

La gestion des immeubles au sein du Département militaire fédéral

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 5 mai 1997

1 Genèse et procédure

La Commission de gestion du Conseil des Etats a décidé, le 25 août 1995, de procéder à une inspection sur la gestion des immeubles au Département militaire fédéral (DMF). Cette inspection s'inscrit dans le prolongement des travaux effectués en 1992 et 1993 par les Commissions de gestion des deux Chambres sur la planification et la gestion des locaux dans l'administration générale de la Confédération (rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales au Conseil fédéral des 5 et 16 nov. 1993, FF 1994 II 1319). La commission a chargé de cette mission sa section «Ressources»¹⁾.

La section a effectué en premier lieu une visite auprès de la division des constructions et immeubles du Groupe de la planification de l'Etat-major général. A cette occasion, elle s'est informée de l'organisation de la gestion des immeubles au DMF ainsi que des mesures prises pour procéder à la liquidation des immeubles rendus inutiles à la suite de l'entrée en vigueur de l'armée 95. Cette visite a été suivie d'un entretien avec le chef du DMF, Monsieur le conseiller fédéral Adolf Ogi, et avec Messieurs Kurt Muster, chef de la division des constructions et immeubles, et Robert Landtwing, chef de la division de l'aménagement, de l'environnement et de la politique régionale du secrétariat général du département.

La section a procédé également à une visite de plusieurs installations militaires dans les cantons de Glaris et de Saint-Gall et s'est entretenue avec des responsables d'exploitation locaux. Finalement la section a entendu le chef du Groupe de la logistique de l'Etat-major général, le divisionnaire Hansruedi Thalmann, sur la question des locations du DMF et du nouveau concept logistique de l'armée.

Sur la base des renseignements ainsi obtenus, la section a élaboré un projet de rapport qu'elle a soumis au chef du DMF pour prise de position. Dans sa réponse, le DMF a confirmé largement les constatations de la section. Il a indiqué également que la réforme du DMF avait compliqué et rallongé singulièrement les procédures dans le domaine logistique, et ce dans une mesure bien plus importante que ce qui avait été imaginé initialement. Le rapport final tient largement compte de l'avis exprimé par le DMF.

La Commission de gestion a examiné le présent rapport lors de sa séance du 5 mai 1997 et l'a adopté à l'unanimité.

¹⁾ La section est composée des députés au Conseil des Etats Hans Uhlmann (président), Rolf Büttiker et Andreas Iten.

2 Bases juridiques et organisation

Les affaires immobilières du DMF sont réglées par plusieurs textes législatifs parmi lesquels l'ordonnance du DMF du 9 novembre 1982 relative aux affaires immobilières du Département militaire fédéral (RS 510.214) et l'ordonnance du 18 octobre 1995 concernant l'organisation et les compétences du Département militaire fédéral (Ordonnance sur l'organisation, OOM, RS 510.21).

Selon le premier texte, la gestion des immeubles est essentiellement l'affaire des groupements et des offices qui gèrent leurs biens immobiliers respectifs (art. 2, 4^e al.). Le *secrétariat général du DMF* (division de l'aménagement, de l'environnement et de la politique régionale) édicte les prescriptions nécessaires (art. 3, 1^{er} al.) et approuve notamment les contrats de bail à loyer ou à ferme dont les coûts annuels sont compris entre 10 000 francs et 200 000 francs. Lorsque le montant est supérieur à 200 000 francs, les contrats sont soumis à l'approbation du chef du département; lorsqu'ils sont inférieurs à 10 000 francs, ils sont de la compétence du groupement ou de l'office concerné. Outre la gestion des aspects financiers, le secrétariat général s'occupe, avec les instances fédérales, les cantons et les communes, de l'ensemble des questions liées à l'aménagement du territoire, à l'environnement et à la politique régionale.

S'agissant des contrats relatifs à la vente ou à l'acquisition de bien-fonds, ils sont soumis pour approbation aux instances suivantes (art. 6, 2^e al.):

- a. Au Conseil fédéral lorsque le prix est supérieur à 2 millions de francs;
- b. Au DMF lorsque le prix est supérieur à 1 million de francs mais n'excède pas 2 millions;
- c. Au secrétariat général du DMF lorsque le prix n'excède pas 1 million de francs.

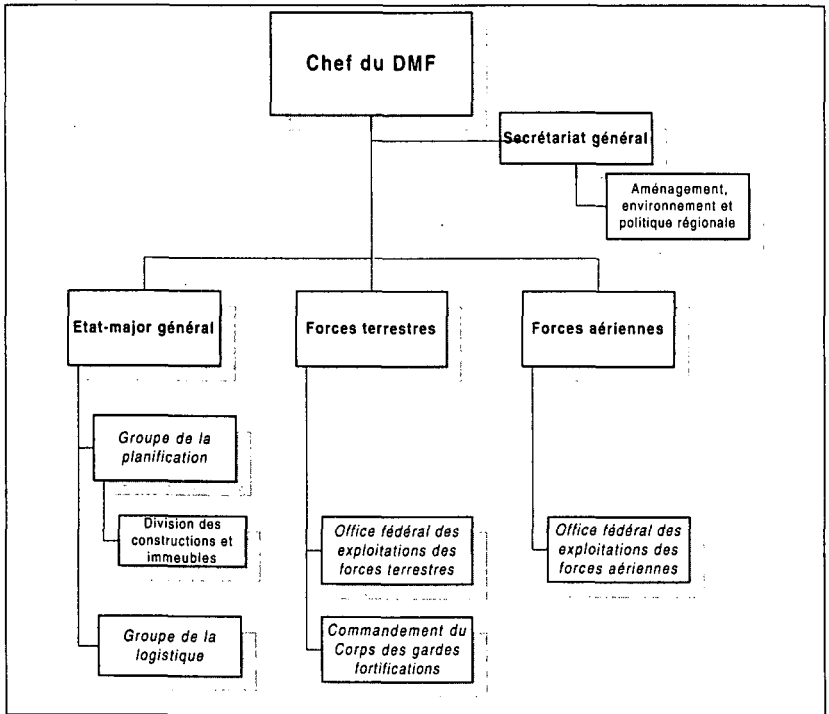
L'*Etat-major général* est responsable de la planification militaire générale. Il définit notamment les conditions-cadres ainsi que les directives militaires valables pour les Forces terrestres, les Forces aériennes et le Groupement de l'armement et surveille leur réalisation. Pour ce faire, il dispose dans le domaine des immeubles et installations du Groupe de la planification et du Groupe de la logistique.

Le *Groupe de la planification* (division des constructions et immeubles) «dirigé la planification dans les domaines ... des constructions et ouvrages militaires» (art. 13, let. b, OOM). Il gère également la liquidation des immeubles du DMF. Le Groupe de la planification comprend aussi le centre de coordination des constructions militaires (CCM) institué par l'article 7, 2^e alinéa, de l'ordonnance du 18 décembre 1991 sur les constructions fédérales (RS 172.057.20). Le CCM est l'organe central de direction dans le domaine des constructions militaires. Sa tâche principale consiste à mettre à disposition de l'armée les infrastructures dont elle a besoin. La structure de la division des constructions et immeubles a été redéfinie au 1^{er} janvier 1996 dans le cadre de la réforme DMF 95. On y a adjoint tout le secteur de la gestion des immeubles du DMF.

Le *Groupe de la logistique* «gère les frais de la logistique de l'armée» et «est responsable de la préparation et de l'exploitation des installations de la logistique» (art. 12, let. c et d, OOM).

L'Office fédéral des exploitations des forces terrestres (anciennement: Intendance du matériel de guerre) est responsable de la préparation, de la gestion et de l'administration des constructions militaires destinées à l'administration, à l'exploitation et à l'instruction. Cette compétence ne porte pas sur les installations de commandement de l'armée et du gouvernement ni sur les installations de forteresse qui sont du ressort du *Commandement du corps des gardes-fortifications* (art. 25, let. a, OOM). Les constructions militaires destinées aux Forces aériennes sont de la compétence de l'*Office fédéral des exploitations des forces aériennes* (anciennement: Office fédéral des aérodromes militaires) qui relève du commandant des forces aériennes.

Organisation de la gestion des immeubles au DMF



3 Constatations et appréciation de la commission

31 Réorganisation du secteur de la gestion des immeubles

Jusqu'à la fin 1995, la gestion des immeubles du DMF était du ressort – le secrétariat général mis à part – de sept offices fédéraux qui disposaient tous de leur propre service des immeubles (*Office fédéral du génie et des fortifications*, *Office fédéral des affaires sanitaires de l'armée*, *Commissariat central des guerres*, *Intendance du matériel de guerre*, *Office fédéral des troupes de protection*

aérienne, Office fédéral des aérodromes militaires, Etat-major du groupe de l'instruction).

Depuis le 1^{er} janvier 1996, la gestion des immeubles a été centralisée et intégrée à la planification des constructions au sein de la division des constructions et immeubles du Groupe de la planification. La construction et l'entretien des constructions, de même que la gestion et la liquidation des immeubles, se trouvent ainsi rassemblés sous une seule direction. La division des constructions et immeubles gère de manière centralisée l'ensemble du parc des immeubles du DMF (à l'exception des bâtiments administratifs du DMF situés dans l'agglomération de Berne) en collaboration avec leurs utilisateurs, soit l'Office fédéral des exploitations des Forces terrestres, le Commandement du Corps des gardes-fortifications et l'Office fédéral des exploitations des Forces aériennes. La division détermine les conditions-cadres en matière de gestion des immeubles et surveille la réalisation de celles-là à l'aide d'un système de controlling. La division fixe également la planification financière et examine les contrats et conventions qui sont transmis ensuite pour signature au secrétariat général du département. Elle règle également les questions liées au registre foncier. Dans ces principes, l'organisation de la gestion des immeubles est similaire à celle qui prévaut dans le secteur civil de l'administration de la Confédération où c'est un seul organe, le Centre de coordination pour les constructions civiles (CCC) – rattaché au Département fédéral des finances – qui est compétent pour toutes les constructions fédérales civiles ainsi que pour la gestion des bâtiments administratifs.

Par rapport à l'organisation en vigueur avant le 1^{er} janvier 1996, la nouvelle organisation a gagné en efficacité et en transparence. Elle a permis de supprimer des doubles emplois, de renforcer la coordination et de faciliter la prise de décision. Elle devrait permettre également, à moyen terme, d'assurer une pratique uniforme en matière de gestion des immeubles du DMF.

Pour autant qu'elle ait pu en juger, la commission est d'avis que le regroupement de la gestion des immeubles et son intégration au sein du Groupe de la planification a été une mesure adéquate bien qu'il soit encore trop tôt pour tirer un bilan définitif, l'organisation mise en place étant encore dans une phase de consolidation. Pour la commission, le but de la réorganisation doit être à terme de permettre une gestion active et optimisée du parc immobilier du DMF. Cette gestion passe par l'élaboration d'une banque de données sur les locaux et leur affectation, banque de données qui n'est pas encore opérationnelle aujourd'hui. Malgré cette situation, la commission est d'avis que certaines mesures qui ont de répercussions financières devraient être prises sans délai (notamment en ce qui concerne la résiliation anticipée de contrats de location), ce d'autant plus que le département dispose depuis fin 1995 de l'ensemble des informations nécessaires.

Pour assurer une pratique uniforme de la gestion des immeubles, la commission est d'avis que le Groupe de la planification devrait être chargé d'établir, à l'attention des Forces terrestres et des Forces aériennes, des lignes directrices pour la gestion des immeubles. Ces lignes directrices devraient fixer clairement les priorités en matière de gestion des immeubles et tenir compte, pour autant que faire se peut, des mesures de réforme probables de l'armée après l'an 2000.

Recommandation 1

La Commission de gestion prie le Département militaire fédéral de faire établir, par le Groupe de la planification, des lignes directrices pour la gestion des immeubles.

Pour la commission, il reste aussi à régler la question des compétences en matière d'approbation de contrats. Pour l'heure, cette compétence est pour l'essentiel entre les mains du secrétariat général du DMF. La commission estime qu'il serait plus judicieux de déléguer cette compétence au Groupe de la planification, sous réserve des compétences du chef du Département militaire fédéral fixées dans l'ordonnance du 28 mars 1990 sur la délégation de compétences (RS 172.011). Cela permettrait notamment de concentrer sur le Groupe de la planification l'ensemble des responsabilités et compétences en matière d'immeubles.

Plus généralement, la commission estime que l'ordonnance du DMF du 9 novembre 1982 relative aux affaires immobilières du Département militaire fédéral n'est plus conforme à la réalité et qu'elle devrait être révisée dans le sens de la nouvelle organisation. C'est notamment le cas de l'article 2, 4^e alinéa, qui stipule que les groupements et les offices «gèrent leurs biens immobiliers respectifs», disposition qui ne correspond pas aux faits. L'ordonnance du 18 décembre 1991 sur les constructions fédérales devrait également être adaptée à la nouvelle organisation du DMF, notamment les articles 9, 11 et 12.

Recommandation 2

La Commission de gestion prie le Département militaire fédéral de procéder à une révision totale de l'ordonnance du DMF relative aux affaires immobilières et de l'adapter à la nouvelle organisation de la gestion des immeubles. Dans ce contexte, le DMF est invité à évaluer l'opportunité de déléguer au Groupe de la planification de l'Etat-major général les compétences en matière d'approbation des contrats actuellement détenues par le secrétariat général du département. Le cas échéant, le DMF proposera une révision partielle de l'ordonnance du Conseil fédéral sur la délégation de compétences.

Recommandation 3

La Commission de gestion prie le Département militaire fédéral de proposer une révision de l'ordonnance sur les constructions fédérales qui soit adaptée aux nouvelles dénominations des offices introduites par la réforme DMF 95.

32 Liquidation de bâtiments de l'armée et d'infrastructures

L'entrée en vigueur de l'armée 95 a rendu obsolètes bon nombre d'installations et d'immeubles du DMF. Sur les 21 000 installations permanentes de défense, 13 000

sont devenues inutiles. Dans le domaine des infrastructures logistiques, quelque 260 entrepôts ne seront plus employés. Dix aérodromes militaires seront désaffectés: c'est déjà le cas pour huit d'entre eux, les deux derniers aérodromes cesseront leurs activités militaires à fin 1999. Un maintien de toutes ces installations ne se justifie plus sur le plan militaire sans parler des importants frais d'entretien.

Le DMF a mis sur pied une organisation particulière chargée d'examiner le problème représenté par la liquidation des bâtiments et infrastructures devenues inutiles. La direction des travaux en incombe au CCM qui est compétent pour décider de la nouvelle affectation, de la vente ou de la démolition d'installations et d'ouvrages militaires qui ne sont plus utilisés (art. 5, 4^e al., let. f, de l'ordonnance sur les constructions fédérales). En définitive, c'est le chef de l'Etat-major général qui décide de la liquidation des installations et ouvrages. Au début de ses travaux et jusqu'à fin 1995, le DMF a fait appel à une entreprise de consultants pour mettre en place le système de liquidation. Selon le DMF, il s'agit de la plus grande entreprise de désaffectation et de liquidation d'installations jamais effectuée par le DMF.

La liquidation des infrastructures s'effectue selon des règles fixées le 15 avril 1994 par la direction du DMF. Sous réserve des contrats conclus par le DMF, les bâtiments libérés sont proposés, pour acquisition ou utilisation, en priorité aux départements civils de la Confédération par le biais du Centre de coordination des constructions civiles (CCC) du Département fédéral des finances. Si aucun département n'est intéressé, les bâtiments sont proposés ensuite aux cantons et aux communes dans lesquels ils sont situés. Si aucune collectivité publique n'est intéressée, les biens immobiliers sont vendus à des tiers (particuliers ou entreprises). Les prix de vente sont fixés selon les règles du marché et avec l'appui des commissions cantonales d'estimation. Pour la Commission de gestion il est indispensable que sur ce point le DMF crée une véritable situation de concurrence et que le département se garde de dilapider le patrimoine de la Confédération. Les bâtiments et les infrastructures qui n'auront pas trouvé preneur seront désaffectés de manière à ne requérir qu'un entretien minimal ou alors ils seront démolis.

Il faut relever que la nouvelle affectation d'installations militaires doit s'effectuer en respect de la législation sur l'aménagement du territoire. Comme la plupart des objets ont été bâtis en leur temps sans autorisation de construire, une utilisation civile nécessite généralement une autorisation. Il convient de souligner aussi que la plus grande part des immeubles du DMF ne sont pas utilisables sur le plan économique car ils sont fréquemment situés en zone agricole ou de forêt. Il n'en demeure pas moins que bon nombre d'installations sont également situées en zone à bâtir. C'est le cas notamment de baraques, d'arsenaux, de cantonnements, d'anciens fortins d'infanterie. Pour la commission, ces installations doivent être vendues ou liquidées en première priorité. A titre d'exemples, nous pouvons mentionner les installations de Bilten, de Zoug, de Giswil, de Sachseln, de Seewen, de Schwyz, de Mels et de Sargans. En ce qui concerne Bilten, le département doit être attentif au fait que les installations contiennent du matériel susceptible de poser des problèmes pour l'environnement. S'agissant toujours de Bilten, la commission tient à faire part de sa déception que la liquidation du parc

de matériel de fortifications ne soit pas plus avancée et que les critiques parlementaires faites en leur temps n'ont apparemment pas porté leur fruits (cf. interpellation Iten du 7 fév. 1990, constructions du DMF à Bilten).

Selon le principe du produit brut, les recettes des ventes des immeubles et installations alimentent la caisse de la Confédération alors que les dépenses liées aux liquidations émarginent au budget du DMF. Selon le DMF, ce principe rend difficile une politique de liquidation offensive. Ces cinq dernières années, le produit des ventes de bâtiments et d'installations a oscillé entre 2 et 12 millions de francs par année.

Les négociations entre l'administration fédérale et les collectivités publiques pour la vente des immeubles sont actuellement en cours. Initialement, il était prévu que les infrastructures puissent être proposées aux acquéreurs privés dès juillet 1996. Selon les dernières informations du Groupe de la planification de l'armée, il ne faut pas compter sur des remises à des tiers avant 1998, certaines installations étant encore partiellement utilisées ou la liquidation du matériel qu'ils contiennent nécessitant encore du temps. C'est notamment le cas dans le domaine des munitions où la liquidation découlant de la réforme de l'armée et de l'introduction de nouveaux systèmes d'armes s'étendra encore sur les dix prochaines années. Il faudra ainsi liquider plusieurs dizaines de tonnes de munitions. Jusqu'à l'an 2000, le DMF prévoit d'en éliminer approximativement un quart.

La commission a pu constater que le DMF ne disposait pas encore de toutes les informations nécessaires quant aux installations devenues obsolètes et quant aux coûts que générerait la liquidation des bâtiments et infrastructures de l'armée. C'est notamment le cas dans le domaine des infrastructures logistiques ainsi qu'en ce qui concerne les infrastructures du Groupement de l'armement. Pour la commission, ce retard doit être comblé au plus vite.

En marge de ses travaux, la commission a également appris, par le biais de la presse spécialisée, que le DMF avait procédé récemment au Tessin à un inventaire des monuments militaires à valeur historique. D'autres inventaires sont prévus dans les cantons de Neuchâtel et du Jura. La commission s'interroge sur les coûts de ces activités et désirerait savoir dans quelle mesure le corps des gardes-fortifications est investi de tâches d'inventaire et d'entretien.

33 Locations et contrats de bail

Outre les installations dont il est propriétaire, le DMF loue un grand nombre d'installations notamment à des fins logistiques. Avec la réforme de l'armée, le DMF a résilié bon nombre de contrats de location et procédé au transfert de matériel dans ses propres installations. A l'heure actuelle, le volume de locaux d'entreposage loués à des fins logistiques est encore très important et grève le budget de la Confédération de près de 8 millions de francs par année.

La commission a demandé au chef du DMF une liste de ces contrats de location. La situation se présente de la manière suivante:

Montants des locations du DMF dans le domaine des infrastructures logistiques (état en 1996)

Office	Somme des loyers annuels
Office fédéral des exploitations des forces terrestres	6 337 405.—
Commandement du corps des gardes-fortifications	946 720.—
Pharmacie de l'armée	665 130.—
Office fédéral des exploitations des forces aériennes	171 115.—
Total	8 120 370.—

Pour la commission, la part de locations est encore beaucoup trop élevée. Le chef du Groupe de la logistique a par ailleurs confirmé que presque tous les dépôts d'entreposage loués par l'armée pourraient être supprimés à terme. Par manque de personnel, notamment dans les exploitations des forces terrestres, il n'est pas possible de procéder à une désaffectation rapide de ces entrepôts. Pour la commission, le transfert de matériel devrait être effectué plus largement qu'aujourd'hui avec l'aide de détachements de la troupe, et ce pour autant que cela ne nuise pas aux besoins de l'instruction. Le Groupe logistique a indiqué à la commission que l'on connaissait pour l'essentiel le matériel stocké dans les dépôts de l'armée, mais qu'aucun service ne dispose actuellement de la vue d'ensemble. Pour pallier cette lacune, le DMF s'apprête à mettre sur pied un système informatique basé sur une plate-forme SAP R/3 qui devraient permettre une gestion efficace des locaux et des stocks. Le chef du Groupe logistique a également souligné que les réserves pour certains articles sont beaucoup plus élevées que ce qui est nécessaire, mais que par manque de temps et de personnel il n'a pas encore été possible de mesurer les réserves nécessaires aux besoins de l'armée 95. Cela explique pourquoi il existe aussi çà et là des réserves de pièces détachées pour des systèmes qui ne sont plus employés par la troupe.

Le chef du Groupe de la logistique a également informé la commission sur les concepts «degrés de la préparation du matériel» et «matériel d'engagement et d'instruction» approuvés par la direction du DMF en août et novembre 1996. Ces concepts permettent d'appréhender l'ensemble des coûts de la logistique et notamment des coûts de location. Le Groupe de la logistique a pour objectif d'éliminer à terme l'ensemble des coûts de location.

La commission tient à saluer les efforts d'économie entrepris par l'Etat-major général. Elle constate cependant qu'il a fallu l'intervention de la Commission de gestion pour que les services concernés prennent conscience du problème des coûts de location et des frais d'entreposage. Sur ce plan, la commission estime que des améliorations importantes et rapides sont encore à apporter. Les décisions prises en février 1997 par le comité conduite et engagement du DMF, et qui prévoient que les locaux d'entreposage loués soient libérés en première priorité, vont dans la bonne direction. Pour la commission, ces décisions doivent maintenant être rapidement appliquées.

La commission a constaté également qu'il existait en matière d'entrepôts des problèmes de coordination entre le Groupe de la logistique, responsable en la matière, et les offices concernés (Corps des gardes-fortifications, Office des exploitations des forces terrestres, Office fédéral des exploitations des forces aériennes, Groupement de l'armement). Ces problèmes semblent être un reliquat de l'ancienne organisation du DMF où chaque office et groupement disposait d'une plus large autonomie en matière de gestion des immeubles. Pour la commission, la collaboration entre les offices doit être améliorée et le réseau des infrastructures logistiques doit être redimensionné de façon à générer le moins de coûts d'entretien et de locations.

Recommandation 4

La Commission de gestion prie le chef du Département militaire fédéral de donner les instructions nécessaires afin que la coordination entre l'Office des exploitations des forces terrestres, le Commandement des gardes-fortifications, l'Office fédéral des exploitations des forces aériennes, le Groupement de l'armement d'une part et le Groupe de la logistique d'autre part soit améliorée dans le domaine du recensement et de la gestion des infrastructures logistiques.

La commission est également d'avis que le DMF devrait disposer d'un plan de regroupement pour les infrastructures logistiques qui tienne compte à la fois des besoins d'engagement de l'armée mais aussi de la nécessité de réduire la part des locations du DMF.

Recommandation 5

La Commission de gestion prie le Département militaire fédéral de faire élaborer un plan de regroupement de l'ensemble des infrastructures logistiques de l'armée.

Par ailleurs, lors de sa visite dans les cantons de Glaris et de Saint-Gall, la section a constaté que dans certaines installations près de 40 pour cent du matériel n'était pratiquement jamais déplacé. Dans d'autres dépôts visités, la section a observé que l'on continue à entreposer du matériel qui n'est plus employé. Certains dépôts sont même vides alors que le DMF continue à verser des locations. Eu égard à cette situation, la commission estime que le DMF doit libérer le plus rapidement possible les locaux qu'il loue, et ce en respectant scrupuleusement les délais légaux. Pour les locations de longue durée, le DMF doit prendre toutes les mesures nécessaires afin de pouvoir restituer les locaux devenus inutiles avant l'expiration des délais, chose qui devrait être utile moyennant quelque habileté en matière de négociations.

De l'avis de la commission, la pratique en matière de baux doit également être redéfinie. En effet, la plupart des contrats portent sur des durées de huit à douze ans. Pour la commission, les contrats de location ne devraient plus dépasser à l'avenir une durée supérieure à 3 voire 5 ans, et ce de manière à permettre au DMF de réagir de manière souple aux modifications futures de l'armée.

4 Suite des travaux

La Commission de gestion prie le Département militaire fédéral de l'informer d'ici à la fin de l'année 1997 sur la suite qu'il entend donner au présent rapport et aux recommandations qu'il contient. La commission se réserve en outre la possibilité d'effectuer dans quelque temps un contrôle du suivi de ses recommandations et de procéder si nécessaire à des visites et investigations complémentaires.

5 mai 1997

Au nom de la section ressources

Le président, Hans Uhlmann, député au Conseil des Etats

Le secrétaire, Philippe Schwab

Au nom de la Commission de gestion du Conseil des Etats

Le président, Bernhard Seiler, député au Conseil des Etats

N39413

La gestion des immeubles au sein du Département militaire fédéral Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 5 mai 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	33
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.08.1997
Date	
Data	
Seite	1355-1364
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 142

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.