726" style="list-style-type: none"> • Désenchantement ; relation de confiance totalement rompue, résultats catastrophiques de l'enquête 2011 auprès du personnel • La direction générale et le comité de pilotage ne jouissent plus d'aucune confiance • Beaucoup de cadres dirigeants ne parviennent pas à concrétiser les idées conceptuelles • En partie approuvés, majoritairement fortement rejetés ; beaucoup de craintes • L'acceptation dépend de la résolution du problème de la responsabilité de A à Z ; 140 collaborateurs dans la centrale et 100 dans les CEP sont concernés par ce point • 10% d'avis très critiques, 60% d'avis ambivalents, 30% d'avis positifs • La satisfaction des collaborateurs va encore chuter en 2012 • Déceptions dans les CEP • Beaucoup n'y prêtent tout simplement aucun intérêt <p data-bbox="1142 750 2096 774">E. Institutions partenaires</p> <ul data-bbox="1198 774 2096 1093" style="list-style-type: none"> • Scepticisme et sarcasme • Réaction différente en fonction du domaine de direction ; positive pour le ZI, critique dans le domaine de la gestion du retour • Feedbacks plutôt négatifs • Ensemble trop lourd • Les préoccupations des autorités d'exécution dans les cantons ne sont pas prises en compte ni mises en adéquation avec les possibilités de l'ODM • Observation compatissante • Situation mauvaise, non structurée, chaotique • Valeur ajoutée non identifiable

Question 6 : Dans quel scénario ce qui a été atteint risque-t-il de se dissiper et la menace d'un retour au modèle précédent pèse-t-elle ?

« Concepteurs »	« Utilisateurs »
<ul style="list-style-type: none"> • « S'imposer » • Manque de sérieux de la part de la direction de l'ODM et du DFJP • Augmentation de la pression des médias et des politiques • Manque de tranquillité • Le domaine de l'asile continue à être le théâtre de joutes politiques • Incertitudes de la direction • Les problèmes du DB Asile débordent sur les autres DB 	<ul style="list-style-type: none"> • Une nouvelle réorganisation lancée par les mêmes « têtes pensantes » • Instabilité perpétuelle, en particulier de la part de la direction supérieure BR/du directeur/la DG • Quels sont les éléments positifs qui risqueraient de se dissiper ? • Focalisation unilatérale sur la quantité des décisions en matière d'asile sans réelle implication du séjour/de l'exécution • La DG de l'ODM n'est qu'une marionnette du secrétariat général du DFJP • Hausse majeure des demandes • Retour à l'ancien système ; retour à trois domaines de direction • Faire totalement marche arrière : les personnes sont lassées par le changement perpétuel d'orientation et de direction • Stagnation • Continuer à édicter des tabous concernant les pensées et les opinions • Si les collaborateurs n'ont pas la confiance • Nombre de requérants toujours élevé et augmentation des chiffres de l'immigration • Répétition de la procédure humiliante d'attribution des postes de collaborateurs • Aucun changement et poursuite du mode de pensée cloisonnée • Si seuls les chiffres et l'output sont importants • Comme rien n'a été atteint, la question ne se pose pas

Question 7 : Conditions de réussite - Quelles sont les conditions indispensables pour que la nouvelle organisation puisse déployer ses effets ?

« Concepteurs »	« Utilisateurs »
<ul style="list-style-type: none"> • La réorganisation doit être également soutenue par la cheffe du DFJP • La DG de l'ODM et l'assemblée des délégués du DFJP doivent apporter leur soutien • Occupation de la direction par des personnes crédibles et compétentes • Contrôler la direction du DB AR • Intégration des propositions d'amélioration validées de la part des collaborateurs et des partenaires • Beaucoup communiquer • Définir une vision et la visualiser • Réflexion ouverte sur les succès et les échecs • Aucun tabou dans l'analyse ni les conclusions • Réorganiser les procédures du DB AR dans le temps • Clarifier la collaboration entre DB et MP ; répartition équitable des ressources • Traiter les fluctuations avec flexibilité (cas de demande) ; maîtriser les coûts ; mener des processus de retour en arrière corrects 	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilité, tranquillité et confiance • Corrections réalistes avec implication des personnes directement concernées (par ex. séparation entre Asile et Retour) • Courage pour effectuer une analyse honnête, remédier rapidement aux défauts de construction évidents • Définir des priorités, communiquer et prendre en main les aspects désagréables • Autocritique de la part de la direction • Personnes crédibles à la tête de l'office • Collaborateurs flexibles et capables d'apprendre • Les points faibles majeurs sont évidents ; les reconnaître est la condition préalable pour un succès futur • Les systèmes de croyances idéologiques (responsabilité de l'exécution, polyvalence, marge de direction) doivent être remis en question de manière critique et surmontés • Du temps, des instructions claires et des succès mesurables • Il faut donner à l'ODM le temps et la possibilité de procéder aux adaptations nécessaires ; commettre des erreurs doit être permis • Le DB AR doit prendre une nouvelle orientation stratégique, organisationnelle et du point de vue du personnel • Changement de personnel au niveau de la direction ; reconsidérer les nominations • Stratégie claire au niveau de la direction supérieure • Communication sur les connaissances spécialisées manquantes, formation ciblée et effectuée au bon moment • Solution viable pour le département Procédure à la centrale et les CEP ; pas de tabous • Nouveaux promoteurs et personnalités de direction fortes qui peuvent enthousiasmer le MA • Maintien de quelques contenus fondamentaux praticables • Rassembler les collaborateurs et les cadres, et les encourager à mener un dialogue sans relation de subordination • Engagement de la direction de département et de la direction • Plus aucune « procédure de réorganisation en urgence » • Former aux processus pour que toutes les personnes aient la même compréhension • Identifier les points délicats et résoudre les problèmes d'interface • Simplifier les processus de travail (améliorer le soutien IT) • Flexibiliser le système, un meilleur système de gestion des pays prioritaires • Encourager une culture de confiance réciproque et de transparence • Il faut réduire radicalement les processus • Confiance dans les supérieurs • Des solutions flexibles pour et au sein des sections • Supprimer ensemble les faiblesses reconnues • Compenser certains défauts de connaissances spécialisées

- | | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none">• Il faut améliorer la répartition du travail et la communication entre les CEP et la centrale• Corrections douces• Il faut du temps pour l'organisation, afin que les effets de la réorganisation puissent être constatés |
|--|--|

Question 8 : Lessons learned - Qu'est-ce qui a fonctionné et qu'est-ce qui n'a pas fonctionné ? Qu'a-t-on sous-estimé, qui a-t-on sollicité à l'excès ? Quelles sont mes conclusions personnelles ?

« Concepteurs »	« Utilisateurs »
<ul style="list-style-type: none"> • Les experts proposés (Rexult AG et Mehrsicht) n'ont pas été à la hauteur • Beaucoup de choses n'ont pas fonctionné • Prendre les collaborateurs au sérieux • Ne pas sous-estimer les exigences posées aux collaborateurs • Les équipes de pays comme un ensemble : bien • On a sous-estimé le processus de changement et la charge de direction pour la mise en œuvre • On a sous-estimé les risques du manque de stabilité externe • Phénomènes observés de sollicitation excessive : collaborateurs, dirigeants, département • Il faut des <i>quick wins</i> – les réorganisations doivent pouvoir être mises en œuvre et ancrées dans un délai de deux ans maximum ; travailler par étapes intermédiaires • ¼ sont enthousiastes, ¼ d'insatisfaits figés ne peuvent pas être rejetés ; • Beaucoup d'idées fondamentales sont correctes • La DG n'a pas accompli sa mission • La modification permanente des critères d'évaluation menace le processus • Idéologisation trop forte (idée de polyvalence et traitement par cas) • Les collaborateurs ont besoin de savoir sous quelle forme la DG envisage d'aborder les quatre prochaines années • Absence de recours aux personnes détenant le savoir-faire pour l'analyse et les conclusions 	<ul style="list-style-type: none"> • Une réorganisation non professionnelle, un comportement sans égard envers des collaborateurs confirmés et des cadres ont causé un énorme dommage • La réorganisation a produit trop de perdants ; le travail est devenu plus inefficace car on a perdu des connaissances spécialisées • Améliorer la qualité du conseil externe : « <i>Nous expliquons à la société comment fonctionne l'asile et on nous présente ensuite la manière dont l'asile doit fonctionner</i> » ; les experts proposés (Rexult AG et Mehrsicht) n'ont pas été à la hauteur • On a sous-estimé le temps nécessaire ; Plus de temps pour la phase de concept • L'essentiel, c'est la communication ! • Trop de délais de précaution – peur d'imposer et d'intervenir • Etiquetage des libres penseurs et de ceux qui ont le courage d'avoir de nouvelles idées • Le tout a été un emballage trompeur – réorganisation en neuf mois avec 20% de production en plus • Le transfert de connaissances dans le DB ZI semble bien fonctionner ; Le DB-ZI fonctionne • Dans le DB AR, on a créé des profils de postes qui ne sont pas compatibles avec les ressources disponibles (auditions, prises de décisions en matière d'asile, négociations avec des ambassades, organisations des reconduites, etc.) • Confier la responsabilité de l'optimisation des procédures à un DD a été une erreur ; savoir-faire de tiers (DB PR EVZ n'a pas été obtenu) • Le processus de sélection a dépassé les collaborateurs et une partie des cadres • Analyser mieux et de manière plus soigneuse ; prendre connaissance de ce qu'expriment ceux qui ralentissent le processus ; en tenir compte • Eviter le surmenage • Trop peu de savoir-faire dans la gestion des migrations • Problèmes posés par la polyvalence • Avec la législation actuelle, il ne sera pas possible de réduire le processus d'asile et d'exécution • Des structures figées ne peuvent être que partiellement modifiées • Des promesses concernant les répartitions par classes de salaires n'ont pas été respectées • Au sein du DB AR, les gens ont été abandonnés à eux-mêmes, sans formation • A ce jour, aucune stabilité n'a pu être établie ; beaucoup (trop) de choses sont encore provisoires • Des structures qui fonctionnaient ont été dissoutes dans le département Retour • L'administration s'est administrée • On a sous-estimé la complexité dans le domaine de l'asile • Des pertes de savoir-faire sont nettement sensibles • On a sous-estimé le peu d'influence des structures sur la culture

Degré de réalisation des objectifs au niveau de

« l'office »

Point de vue des concepteurs

Objectifs visés et effets	Indicateurs quantitatifs	Indicateurs qualitatifs	Réalisation des objectifs en %	Commentaires & idées d'améliorations
Augmentation de la productivité et utilisation plus efficace des ressources	2012 : + 20% de dossiers et réduction des temps de traitement	Cf. DD AR et DD II. En 2012, on utilise moins de ressources pour les mêmes tâches Le manuel de l'utilisateur est globalement en place	1 3 0 1	« Il faut plus de temps que prévu »
Transfert de l'organisation fonctionnelle en une organisation de processus		Réduction du nombre de changements de main des dossiers Séparation des processus fondamentaux et de support Cf. DD AR et DD II	0 2 6 0	« Tâches non résolues resp. problèmes d'interfaces ; polyvalence des collaborateurs ? » Objectif non réalisé par rapport au DD PM »
Aplanissement de la hiérarchie	Réduction du nombre de postes de cadres de 81 à 73 ; réduction de la somme des salaires : 45 KCHF à partir de 09/12	Suppression du 4 ^e niveau de direction	0 4 0 4	« Des hiérarchies informelles se sont établies »
Voies d'information plus courtes		Suppression du 4 ^e niveau de direction DG ouverte, forums ODM	0 6 1 1	« On ne motive pas assez les collaborateurs » ; « On gère mieux le flux d'informations »
Densité réglementaire réduite	Nombre de directives réduit		3 3 0 0	« Directives différentes mais pas moins nombreuses » « Jusqu'à présent aucune suppression, mais introduction du manuel des processus »
Séparation entre les tâches opérationnelles et les tâches stratégiques		Processus fondamentaux opérationnels dans les DD AR et II, fusion des domaines de tâches stratégiques centraux dans le nouveau DD PM. Processus de planification et de support comme jusqu'à présent dans le DB PR.	1 3 3 1	« Clarifier les interfaces » « La question de savoir si cette séparation est véritablement judicieuse reste ouverte » « Uniquement pour AR, moins pour II »
Amélioration de la collaboration interne, diminution de « l'esprit de clocher »	Nombre de projets inter-directions (cf. Portefeuille de projets UO ODM)		4 3 0 0	« De fait, deux offices » ; « On observe toujours un certain esprit de clocher »
Développement d'une culture de l'office : <i>culture du feed-back et de l'erreur</i>		- Elaboration et approfondissement des objectifs en matière d'attitude de l'ODM - Elaboration d'une compréhension commune de la direction au sein du cadre - Concept interne de communication - Forum ODM Encourager et consolider l'esprit de corps - Les domaines/UO se présentent, etc.	1 4 3 0	« Déclarations pour ne rien dire » « Nouveau concept nécessaire pour le développement » ; « L'ODM doit devenir une organisation apprenante ; les objectifs en matière d'attitude ne sont pas vécus »
Développement d'une culture de l'office : <i>Estime et confiance, meilleure identification</i>	Indicateurs de l'enquête auprès du personnel	Mesures pour améliorer la satisfaction au travail (séminaire des cadres ODM du 14.09.2011) - Contrôle des interfaces entre DD PM et les autres DB - Contrôle de la marge de direction - Contrôle du concept de case-ownership DD AR - Réalisation d'une mesure des besoins en personnel - Mise en place d'un développement du personnel systématique - Mise en place d'un système de feed-back - Mise en place de l'encouragement de la santé au poste de travail	1 5 1 0	« Quelle culture de l'office ? » « On ne ressent pas encore la confiance » « Il faut développer la réflexion systématique à tous les niveaux » « Voir enquête auprès du personnel 2011 »

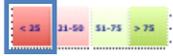
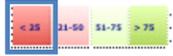
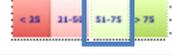
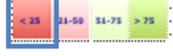
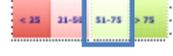
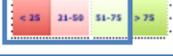
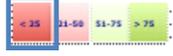
Hans A. Wüthrich

Evaluation de la réorganisation de l'ODM

1

Degré de réalisation des objectifs au niveau de «l'office»

Point de vue des utilisateurs

	Réalisation des objectifs en %	Commentaires & idées d'améliorations
Augmentation de la productivité et utilisation plus efficace des ressources		« Partiellement conçu selon des critères externes »
Transfert de l'organisation fonctionnelle en une organisation de processus		
Aplanissement de la hiérarchie		« Oui, mais pas d'augmentation de la productivité »
Voies d'information plus courtes		« Séances de la direction ouvertes »
Densité réglementaire réduite		
Séparation entre les tâches opérationnelles et les tâches stratégiques		« Pas systématique. En partie on ne sait pas clairement ce que l'office veut »
Amélioration de la collaboration interne, diminution de « l'esprit de clocher »		« Amélioration, collaboration IMES + ODM »
Développement d'une culture de l'office : culture du feed-back et de l'erreur		« Pas de changement »
Développement d'une culture de l'office : Estime et confiance, meilleure identification		« Plutôt diminution » « Manque d'estime »

Hans A. Wüthrich

Evaluation de la réorganisation de l'ODM

7

Degré de réalisation des objectifs au niveau de «l'office»

Point de vue des concepteurs

Objectifs visés et effets	Indicateurs quantitatifs	Indicateurs qualitatifs	Réalisation des objectifs en %	Commentaires & idées d'améliorations
Technologie : amélioration SYMIC, et GEVER, e-dossier	2012 : + 20% de dossiers et réduction des temps de traitement	- Etablissement d'une planification informatique stratégique (SIP) - Stratégie e-Gouvernement ODM - Projet e-government Permis du droit des étrangers - Datawarehouse ODM		« L'informatique comme un gigantesque risque de blocage » ; « e-dossier Asyle »
Amélioration de la capacité à gérer les fluctuations.	Etat du personnel	Renforcement en personnel en cas de besoins supplémentaires prouvés (BRB du 25.05.2011) Mécanismes de collaboration flexible et de soutien réciproque Cf DD AR et DD II.		« Pas de mécanismes » « Au sein du DD AR, certains développements optimisent le pilotage de la charge de travail »
Attrait renforcé des postes de travail.				« Enquête auprès du personnel 2011 »
Meilleure orientation client		Satisfaction département Satisfaction ASM et autorités partenaires Concept de joignabilité		« Positif : II, négatif : AR » « Rechercher systématiquement les feed-backs des clients » ; « Concept de - communication AR → cantons » « L'environnement est insatisfait dans de nombreux domaines quant aux prestations de l'ODM » ; « Au DD AR, on a pu réduire le nombre d'interlocuteurs. Au DD AR, il y a des domaines avec des interlocuteurs multiples pour l'extérieur »

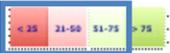
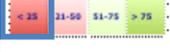
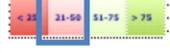
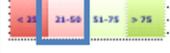
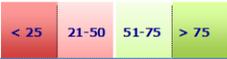
Hans A. Wüthrich

Evaluation de la réorganisation de l'ODM

2

Degré de réalisation des objectifs au niveau de l'office»

Point de vue des utilisateurs

Objectifs visés et effets	Indicateurs quantitatifs	Indicateurs qualitatifs	Réalisation des obj. en %	Commentaires & idées d'améliorations
Technologie : Amélioration SYMIC, et GEVER, e-dossier				« Pas d'amélioration, MIDES manque »
Amélioration de la capacité à gérer les fluctuations.				« Pas de changement, encore en suspens »
Attrait renforcé des postes de travail.				« Bonnes conditions de travail, manque de clarté pour les contrats à durée limitée »
Meilleure orientation client				« Les cantons sont importants »
				

Hans A. Wüthrich

Evaluation de la réorganisation de l'ODM

8

Degré de réalisation des objectifs Niveau du «DD II» Point de vue des concepteurs

Objectifs visés et effets	Indicateurs quantitatifs	Indicateurs qualitatifs	Réalisation des objectifs en %	Commentaires & idées d'améliorations
Augmentation de la productivité et utilisation plus efficace des ressources	Réduction du temps de traitement / temps de procédure pour les processus	En 2012, on utilise moins de ressources pour les mêmes tâches Le manuel de l'utilisateur est globalement en place et géré		« On manque d'indices compréhensibles » « La réussite se fera si l'on réduit le volume des processus dans le même temps »
Transfert de l'organisation fonctionnelle en une organisation de processus		Séparation des processus de base et de support		« La réduction des interfaces ne mène pas dans tous les cas à des processus plus efficaces et plus efficaces » ; « Nouvelles interfaces avec DD PM »
Interne à l'ODM : Responsabilité de réalisation globale de A à Z	Les tâches liées sont réunies dans une même unité d'organisation	Evaluation Egger		« Ne peut pas être réalisé et performant partout » ; « Rien de nouveau » ; « Réussira au sein des équipes de pays »
Envers les cantons : Responsabilité de réalisation globale de A à Z	Chaque processus fondamental du DD II (concrètement aussi chaque département) a un interlocuteur cantonal clair et inversement	Satisfaction de toutes les autorités partenaires		« Ne peut pas être réalisé et performant partout »
Adaptation de l'organisation de projet Schengen	Réalisation des objectifs de projet	Résolution des interfaces Responsabilité de décision réglée Voies de communication courtes au sein du projet		
Indices propres pour piloter le DB	Les UO disposent d'indices permettant un pilotage pour soutenir les décisions Il faut augmenter le nombre de catégories du matériel chiffres → Degré de différenciation	Bases : Projet Datawarehouse ODM (partie Etrangers) gestion automatisée des statistiques Projet Contrôle de procédures (DB PR avec département Admission et séjour)		« Datawarehouse est encore très loin : pas de trace de mise en place » « Le DB PR lance plusieurs autres nouveaux projets qui sont pour l'instant exagérés et excessifs » « La situation est précaire en raison des insuffisances de SYMIC »

Hans A. Wüthrich

Evaluation de la réorganisation de l'ODM

3

Degré de réalisation des objectifs Niveau du «DD II»

Point de vue des utilisateurs

Objectifs visés et effets	Indicateurs quantitatifs	Indicateurs qualitatifs	Réalisation des objectifs en %	Commentaires & idées d'améliorations
Augmentation de la productivité et utilisation plus efficace des ressources				
Transfert de l'organisation fonctionnelle en une organisation de processus				
Interne à l'ODM : Responsabilité de réalisation globale de A à Z				« Pas de séparation »
Envers les cantons : Responsabilité de réalisation globale de A à Z				
Adaptation de l'organisation de projet Schengen				
Indices propres pour piloter le DB				

Hans A. Wüthrich

Evaluation de la réorganisation de l'ODM

9

Degré de réalisation des objectifs Niveau du «DD AR» Point de vue des concepteurs

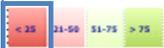
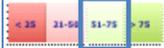
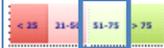
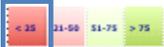
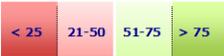
Objectifs visés et effets	Indicateurs quantitatifs	Indicateurs qualitatifs	Réalisation des objectifs en %	Commentaires & idées d'améliorations
Augmentation de la productivité et utilisation plus efficace des ressources	2012 : 13 200 réglés avec effectif du personnel comme en 2008	Maintien de l'habilitation d'un maximum de collaborateurs pour couvrir le processus de A à Z		« Le contraire est établi : - 17% » ; « Durant l'année de mise en oeuvre, la valeur cible ne sera pas atteinte »
Transfert de l'organisation fonctionnelle en une organisation de processus	Suppression des interfaces entre procédure, exécution, séjour	Fusion des tâches dans le domaine de l'asile (procédures, exécution, séjour) en un seul domaine de direction ; séparation des processus de base et de support		« Jamais correctement mis en oeuvre » ; « La fusion est positive » « On revient partiellement sur ce qui a été fait »
Fusion des domaines de tâches, basés sur la législation sur l'asile, c.-à-d. concrètement : Responsabilité unitaire de traitement des procédures d'asile et de reconduite, y compris séjour des personnes concernées de A à Z	Nombre de cas qui ont été traités par un seul et même collaborateur de l'équipe de pays (audition sur l'affaire, décision, exécution, éventuellement réglementation du droit de séjour)	Réduction du nombre de changements de main des dossiers entre les collaborateurs Satisfaction des autorités partenaires cantonales		« Jamais correctement mis en oeuvre » ; « Responsabilité du cas au niveau du team de pays »
Envers les cantons : Responsabilité d'exécution unitaire de A à Z		Satisfaction ASM et autorités partenaires		« Meilleure communication »
Optimisation quantitative et qualitative de la gestion des dossiers (y compris procédure Dublin)	Règlements selon OPR et controlling DD AR Durée de procédure selon OPR et controlling DD AR	Gestion de la qualité DD AR		« Mesures sur la base d'un controlling du DD AR »
Indices propres pour piloter le DB	Indices Prio A. selon Prototype Controlling DD AR	Mise en oeuvre Controlling DD AR selon projet		« Elaborer un controlling »
Amélioration de la capacité à gérer les fluctuations.	Pas de création de nouvelles affaires en suspens	Projet pilotage du traitement Concept d'urgence Ensemble de mesures pour améliorer l'équilibre de la charge entre les équipes de pays		« Les travaux sont en cours » « Voir plan de mesures AR springerteams, propositions de personnel »

Hans A. Wüthrich

Evaluation de la réorganisation de l'ODM

4

Degré de réalisation des objectifs Niveau du «DD AR» Point de vue des utilisateurs

Objectifs visés et effets	Indicateurs quantitatifs	Indicateurs qualitatifs	Réalisation des objectifs en %	Commentaires & idées d'améliorations
Augmentation de la productivité et utilisation plus efficace des ressources				« Au mieux, tenir »
Transfert de l'organisation fonctionnelle en une organisation de processus				« Partiellement env 20% » Répartition AVR + CEP »
Fusion des domaines de tâches, basés sur la législation sur l'asile, c.-à-d. concrètement : Responsabilité unitaire de traitement des procédures d'asile et de reconduite, y compris séjour des personnes concernées de A à Z				« Jamais correctement mis en œuvre » « Responsabilité du cas au niveau du team de pays » On diabolise la polyvalence, manque de vision, processus peu clairs »
Envers les cantons : Responsabilité d'exécution unitaire de A à Z				« Meilleure communication »
Optimisation quantitative et qualitative de la gestion des dossiers (y compris procédure Dublin)				« Formation ; gestion de la qualité »
Indices propres pour piloter le DB				« La consultation sur le reporting pilote est en cours »
Amélioration de la capacité à gérer les fluctuations.				« Pas encore abordé »
				

Hans A. Wüthrich

Evaluation de la réorganisation de l'ODM

10

Degré de réalisation des objectifs Niveau du «DD PM» Point de vue des concepteurs

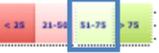
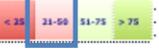
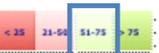
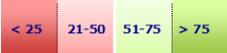
Objectifs visés et effets	Indicateurs quantitatifs	Indicateurs qualitatifs	Réalisation des objectifs en %	Commentaires & idées d'améliorations
Garantie d'une politique migratoire cohérente.	Budget	Mesures Rapport IMZ		« PM ne crée pas de valeur ajoutée » « Peu de rayonnement au sein de l'office » « Les conditions se sont améliorées »
Impulsions pour la politique suisse de migration et la politique suisse extérieure	- Dialogues de migration - Partenariats de migration - Programmes pour protéger les réfugiés dans les régions d'origine - Programmes d'aide au retour - Programmes d'aide structurelle			« Pas de valeur ajoutée constatée » « Visible nettement »
Amélioration de la détection précoce en matière de migration	Nombre d'attachés de migration			« Une proposition a été présentée » « Travail d'élaboration nécessaire ; effet à partir de 2013 »
Meilleure gestion du risque dans le domaine de l'asile et des migrations.		Catalogue de risque actuel et gestion du risque		« Meilleure acceptation »
Augmentation de la qualité scientifique et pertinence de la recherche	Nombre de projets de recherche Degré d'utilisation du budget de recherche			« A toujours été bon » « La compétence pour les processus n'est pas contestée »

Hans A. Wüthrich

Evaluation de la réorganisation de l'ODM

5

Degré de réalisation des objectifs Niveau du «DD PM» Point de vue des utilisateurs

Objectifs visés et effets	Indicateurs quantitatifs	Indicateurs qualitatifs	Réalisation des obj. en %	Commentaires & idées d'améliorations
Garantie d'une politique migratoire cohérente.				
Impulsions pour la politique suisse de migration et la politique suisse extérieure				
Amélioration de la détection précoce en matière de migration				
Meilleure gestion du risque dans le domaine de l'asile et des migrations.				
Augmentation de la qualité scientifique et pertinence de la recherche				
				

Hans A. Wüthrich

Evaluation de la réorganisation de l'ODM

11

Degré de réalisation des objectifs Niveau du «DB PR» Point de vue des concepteurs

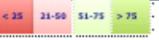
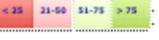
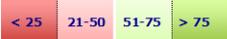
Objectifs visés et effets	Indicateurs quantitatifs	Indicateurs qualitatifs	Réalisation des objectifs en %	Commentaires & idées d'améliorations
Centralisation de la gestion de projet informatique et utilisation des synergies	Nouveau service Responsabilité du produit à la section informatique Nombre de postes pour des projets	Etablissement d'une planification informatique stratégique (SIP)		« Successeur SYMIC ?? » « Analyse des ressources » « On n'est pas encore parvenu à réduire le nombre des entreprises externes et à exploiter le savoir-faire au sein de l'office »
Procédure unitaire pour les projets IT du BFM				
Professionnalisation de la gestion générale de l'office.	Portefeuille de projets Développement de l'organisation ODM	Orientation vers l'impact (objectifs d'efficacité et de performances) Système d'information de la direction One Page Reporting (OPR) Portefeuille de projet UO (contenus des projets resp. des objectifs/optimations correspondants) Cf. à ce sujet également Projets UO		« Modèle inadapté » « Les travaux ont commencé » « Projet mis de côté »
Remarque de principe: Le DB PR n'était pas dans le viseur du mandat de réorganisation originale ; toutefois, en cours de projet, de nouveaux aspects resp. potentiels d'optimisation ont été mis au jour (par ex. besoin d'améliorer la culture de l'office ; amélioration de la gestion du personnel, etc. – cf. à ce sujet rapport Rexult et Mehrsicht).				« Ce qui a probablement été une erreur »

Hans A. Wüthrich

Evaluation de la réorganisation de l'ODM

6

Degré de réalisation des objectifs Niveau du «DB PR»
Point de vue des utilisateurs

Objectifs visés et effets	Indicateurs quantitatifs	Indicateurs qualitatifs	Réalisation des objectifs en %	Commentaires & idées d'améliorations
Centralisation de la gestion de projet informatique et utilisation des synergies				
Procédure unitaire pour les projets IT du BFM				
Professionnalisation de la gestion générale de l'office				
<p>Remarque de principe : Le DB PR n'était pas dans le viseur du mandat de réorganisation originale ; toutefois, en cours de projet, de nouveaux aspects resp. potentiels d'optimisation ont été mis au jour (par ex. besoin d'améliorer la culture de l'office ; amélioration de la gestion du personnel, etc. – cf. à ce sujet rapport Rexult et Mehrsicht).</p>				
				

Hans A. Wüthrich

Evaluation de la réorganisation de l'ODM

12