

Jean-David Gerber

**Les stratégies foncières des
grands propriétaires collectifs :**
La propriété foncière du Département
fédéral de la défense, de la protec-
tion de la population et des sports
(DDPS)

Working paper de l'IDHEAP 2008d
Chaire Politiques publiques et durabilité
Stratégies foncières no 5

**La propriété foncière du Département fédéral de la défense, de la
protection de la population et des sports (DDPS) gérée par
Armasuisse immobilier**

no 5

Monographie
Jean-David Gerber

Chaire Politiques publiques et durabilité

Working paper de l'IDHEAP 10/2008
Etat au 1^{er} juillet 2008

Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch> > publications > Working Paper

© 2008 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Table des matières

| | | |
|--------|--|----|
| 0. | Projet de recherche « Propriété foncière et aménagement durable du territoire »..... | 1 |
| 1. | Caractéristiques générales du propriétaire foncier collectif..... | 9 |
| 1.1. | Délimitation du sujet..... | 9 |
| 1.2. | La gestion du foncier et de l'immobilier au sein du DDPS..... | 11 |
| 1.2.1. | « Territoire et environnement DDPS » et « Armasuisse Immobilier »..... | 11 |
| 1.2.2. | Le contexte général de la gestion immobilière et foncière..... | 13 |
| 1.3. | Compétences du groupement Armasuisse et répartition des tâches..... | 17 |
| 1.3.1. | Management de l'immobilier..... | 17 |
| 1.3.2. | Acquisitions..... | 17 |
| 1.3.3. | Sciences et technologies..... | 18 |
| 1.3.4. | Office fédéral de topographie (swisstopo)..... | 18 |
| 1.4. | Organisation d'Armasuisse..... | 18 |
| 1.4.1. | Siège principal..... | 18 |
| 1.4.2. | Forme juridique..... | 18 |
| 1.4.3. | Description des organes..... | 19 |
| 1.5. | Organisation du domaine de l'Immobilier..... | 20 |
| 1.5.1. | Structure..... | 20 |
| 1.5.2. | Description des procédures décisionnelles internes..... | 22 |
| 2. | État du patrimoine foncier/immobilier actuel..... | 25 |
| 2.1. | Bases de données existantes..... | 25 |
| 2.1.1. | Banque de données SAP..... | 25 |
| 2.1.2. | Autres offices fédéraux..... | 27 |
| 2.2. | Données foncières disponibles..... | 27 |
| 2.2.1. | Extrait de la base de données SAP concernant l'ensemble du parc immobilier..... | 27 |
| 2.2.2. | Parc disponible..... | 39 |
| 3. | Changements récents (depuis 1995) affectant le patrimoine foncier/immobilier..... | 42 |
| 4. | Stratégies..... | 42 |
| 4.1. | Contexte..... | 42 |
| 4.1.1. | Survol historique des pratiques du DDPS en matière de gestion foncière, d'aménagement et d'environnement..... | 42 |
| 4.1.2. | Contexte actuel de la gestion foncière et immobilière..... | 44 |
| 4.2. | Principales régulations qui déterminent l'action des acteurs de l'immobilier et du foncier au sein du DDPS. 44 | |
| 4.2.1. | Planification directrice..... | 45 |
| 4.2.2. | Plan sectoriel militaire..... | 45 |
| 4.2.3. | Concept de stationnement..... | 46 |
| 4.2.4. | Messages sur l'immobilier..... | 46 |
| 4.3. | Stratégies foncières..... | 46 |
| 4.3.1. | La Stratégie immobilière du DDPS..... | 47 |
| 4.3.2. | Stratégies d'acquisition..... | 48 |
| 4.3.3. | Stratégies de vente..... | 49 |
| 4.4. | Stratégies d'interventions au niveau de l'aménagement du territoire..... | 55 |
| 4.4.1. | Règles concernant l'intervention sur l'organisation du territoire et l'environnement..... | 55 |
| 4.4.2. | Négociations d'Armasuisse Immobilier avec les communes et les cantons..... | 57 |
| 4.5. | Durabilité..... | 58 |
| 5. | Analyses et commentaires..... | 62 |
| 5.1. | Bilan..... | 62 |
| 5.2. | Recommandations..... | 64 |
| 5.2.1. | Quatrième zone..... | 64 |
| 5.2.2. | Vision pour le futur des objets invendables du parc disponible..... | 67 |
| 5.2.3. | Comparaison entre Armasuisse Immobilier et d'autres acteurs..... | 68 |
| 5.2.4. | Conclusion : développer une réflexion sur la modification/adaptation de son propre mandat..... | 70 |
| 6. | Bibliographie..... | 72 |
| 7. | Annexes et sources..... | 74 |
| 7.1. | Entretiens..... | 74 |
| 7.2. | Les 16 bassins d'emploi de la Suisse..... | 75 |

0. Projet de recherche « Propriété foncière et aménagement durable du territoire »

Fiche technique

- Titre : Propriété foncière et aménagement durable du territoire. Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers collectifs en Suisse et leurs effets sur la durabilité des usages du sol
- Bodeneigentum und nachhaltige Raumplanung
- Financement : Projet financé par le Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique (FNS, Division I, projet n°100012-107833), Pro Natura, Office Fédéral de la Statistique (OFS) et Armasuisse Immobilier
- Durée : Octobre 2005 – Décembre 2008
- Auteurs : Peter Knoepfel, Stéphane Nahrath, Jean-David Gerber, Kathrin Daepf, Marie Fauconnet, Patrick Csikos

Présentation

La présente monographie, consacrée à l'un des grands propriétaires fonciers et/ou immobilier collectifs de Suisse, constitue l'un des résultats de la recherche « Propriété foncière et aménagement durable du territoire. Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers collectifs en Suisse et leurs effets sur la durabilité des usages du sol »¹ réalisée par une équipe de l'Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP). Cette recherche de trois ans a été menée entre octobre 2005 et octobre 2008.

Ce projet de recherche s'inscrit dans la problématique générale du rôle de la propriété foncière dans les processus d'aménagement du territoire et, au-delà, de ses impacts sur les usages effectifs du sol et leur durabilité (Comby, Renard 1996 ; Cunha, Ruegg 2003 ; Nahrath 2003, 2005 ; Ruegg 2000). Il reprend ainsi l'idée que, au-delà de l'influence, souvent très structurante, des frontières du parcellaire, ce sont l'ensemble des enjeux (économiques) des rapports de propriété se jouant sur les marchés fonciers qui pèsent, souvent d'une manière déterminante, sur les opérations de zonage menées dans le cadre de la réalisation des plans d'affectation. Ce qui implique que les propriétaires fonciers constituent des acteurs déterminants dans les processus de délimitation des zones d'affectation, comme de définition des usages effectifs du sol.

L'objectif central de ce projet de recherche consiste ainsi à analyser le rôle des grands propriétaires fonciers collectifs et des stratégies – aussi bien politiques que proprement foncières – que ces derniers développent en vue de la valorisation de leur patrimoine, dans le cadre des processus de choix en matière d'affectation et d'usage du sol. Plus particulièrement, il s'agit d'identifier les principales variables permettant de comprendre et d'expliquer les stratégies des grands

¹ Requéant principal Peter Knoepfel (IDHEAP), co-requéant Stéphane Nahrath (IDHEAP), financement : FNS Division I (projet n°100012-107833), Pro Natural, OFS, Armasuisse.

propriétaires fonciers collectifs quant à leurs choix - ou tout simplement à leurs capacités - d'activer les règles relevant soit des politiques publiques, soit des droits de propriété, respectivement leur capacité à activer simultanément les deux répertoires de règles, dans le cadre des processus d'aménagement dans lesquels ils se trouvent impliqués. Ce faisant, cette recherche s'intéresse en premier lieu à analyser la durabilité des stratégies *foncières* et d'*aménagement du territoire* des grands propriétaires fonciers collectifs et non pas (uniquement) à évaluer les stratégies – plus spécifiques – de renforcement de la durabilité de la gestion de leur patrimoine immobilier.

Les *questions* que nous investiguons dans le cadre de cette recherche portent :

- (1) sur les différentes stratégies politiques et/ou foncières que ces grands propriétaires collectifs sont susceptibles de mettre en place afin de valoriser leurs biens-fonds ;
- (2) sur leur capacité à coordonner des stratégies menées simultanément sur les marchés fonciers et dans les arènes de politiques publiques (notamment dans le cadre des processus d'aménagement du territoire) ;
- (3) sur les impacts des usages effectifs de leur patrimoine foncier et immobilier sur la durabilité écologique, économique et sociale de l'affectation et des usages du sol.

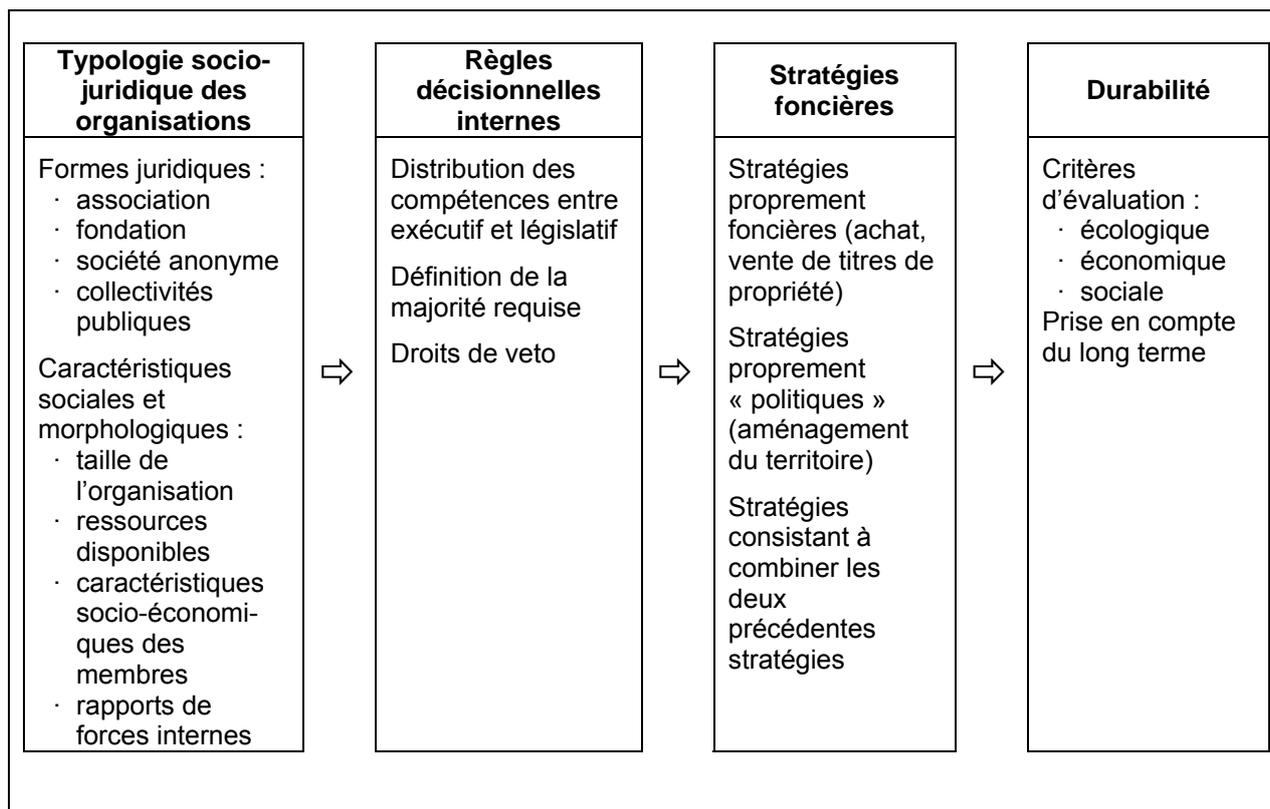


Figure 1 : Champ de recherche du projet et rapports de causalité entre variables

Nous émettons ainsi l'hypothèse (figure 1) qu'il existe une série de liens de causalité entre les différentes variables suivantes :

- les caractéristiques socio-juridiques des propriétaires fonciers collectifs (forme juridique, caractéristiques sociales, organisationnelles et morphologiques, objectifs poursuivis),

- les règles décisionnelles internes relatives à la gestion de son patrimoine foncier et immobilier,
- les stratégies politiques et/ou foncières développées par ces mêmes propriétaires afin de peser sur les choix relatifs à la définition des zones et à l'affectation du sol,
- les choix finalement retenus concernant les usages effectifs des bien-fonds et finalement,
- les effets en termes de durabilité (écologique, sociale et économique) de la réalisation de ces usages.

Par *caractéristiques socio-juridiques et organisationnelles*, nous entendons essentiellement trois séries de dimensions. La première consiste dans la forme juridique prise par l'organisation : association, fondation, société anonyme, collectivités publiques, etc. Celle-ci découle généralement des objectifs (économiques, écologiques, sociaux ou politiques) poursuivis par l'organisation, ainsi que de ses caractéristiques socioéconomique, de la structure de son capital ou encore de ses modalités d'implantation territoriale. Elle a bien évidemment des effets sur les règles de fonctionnement (notamment décisionnelles) internes, ainsi que sur le répertoire des stratégies et des comportements d'usage susceptibles d'être adoptés (ou non) par l'organisation. La deuxième dimension renvoie à l'ensemble des caractéristiques sociales, économiques, morphologiques et organisationnelles distinguant les différents types de propriétaires collectifs. Il s'agit par exemple de la taille de l'organisation, des caractéristiques socioéconomiques de ses membres (ou de ses actionnaires), des ressources collectives (infrastructures, argent, temps, compétences (scientifiques, juridiques, techniques, etc.)), mobilisables auprès de ses membres, de la structure organisationnelle (centralisée, fédérée, etc.) et des rapports de force internes à l'organisation (oppositions centre-périphérie, exécutif-législatif, direction-conseil d'administration, etc.), ou encore des modalités de son implantation territoriale (nationale, cantonale, régionale, locale, concentrée dans les zones urbaines, rurales, etc.). La troisième dimension concerne les objectifs fondamentaux poursuivis par l'organisation. On peut distinguer ici en première approximation trois grandes orientations que sont : les objectifs d'exploitation et de valorisation économique du patrimoine (voire la spéculation ou la thésaurisation), les objectifs d'exploitation et de valorisation sociale et politique du patrimoine, les objectifs de protection et de valorisation écologique et paysagère du patrimoine.

Par *règles décisionnelles internes*, nous entendons l'ensemble des règles organisant les processus de décision en matière de choix des stratégies de gestion, de valorisation, d'exploitation et ou de protection du patrimoine foncier et immobilier détenu par l'organisation.

Par *stratégies politiques et foncières* nous entendons l'ensemble des actions de toutes sortes délibérément menées (ou non) par un propriétaire collectif en vue d'atteindre ses objectifs. Sur la base des connaissances empiriques et théoriques qui sont les nôtres, il semble que l'on peut distinguer schématiquement les trois grands répertoires stratégiques suivants :

1. Les stratégies proprement foncières menées par les propriétaires directement sur le marché foncier. La concrétisation de telles stratégies passe par des opérations portant aussi bien sur le titre de propriété formelle (achat, vente, échange, don), que sur les droits de disposition (mise en location au travers d'un contrat d'affermage ou de droits de superficie, mise en gage/hypothèque, etc.).
2. Les *stratégies « politiques »* consistant à intervenir dans les processus décisionnels (parlementaires, démocratie directe), notamment en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques à incidences spatiales (en premier lieu l'aménagement du territoire, mais également politique des transports, du logement, des agglomérations, politique agricole, de protection de la nature et du paysage, etc.) susceptibles d'avoir des impacts (positifs ou

négatifs) sur la poursuite des objectifs de l'organisation, respectivement sur la mise en valeur de son patrimoine foncier et/ou immobilier.

3. Les *stratégies consistant à combiner les deux stratégies précédentes* de manière à pouvoir créer des synergies, par exemple en menant des opérations *concertées* et *simultanées* sur les marchés fonciers *et* dans les arènes de politiques publiques pertinentes².

Par « *usages (stratégiques) effectifs de leur bien-fonds* », nous entendons les choix concrètement opérés par les propriétaires fonciers – respectivement les ayants droits auxquels ils ont éventuellement transféré (par la mise en affermage, la location, la vente de droits de superficie, etc.) leurs droits d'usages – concernant l'exploitation de leur bien-fonds par rapport aux limites prescrites par le plan d'affectation et le règlement communal. On peut ici distinguer, à titre d'illustration, plusieurs comportements d'usages : (1) l'affectation *conforme* aux objectifs, (2) la *sous-utilisation*, (3) les tentatives de *surexploitation*.

Par *effets sur la durabilité des usages du sol*, nous entendons les conséquences physiques (écologiques), économiques et sociales des usages effectifs que les propriétaires fonciers (ou leurs ayants droits) font des biens-fonds, mesurables à l'aide des critères de durabilité élaborés par l'administration (p. ex. système d'évaluation Monet ou Win Win 22³).

De manière à opérationnaliser les différent(e)s (groupes de) variables, de même qu'à évaluer empiriquement la plausibilité des différentes hypothèses que nous venons de mentionner, notre *design de recherche* propose une démarche combinant plusieurs types d'enquêtes et de *produits* différents dans le cadre des étapes suivantes :

Produit 1 : *Un screening juridique*⁴ portant à la fois sur le *droit des personnes morales* (code civil et code des obligations) et sur le *droit comptable et commercial* (Bord 2006). Il a pour objectif de décrire la diversité et les spécificités des formes organisationnelles et juridiques⁵ que peuvent prendre les différents propriétaires fonciers collectifs actifs sur les marchés fonciers du pays.

Produit 2 : *Un screening du « paysage » de la propriété foncière collective en Suisse* permettant d'élaborer une première représentation, la plus complète possible, de la structure de distribution de la propriété foncière et Suisse en répondant à la question *qui possède quoi et où ?* Ce screening a également pour objectif d'identifier les principaux propriétaires fonciers du pays, que ce soit en termes de surfaces ou de valeur économique du patrimoine.

Produit 3 : *La réalisation d'études monographiques* consacrées aux principaux propriétaires fonciers du pays. Chaque monographie décrit (1) les caractéristiques socio-juridiques et les règles organisationnelles et décisionnelles internes au propriétaire, (2) l'état de son patrimoine foncier

² A titre d'illustration, on peut citer le cas de la politique foncière de la Ville de Bienne fondée sur la combinaison des opérations foncières et de zonage (de ses propres biens-fonds), celui d'un promoteur immobilier faisant pression sur une commune en train de réviser son plan d'affectation de manière à faire classer en zone constructible les terrains qu'elle vient d'acquérir ou encore, le cas d'une ONG environnementale achetant des terrains stratégiques au sein d'une zone protégée ou d'une zone intermédiaire (voire même en zone à bâtir), afin de se positionner comme un interlocuteur incontournable lors de la prochaine révision du plan de zone, de quartier ou lors de la redéfinition de la zone protégée, par exemple dans le cadre d'un projet de création d'un Parc Naturel Régional.

³ Cf. sur ce point, voir Knoepfel, Münster, Corbière-Nicollier (2006).

⁴ Un *screening* consiste en une opération de « balayage » permettant une identification de l'ensemble des éléments pertinents pour la suite de la recherche et, d'autre part, une première reconnaissance qualitative des caractéristiques de ces éléments.

⁵ Associations (de droit privé ou public, à but lucratif ou non), fondations (de droit privé ou public), SA, Sàrl, Bourgeoisies, consortages, communes politiques, services de l'Etat, etc.

et/ou immobilier et (3) l'état des réflexions en matière d'intégration des principes de la durabilité dans la gestion de son patrimoine.

Produit 4 : *La réalisation d'études de cas* analysant des processus de mise en œuvre de stratégies (foncières et/ou politiques), ainsi que leurs effets en termes de durabilité ; ceci dans le cadre de différentes configurations d'acteurs typiques au sein des différentes zones d'aménagement, respectivement pour différents types de processus de changements de zones⁶.

La présente monographie est l'une des neuf monographies (produit 3) consacrées aux principaux grands propriétaires fonciers collectifs en Suisse que sont : (1) les cantons et les communes, (2) les bourgeoisies, (3) les chemins de fer fédéraux (CFF), (4) Armasuisse Immobilier (DDPS), (5) Pro Natura, (6) les caisses de pensions, (7) les fonds de placement, sociétés immobilières et fondations de placement, (8) le commerce de détail (Migros, COOP) et (9) les banques et les assurances.

Si ces monographies ne partagent pas exactement la même structure, elles contiennent par contre toutes au minimum les éléments suivants :

- une description des caractéristiques générales (objectifs, fonction, statut juridique, etc.) et de l'organisation interne (structure, processus décisionnels concernant la gestion du patrimoine foncier/immobilier) de l'organisation,
- une description du patrimoine foncier et immobilier possédé actuellement,
- lorsque c'est possible, une description des principales tendances de l'évolution récente de ce patrimoine,
- une analyse des stratégies foncières et immobilières du (type de) propriétaire foncier/immobilier collectif,
- une analyse des (éventuelles) stratégies d'intervention au niveau de l'aménagement du territoire,
- une analyse de ces différentes stratégies sous l'angle de la question de la durabilité,
- une discussion des principales caractéristiques des stratégies du (type de) propriétaire foncier/immobilier collectif mises en lumière, ainsi que, finalement,
- la formulation, dans certains cas (p.ex. Pro Natura, Armasuisse Immobilier, CFF), de recommandations en vue d'un renforcement de la durabilité de la gestion du patrimoine foncier/immobilier du propriétaire en question.

L'objectif de cette démarche monographique est triple. D'une part, il s'agit d'étudier de manière approfondie et systématique l'organisation, le fonctionnement et les stratégies des principaux grands propriétaires fonciers collectifs du pays. D'autre part, il s'agit de développer, sur cette base, une démarche comparative permettant de mettre en lumière les principales convergences et divergences entre ces différents propriétaires privés et publics en ce qui concerne les divers aspects mentionnés ci-dessus. Finalement, la documentation des stratégies des propriétaires a constitué l'une des bases de sélection des études de cas (produit 4) réalisées ultérieurement.

De par le nombre de propriétaires analysés, ainsi que de par leur caractère systématique, ces monographies recèlent une importante valeur documentaire. Il s'agit en effet, à notre connaissance, de la première enquête aussi systématique sur cette question dans notre pays. A ce titre, elle permet

⁶ A titre d'exemple de « configurations typiques », mentionnons : le développement des différents types de zones constructibles dans les communes périurbaines, l'implantation de zones industrielles et/ou commerciales en (proche) banlieue, le réaménagement d'un plan de quartier sensible au centre-ville ou aux abords d'une gare, la réaffectation d'une friche industrielle, le déclassement d'une zone à bâtir surdimensionnée, un remembrement parcellaire en zone agricole (et/ou en zone à bâtir), la mise sous protection d'une zone naturelle sensible etc.

de dégager une première vision d'ensemble utile aussi bien pour les praticiens que pour les chercheurs s'intéressant aux questions foncières et d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, le travail de comparaison en cours de réalisation (et qui sera publié dans le cadre du rapport final, ainsi que dans divers articles en cours de rédaction à paraître dans des revues scientifiques) comporte également une haute valeur analytique dans la mesure où il permet de mettre en lumière les changements récents ou en cours concernant, non seulement les stratégies politiques et foncières de ces grands propriétaires collectifs, mais également leur conception de - et leur rapport à - la propriété foncière et immobilière (sur ce point voir quelques premiers résultats dans Csikos, Nahrath 2007 ; Nahrath, Fauconnet, Gerber, Knoepfel 2008).

Références

Bord M., 2006, Analyse juridique des formes de propriété et de propriétaires collectifs en Suisse, Chavanne-près-Renens, Working paper, IDHEAP.

Comby J., Renard V., 1996, Les politiques foncières, Paris, PUF.

Csikos Patrick, Nahrath Stéphane, 2007, « Transformations du rapport à la propriété des grands acteurs fonciers », Collage. Périodique d'urbanisme, d'aménagement et d'environnement, n°5/2007, pp.8-10.

Da Cunha A., Ruegg J. (éds), 2003, Développement durable et aménagement du territoire, Lausanne, PPUR.

Knoepfel P., Münster M., Corbière-Nicollier T., 2006, WinWin22 – un outil de planification et d'évaluation de projets d'Agenda 21: bases conceptuelles et guide d'application, Chavannes près Renens, Working paper de l'IDHEAP 9/2006.

Nahrath S., 2003, La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990, Lausanne, IDHEAP-Université de Lausanne, Thèse de doctorat.

Nahrath S., 2005, « Le rôle de la propriété foncière dans la genèse et la mise en oeuvre de la politique d'aménagement du territoire: quels enseignements pour la durabilité des aménagements urbains? », in Da Cunha A., Knoepfel P., Leresche J.-Ph., Nahrath S. (éds.), Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, pp.299-328.

Nahrath Stéphane, Fauconnet Marie, Gerber Jean-David, Knoepfel Peter, 2008, « Le rôle des grands propriétaires fonciers collectifs dans les processus d'aménagement du territoire en Suisse : retour sur quelques hypothèses de recherche », in Monteventi Weber Lilli, Deschenaux Chantal, Tranda-Pittion Michèle (éd.), Campagne-ville : le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, pp.185-197.

Ruegg J., 2000, Zonage et propriété foncière, Paris, adef.

RÉSUMÉ : PROPRIÉTÉ FONCIÈRE ET AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

Contexte

Les impacts de la propriété foncière sur les processus d'aménagement du territoire et sur les usages effectifs du sol – et par conséquent sur la durabilité – n'ont que peu été étudiés jusqu'à présent. Le marché foncier et la valeur économique des terrains résultant des rapports de propriété sont toutefois des facteurs importants qui déterminent les opérations de zonage menées dans le cadre de la réalisation des plans d'affectation communaux. Les propriétaires fonciers jouent par conséquent un rôle central, non seulement dans la détermination des usages effectifs des différentes parcelles, mais aussi dans la délimitation et la définition des affectations. Une meilleure compréhension de la façon dont les intérêts des propriétaires s'articulent avec d'autres intérêts publics (tels que p. ex. le maintien de la mixité sociale, la protection de l'environnement et du paysage, la planification à l'échelle communale et régionale) est déterminante dès qu'il s'agit d'appréhender l'aménagement du territoire sous l'angle de la durabilité.

Suite à l'acceptation du projet Propriété foncière et aménagement durable du territoire par le Fonds national suisse de la recherche scientifique [subvention n°100012-107833] et grâce au soutien de l'Office fédéral du développement territorial, de l'Office fédéral de la statistique, du Domaine départemental armasuisse du DDPS et de Pro Natura, ces sujets seront abordés par une équipe de recherche de l'Institut de hautes études en administration public (IDHEAP) sous l'angle théorique et pratique.

Objectifs

Le présent projet a pour objectif d'analyser le rôle joué par les grands propriétaires fonciers sur les marchés fonciers, ainsi que dans le cadre des processus d'aménagement du territoire, d'affectation et d'usage du sol. Nous supposons ainsi qu'il existe un lien de causalité – dont l'analyse relève d'un grand intérêt pour une meilleure compréhension des processus d'aménagement du territoire – entre les différentes variables que sont (1) la structure de distribution de la propriété foncière, (2) la nature sociojuridique des principaux propriétaires fonciers collectifs (p. ex. banques, sociétés immobilières, collectivités publiques, associations de protection de la nature, etc.), (3) les stratégies politiques et foncières que ces derniers développent en vue de valoriser leur patrimoine foncier et immobilier, (4) les objectifs poursuivis par les autorités politico-administratives cantonales et communales en matière d'aménagement du territoire, (5) les choix en matière d'affectation et d'usages du sol qui sont effectivement faits par l'ensemble de ces différents acteurs et, finalement, (6) les impacts de ces différents choix sur la durabilité des usages du sol.

Méthodes

Le projet repose sur trois principales étapes. Dans un premier temps, il s'agit de rassembler un corpus de données aussi complet que possible concernant la distribution de la propriété foncière en Suisse, ceci afin d'établir une liste des plus grands propriétaires fonciers du pays et de décrire le contenu et la localisation de leur portefeuille foncier et immobilier. Dans un deuxième temps, des études de cas approfondies seront réalisées dans un certain nombre de périmètres typiques aussi bien du point de vue foncier que de l'aménagement du territoire, ceci afin de mettre en évidence les stratégies et les comportements effectifs de ces grands propriétaires. Finalement, un lien sera établi entre ces comportements stratégiques et leurs impacts en termes de durabilité des usages du sol.

ZUSAMMENFASSUNG : BODENEIGENTUM UND NACHHALTIGE RAUMPLANUNG

Ausgangslage

Der Einfluss des Bodenbesitzes auf die Raumplanungsprozesse und auf die tatsächliche Bodennutzung – und somit auf die ökologische, soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit – ist bis heute noch sehr wenig erforscht worden. Der Bodenmarkt und die aus den Besitzverhältnissen entstehenden Bodenpreise sind jedoch wichtige Faktoren, welche die Zonenunterteilung während der Realisierung der kommunalen Nutzungspläne beeinflussen. Folgendermassen spielen die Grundbesitzer

eine wichtige Rolle sowohl in der Bestimmung des tatsächlichen Gebrauchs der verschiedenen Parzellen als auch in der Umgrenzung und Definition der Parzellenverwendung. Ein besseres Verständnis der Artikulation von Besitzer- beziehungsweise öffentlichen Interessen (z.Bsp. Erhaltung der sozialen Durchmischung, Umwelt -und Landschaftsschutz, regionale und kommunale Planung) ist deshalb entscheidend um die Raumplanung vom Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit erfassen zu können.

Diesen Fragen ist das Forschungsprojekt « Bodeneigentum und nachhaltige Raumplanung » gewidmet, das das IDHEAP im Rahmen eines Beitrags des Nationalfonds [Subvention n°100012-107833] und dank der Unterstützung durch das Bundesamt für Raumentwicklung, das Bundesamt für Statistik, die armasuisse und Pro Natura im Oktober begonnen hat.

Zielsetzung

Hauptziel des vorliegenden Projekts ist die Rolle der grossen Grundbesitzer im Bodenmarkt und im Rahmen der Raumplanungsverfahren sowie der Bodennutzung zu analysieren. Wir vermuten, dass es einen Kausalitätszusammenhang gibt zwischen folgenden Variablen: 1) der Verteilungsstruktur des Grundbesitzes, 2) der soziojuristischen Organisation der wichtigsten kollektiven Grundbesitzern (z.Bsp. Banken, Versicherungen, öffentliche Hand, Naturschutzverbände etc.), 3) den politischen Strategien sowie den Bodenstrategien, welche diese Besitzer zur Inwertsetzung ihres Besitztums anwenden, 4) den von den kantonalen und kommunalen Behörden verfolgten raumplanerischen Zielen, 5) den tatsächlich getroffenen Bodennutzungsentscheidungen der verschiedenen Akteuren, sowie 6) den Einfluss dieser Entscheidungen auf die Nachhaltigkeit der Bodennutzung.

Methode

Folgende drei Hauptetappen sind vorgesehen: In einer ersten Etappe sollen so weit wie möglich Daten über die Verteilung des Bodenbesitzes in der Schweiz gesammelt werden, um danach eine Liste mit den grössten Bodenbesitzern in der Schweiz zu etablieren sowie eine Beschreibung deren Immobilien- sowie Landportfolio. Anschliessend werden vertiefte Fallstudien in bestimmten Perimetern durchgeführt, welche die Strategien und das tatsächliche Verhalten dieser grossen Besitzer aufzeigen sollen. Schlussendlich wird die Beziehung zwischen diesem strategischen Verhalten und dessen tatsächlichen Einfluss auf die Nachhaltigkeit der Bodennutzung hervorgehoben.

1. Caractéristiques générales du propriétaire foncier collectif

1.1. Délimitation du sujet

Cette monographie vise à mettre en évidence les impacts de la propriété foncière sur les processus d'aménagement du territoire et sur les usages effectifs du sol. Le lien sera également fait avec la durabilité de ces usages. Comme ce chapitre s'attèlera à le montrer, le propriétaire étudié dans cette monographie est complexe :

- Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), en tant que propriétaire légal, est un département formé de nombreuses entités, offices ou domaines départementales, aux intérêts divergents.
- Le patrimoine du DDPS est affecté à des tâches très variées ; certaines sont directement liées à la mise en œuvre de dispositions légales alors que d'autres en sont plus éloignées (une des attentes formulées à l'encontre de ce patrimoine est de générer de l'argent lorsqu'il sera vendu).
- Finalement, le DDPS est un département qui a subi de profondes restructurations en particulier suite aux programmes de réduction des forces armées. Lors de cette nouvelle répartition des tâches, un acteur a d'ailleurs été créé afin de représenter le propriétaire : il s'agit d'Armasuisse immobilier.

Dans ce contexte, la présente étude mettra avant tout le poids sur une partie spécifique du patrimoine foncier possédé par le DDPS : *les biens fonciers et immobiliers, gérés par Armasuisse immobilier, qui ne sont plus nécessaires à la poursuite de la mission de l'armée* (« parc disponible », *Dispositionsbestand*). Ce choix est légitimé par les raisons suivantes :

- Ce projet de recherche porte avant tout sur l'immobilier stratégique en termes d'aménagement du territoire. La mise sur le marché ou l'abandon de l'usage de parcelles non utilisées par l'armée constitue dans ce contexte un événement nouveau (et par conséquent peu étudié) susceptible d'avoir un impact important sur la politique d'aménagement du territoire des cantons et des communes.
- Par ailleurs, il est établi que le DDPS a déjà mené une réflexion approfondie sur les stratégies de gestion de son parc immobilier principal (*Kernbestand*) comme en atteste la création du domaine « Territoire et environnement DDPS » (*Raum und Umwelt VBS*) dédié entre autres à cette problématique, si bien que ce sujet ne présente pas l'intérêt de la nouveauté, contrairement à celui de la gestion du parc disponible.
- Finalement, les stratégies de gestion du « parc disponible » permettent d'illustrer un phénomène actuel auquel sont confrontées une part importante d'administrations ou de collectivités publiques : la pression externe pour une baisse des coûts d'entretien du patrimoine immobilier ou foncier.

Toutefois, la présentation des stratégies d'Armasuisse Immobilier dans la gestion du parc disponible ne peut se faire sans une présentation générale du département. Le chapitre 1 contextualise la situation des acteurs chargés du parc disponible au sein du DDPS en présentant la structure hiérarchique du département. Le chapitre 1.2 présente ainsi la position d'Armasuisse dans le département, ainsi que les principaux facteurs propres au département ou à l'administration qui

influencent sa manière de fonctionner. Le chapitre 1.3 présente les compétences d'Armasuisse, ce qui permet, dans le chapitre 1.4, de présenter l'organisation interne d'Armasuisse. Finalement, le chapitre 1.5 se concentre sur Armasuisse Immobilier et en décrit le rôle. La présentation des processus décisionnels internes permet d'introduire une description fonctionnelle du DDPS en matière de gestion immobilière.

Difficultés et limites du travail : le secret militaire

Une partie des bâtiments dont le DDPS est propriétaire sont soumis au secret militaire selon la loi fédérale du 23 juin 1950 concernant la protection des ouvrages militaires (RS 510.518). « Sont considérés comme ouvrages militaires au sens de la présente loi tous les ouvrages fortifiés terminés ou en construction, ainsi que d'autres ouvrages militaires exigeant dans l'intérêt de la défense nationale des mesures de sûreté spéciales » (art. 1). « Lorsque la sécurité militaire l'exige, le DDPS peut, après avoir entendu l'autorité cantonale et communale, interdire à certaines personnes de séjourner à proximité d'ouvrages militaires » (art. 3). « Il est interdit de photographier ou de filmer les ouvrages militaires [...] » (art. 4).

Concrètement, selon l'ordonnance du 2 mai 1990 concernant la protection des ouvrages militaires (RS 510.518.1), « sont considérés comme ouvrages militaires au sens de la loi :

- a) les constructions et les installations de la défense nationale, avec leurs accessoires, qui servent aux transmissions, à la défense aérienne ou à la logistique ;
- b) les ouvrages fortifiés et les ouvrages de commandement ;
- c) les parties d'ouvrages à usage militaire appartenant à des tiers, en vertu d'accords particuliers ;
- d) d'autres installations et constructions soumises à la présente ordonnance par le chef de l'Armée » (art. 2).

Toujours selon cette ordonnance, les installations protégées par le secret militaire se répartissent dans trois « zones protégées », la zone 3 contenant les objets dont la destruction mettrait le plus sérieusement en danger la mission de l'armée ou du Conseil fédéral (art. 3, al.2 let. c). Les données transmises par Armasuisse Immobilier n'incluent pas d'information sur les objets militaires classés dans les zones 1 à 3. Leur nombre se porte à environ 15 – 20% des 26000 objets⁷ gérés par Armasuisse Immobilier au nom du DDPS. La grande majorité d'entre eux est constituée d'installations souterraines en dehors de la zone à bâtir. Leur valeur financière est assez grande, car ce sont des constructions difficiles, dont le maintien coûte cher. Une large partie d'entre elles a été construite dans les années 1940-1960, dans le contexte de la deuxième guerre mondiale et de la guerre froide.

En comparaison avec notre première prise de contact au début 2006, en 2007, Armasuisse Immobilier apparaît comme ayant sensiblement durci sa politique de transfert de données à des tiers (suite à certains problèmes rencontrés). Des listes complètes d'objets ou de parcelles ne sont plus communiquées à l'extérieur. Une telle liste de parcelle est considérée comme stratégique car la représentation simultanée de parcelles gérées par Armasuisse Immobilier permet de se rendre compte des points où les militaires sont particulièrement présents. Seules des informations concernant des objets particuliers sont transmises. Si l'on désire travailler avec des données plus

⁷ La définition du terme d'« objet » tel qu'il est utilisé par le DDPS est relativement flexible et imprécise. Elle recouvre des objets immobiliers dont certains sont des bâtiments, mais dont d'autres sont des infrastructures tels que câbles, conduites, constructions diverses. Une autre difficulté provient des limites qui sont données à ces objets : alors qu'une certaine route peut être considérée comme un seul objet, une autre peut être divisée en tronçons qui constituent autant d'objets différents dans la base de données.

précises, il est nécessaire de passer par une procédure dictée par la *Division de la protection des informations et des objets* du DDPS (Abteilung IOS ; Informations- und Objektschutz). Cette procédure implique de définir à l’interne un partenaire responsable des données ainsi que d’accueillir un inspecteur du DDPS qui fait des recommandations concernant le matériel informatique utilisé, afin de garantir la sécurité des données (clés USB, connexion réseau, etc.). En définitive, comme nous n’avons pas subi la procédure d’accréditation officielle pour travailler avec ces données sensibles, la liste de parcelles qui nous a été communiquée le 2 novembre 2007 a été expurgée des parcelles sur lesquelles sont construits des objets classés (bien que la classification ne concerne pas les parcelles en tant que telles ; ces dernières étant par ailleurs toutes inscrites au registre foncier).

1.2. La gestion du foncier et de l’immobilier au sein du DDPS

1.2.1. « Territoire et environnement DDPS » et « Armasuisse Immobilier »

Au sein du DDPS, deux entités sont responsables des questions foncières et immobilières. Le domaine « Territoire et environnement DDPS » est un service attaché au Secrétariat général du département qui traite des questions plutôt stratégiques ou politiquement sensibles, alors qu’Armasuisse Immobilier joue le rôle de représentant du propriétaire dans les tâches quotidiennes de gestion du patrimoine foncier et immobilier (D. Graszitz & M. Rüttimann, entretien 18.9.2008).

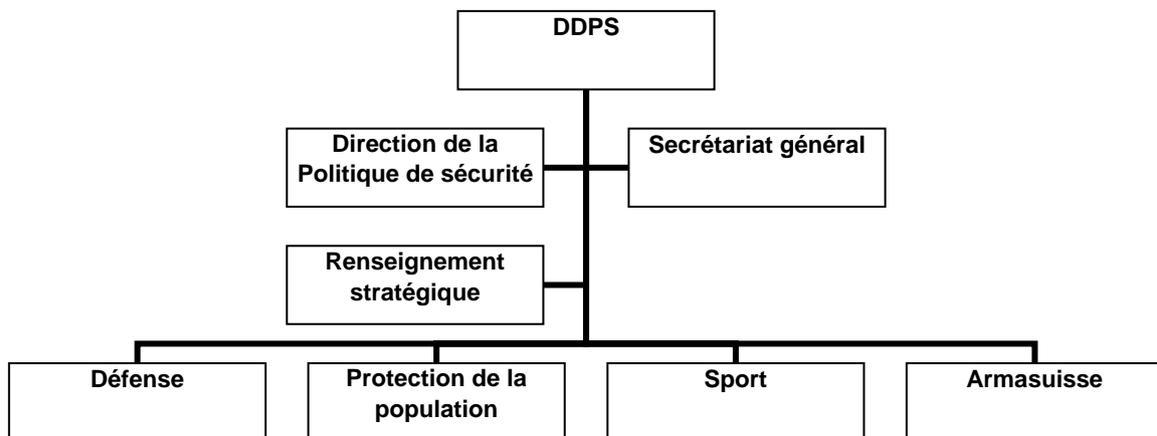


Figure 1. Position d’Armasuisse au sein du DDPS

(Source: <http://www.ar.admin.ch/internet/armasuisse/fr/home/armasuisse/vbs.html>)

Le domaine « Territoire et environnement DDPS » (Raum und Umwelt VBS)⁸

Les questions d’aménagement du territoire sont de la responsabilité du domaine « Territoire et environnement DDPS », directement lié au secrétariat général du département. Le domaine est responsable du pilotage de la planification en matière d’environnement, d’immobilier, d’aménagement du territoire, ainsi que de la mise en œuvre de la législation sur l’environnement et l’aménagement du territoire au sein du DDPS. « Territoire et environnement DDPS » se caractérise par une forte présence de juristes, plutôt que de techniciens spécialistes de l’environnement. Le

⁸ Source : Territoire et environnement DDPS

URL : www.vbs.admin.ch/internet/vbs/fr/home/departement/organisation/gensec/ru/wiruber.html

domaine fixe les directives et les objectifs pour le département (Jauslin, Schwarz, Castegnaro, entretien 9.7.07). Il est également chargé du controlling.

« Territoire et environnement DDPS » dispose des instruments ou références suivants pour influencer l'impact des projets :

- Le système d'aménagement spatial et de gestion environnementale (SMEA) du DDPS (Raumordnungs- und Umweltmanagementsystems RUMS) : SMEA a été conçu au niveau départemental ; ce système de gestion environnementale n'est donc pas propre à Armasuisse immobilier, mais il est intégré au système de gestion. Pour chaque processus décrit dans ce système, des check-lists ont été établies par Armasuisse Immobilier de manière à vérifier que les questions environnementales ont été prises en compte. Depuis 2002, le programme « Nature, paysage, armée » (« Natur Landschaft Armee »)⁹ est l'instrument principal de mise en œuvre du « Système de management de l'environnement et de l'aménagement » (SMEA) du DDPS, pour toutes les questions relatives à la protection de la nature et à la coordination des activités ayant des répercussions territoriales.
- Le plan sectoriel militaire, dont une nouvelle version est en préparation.¹⁰
- Les différentes étapes de la procédure d'approbation des plans de constructions militaires

Ses produits sont les suivants :

- Les lignes directrices et stratégie pour le DDPS (par exemple les lignes directrices du DDPS « Aménagement du territoire + environnement »)
- Les directives concernant les objectifs à atteindre (p. ex. buts stratégiques dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire)
- Différents instruments définissant la mise en œuvre (p. ex. SMEA)
- La planification proprement dite (p. ex. plan sectoriel militaire)
- La création de concepts (p. ex. Energiekonzept VBS)
- La procédure de décisions (p. ex. l'approbation des plans militaires)
- La défense des intérêts du DDPS (p. ex. lors de consultations d'autres offices, la rédaction de co-rapports, etc.)
- Les cours de formation
- Différentes publications

Armasuisse Immobilier

Armasuisse Immobilier joue le rôle de représentant du propriétaire au sein d'Armasuisse. Armasuisse est l'un des quatre domaines départementaux du DDPS, les trois autres étant les domaines « défense », « protection de la population », et « sport » (Fig. 1). Les domaines départementaux sont directement soumis au chef de département, le conseiller fédéral UDC Samuel Schmid. Le domaine départemental Armasuisse existe depuis le 1.1.2004 (introduction du concept « armée XXI »). Ses tâches étaient assurées auparavant par le « groupe de l'armement »

⁹ Dans les faits, le programme NPA a vu le jour en 1998 dans le sillage de la Conception Paysage Suisse (CPS) selon laquelle les services de la Confédération sont tenus de prendre en compte les intérêts de la protection de la nature et du paysage dans l'accomplissement de leurs tâches (Stöckli 2005, p. 5).

¹⁰ « Le concept de stationnement de l'armée doit être harmonisé par le biais du plan sectoriel militaire. Le DDPS a ainsi complètement remanié les deux plans sectoriels en vigueur pour établir un seul plan sectoriel militaire. Le projet du nouveau plan sectoriel a été soumis [en été 2007] à la population concernée. [...] Une fois effectuées les adaptations nécessaires, le Conseil fédéral va prendre sa décision concernant le plan sectoriel militaire probablement au troisième trimestre 2008 ».

(Site du DDPS, www.vbs.admin.ch/internet/vbs/fr/home/themen/sachplanung.html, consulté le 11.12.2007)

qu'il a remplacé. Comme nous le verrons en détail au chapitre 1.3, Armasuisse est compétent pour le développement, l'évaluation, l'acquisition et l'élimination de matériel et de constructions de l'armée et d'autres clients.¹¹

1.2.2. Le contexte général de la gestion immobilière et foncière

Trois facteurs majeurs, que nous examinons rapidement ci-dessous, influencent l'action du domaine « Territoire et environnement DDPS » et d'Armasuisse Immobilier au sein du DDPS : (1) la réduction des forces armées, sur laquelle nous ne nous étendrons pas ici, (2) l'introduction d'un nouveau modèle comptable et (3) le nouveau modèle de locataire qui en découle.

La réduction des forces armées

Le concept « Armée XXI » a été élaboré dans le cadre du Plan directeur de l'armée. Les effectifs de l'armée ont été réduits: de 360 000 militaires (Armée 95), on passe à 140 000 militaires actifs (chiffre qui comprend un effectif de 20 000 conscrits) et 80 000 réservistes sous le régime de l'Armée XXI. Parallèlement à la diminution des effectifs, les besoins en immeubles ont également baissé. Armasuisse a calculé que l'infrastructure logistique devait être réduite de deux tiers et l'infrastructure de combat et de commandement d'un tiers (DDPS 2004 : 57).

Nouveau modèle comptable¹²

Mise en œuvre. Le projet de nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) a commencé au printemps 2001 par l'élaboration d'un modèle de base. L'applicabilité des principes de base du NMC a été testée à la fin mai 2004. À la fin de février 2006, la phase de mise en service des systèmes (emploi généralisé du logiciel standard SAP) a été terminée.

Les réformes découlant du NMC ont appelé une révision totale de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC, RS 611) et de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC, RS 611.01). La LFC entièrement révisée et l'ordonnance sont entrées en vigueur le 1^{er} mai 2006. L'année 2006 a été consacrée à l'introduction du NMC dans l'administration. Le budget 2007 et le plan financier 2008-2010 ont par conséquent également été établis selon le NMC et les nouvelles bases légales.

Grands axes du NMC. Le NMC présente les caractéristiques suivantes :

- Nouvelle structure des comptes : le nouveau système comptable suit une double orientation qui constitue le cœur même de la réforme. Il doit satisfaire, d'une part, aux exigences de la gestion des finances et, d'autre part, à celles de la gestion d'entreprise, lesquelles connaissent une importance croissante dans l'administration. Un élément central de la nouvelle présentation des comptes réside dans la reprise de la structure des comptes telle qu'elle prévaut dans l'économie privée.
- Passage à la comptabilité et budgétisation basées sur l'exercice (« accrual accounting and budgeting ») : l'établissement du budget, la tenue des comptes, mais aussi la présentation de ceux-ci s'effectueront dorénavant de manière uniforme et selon des principes commerciaux identiques dans toute l'administration fédérale.

¹¹ Source : DDPS, www.gr.admin.ch/internet/armasuisse/de/home/wiruber/kennzahlen.html

¹² Source : <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00595/00602/index.html?lang=fr>, mise à jour du 22.06.2006

- Normes uniformisées pour la présentation des comptes et la gestion budgétaire : l'uniformisation des normes contribue à accroître la transparence et la continuité dans la présentation des comptes et dans le rapport sur l'état des finances. Dans le cadre de la réorientation visée par le biais du NMC, la présentation des comptes de la Confédération s'appuie sur les normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards, OFC art. 53 al. 1), qui sont le seul dispositif normatif étendu dans le secteur public.
- Promotion de la gestion administrative axée sur la gestion d'entreprise et sur la transparence des coûts : la série de mesures prises dans le cadre du projet de nouveau modèle comptable vise à allouer les ressources avec plus d'efficacité ainsi qu'à accroître la marge de manœuvre des directions d'offices. Sont prévus des assouplissements dans l'application du critère de la spécialité des crédits, la délégation aux offices concernés de la responsabilité de gérer les crédits ainsi que l'introduction d'une facturation interne des prestations. L'acquisition de prestations auprès d'autres unités administratives devra pour certaines prestations définies selon des critères précis (prestations portant sur un montant élevé, clairement imputables et susceptibles d'être influencées par le bénéficiaire) toujours avoir une incidence sur les crédits. Afin de sensibiliser les unités administratives aux coûts, ces derniers ont reçu l'obligation de tenir une comptabilité analytique, axée sur leurs besoins spécifiques.
- Comparabilité des comptes des collectivités publiques : la refonte prévue de la structure des comptes de la Confédération et le passage à la comptabilité commerciale doivent permettre un rapprochement notable avec le modèle comptable harmonisé (MCH) des cantons et des communes.

Impacts sur Armasuisse. Comme toutes les unités administratives, Armasuisse doit présenter un bilan d'ouverture le 1.1.2007. C'est pour cette raison que tous les objets immobiliers (base de données SAP) et parcelles (ancien registre foncier Milis) doivent être enregistrés d'une manière unifiée et leur valeur financière doit être évaluée.¹³ Actuellement, la valeur des parcelles est estimée à env. 7 mia. de francs (Dario Viel, entretien 28.4.06). La valeur de reconstruction¹⁴ des objets immobiliers est estimée à 26 milliards de francs (Jachen Cajos, intervention SSC IDHEAP du 15.5.06).

La LFC prévoit les modalités suivantes pour l'évaluation du patrimoine administratif et financier : « le *patrimoine administratif* comprend les actifs affectés directement à l'exécution des tâches publiques, le *patrimoine financier* comprend tous les autres actifs » (art.3, LFC). « Le patrimoine financier est inscrit au bilan à la valeur vénale. Le patrimoine administratif est inscrit au bilan :

- a) à la valeur d'acquisition, déduction faite des amortissements planifiés, ou à la valeur vénale, si elle est plus basse;
- b) selon la méthode de mise en équivalence en cas de participations importantes. » (art. 50, LFC).

Modèle de locataire

L'introduction du modèle de location (*Mietermodell*) à partir du 1.1.2006 par le DDPS signifie concrètement que la location des immeubles mis à disposition des « locataires opératifs » (unités de l'armée) leur est facturée conformément à l'ordonnance sur les finances : « L'Administration

¹³ L'article 35 de l'OFC précise ainsi : « L'inventaire matériel et l'inventaire comptable des biens immobiliers indiquent tous les immeubles, constructions et installations (y compris les droits distincts et permanents sur des immeubles, les mines, les parts de copropriété d'un immeuble, les constructions mobilières et les installations militaires). »

¹⁴ La valeur de reconstruction correspond aux coûts que la construction des objets immobiliers engendrerait aujourd'hui.

des finances peut autoriser une imputation des prestations avec incidence sur les crédits convenue entre des unités administratives, si les prestations :

- a) représentent des montants importants;
- b) peuvent être attribuées à un bénéficiaire de prestations et être influencées par ce dernier;
- c) ont un caractère commercial.

Elle fixe dans un catalogue les prestations pouvant être imputées. La prestation est calculée au coût complet. Pour les coûts de logement, est facturé en règle générale un loyer correspondant aux conditions du marché » (art. 41, OFC).

L'introduction du modèle de locataires concrétise sur les plans organisationnels et financiers, le modèle pour la gestion immobilière du DDPS XXI, introduit parallèlement au NMC et à la réforme de l'administration. Au sein du DDPS, la répartition des rôles se fait de la manière suivante (Immobilier DDPS, no 2, février 2005, p. 2.) :

- Comme représentant du propriétaire, Armasuisse Immobilier budgétise l'ensemble des charges de mise à disposition des immeubles, y compris toutes les charges d'exploitation. Les immeubles sont gérés dans le compte des immobilisations d'Armasuisse Immobilier. Le champ d'application comporte l'ensemble du portefeuille immobilier du DDPS, y compris toutes les constructions spécifiques à la défense.
- La Base logistique de l'armée (BLA) travaille sur mandat du représentant du propriétaire. Elle assume le rôle d'exploitant professionnel de tous les immeubles militaires. Elle est indemnisée pour les prestations qu'elle fournit. Des moyens sont mis à disposition par le représentant du propriétaire dans le cadre de la convention de prestations.
- Les charges de locaux sont facturées aux locataires. Les crédits nécessaires à cet effet sont accordés par le Parlement dans le cadre du processus budgétaire ordinaire.
- Les coûts du suivi du parc disponible sont facturés au niveau départemental.

Le volume supplémentaire des crédits nécessaires à la location interne et au suivi du parc immobilier est estimé à 1,1–1,3 milliard de francs. Pour le DDPS, le modèle de locataires reste neutre en termes de ménage financier puisqu'Armasuisse Immobilier peut comptabiliser au titre des recettes les charges des locations.

Selon le nouveau modèle, les locataires doivent gérer eux-mêmes leurs volumes de locations dans le cadre de leurs compétences. Le locataire stratégique fixe ainsi les objectifs et critères à respecter dans les divers budgets des coûts de location, sur la base du plan financier, de la planification des forces armées et de la planification du développement de l'entreprise, de même qu'en vertu de la planification des besoins des locataires.

Le nouveau modèle de locataires a été introduit par étapes de la façon suivante (Immobilier DDPS, no 2, février 2005, p. 2.) :

- « Modèle de locataires-pilote » à partir du 1.1.2006 uniquement sur papier,
- « Passage au nouveau modèle de comptes de la Confédération » à partir du 1.1.2007, avec facturation des coûts de locaux par domaine départemental,
- « Fonctionnement normal du modèle de locataires » à partir du 1.1.2008, avec facturation des coûts de locaux aux locataires opératifs.

Les changements au niveau technique financier ont été réalisés en même temps que l'introduction du nouveau plan comptable dans l'ensemble de la Confédération. En pratique, les actions suivantes ont également été nécessaires (Immobilier DDPS, no 3, mai 2005, p. 4.) :

- Adaptation des systèmes informatiques existants (systèmes de gestion financière et immobilière), y compris l'harmonisation dans SAP DDPS.
- Estimation de la valeur des immeubles du DDPS, comme base du bilan d'ouverture et du calcul des coûts de location.
- Mise au net des données de base et des données de surfaces, y compris l'attribution des ouvrages aux locataires.
- Définition des standards de surfaces et de gestion, y compris la définition des prix.

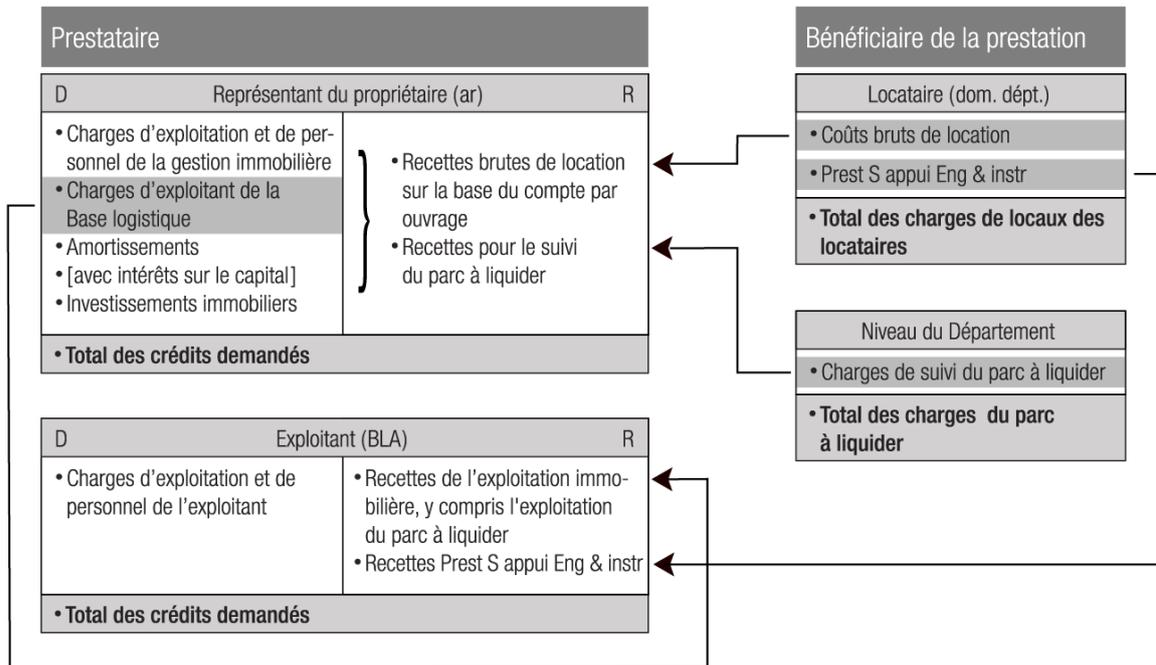


Figure 2. Les flux financier au sein du DDPS dans le modèle de locataires. Légende : Dépenses (D), Recettes (R), Armasuisse Immobilier (ar), Base logistique de l'armée (BLA), Domaines départementaux (dom. dépt.) (Source : Immobilier DDPS, no 2, février 2005, p. 3.)

Le parc immobilier du DDPS génère, chaque année, des coûts complets de plus de 1,6 milliard de francs (Immobilier DDPS, no 2, février 2005, p. 3.). Jusqu'alors, les utilisateurs internes ne payaient pas d'indemnités pour l'utilisation de ces ouvrages. Le principe de causalité a ainsi été introduit à partir du début de 2007, ce qui signifie que les coûts sont facturés aux locataires internes (Fig. 2). L'objectif principal pour le DDPS est d'arriver à une meilleure maîtrise des coûts (p. 3) : « Si l'on examine les coûts d'un bâtiment pendant son cycle de vie, on constate que l'investissement pour la construction représente approximativement 20 % des coûts totaux. 80 % du total des coûts sont générés pendant la phase d'exploitation. Globalement, on estime qu'une gestion efficace des bâtiments permet d'économiser jusqu'à 30 % des charges d'exploitation. [...] Le modèle de locataires aide à améliorer la direction et le pilotage de la gestion immobilière. [...] Dans le nouveau modèle de comptes, les immeubles de la Confédération doivent être appréciés à leur valeur de marché ou à leur valeur de remplacement, puis activés dans le patrimoine administratif et amortis chaque année. »

1.3. Compétences du groupement Armasuisse et répartition des tâches¹⁵

Armasuisse est le centre de compétences de la Confédération pour :

- le patrimoine immobilier du DDPS (terrains et immeubles),
- l'acquisition de systèmes et de matériels technologiquement complexes,
- les technologies de l'armement et l'assurance de la qualité,
- les données de références géographiques de la Suisse.¹⁶

L'armée est le principal donneur d'ordre et partenaire d'Armasuisse. Mais elle est aussi un client captif dans la mesure où elle est obligée de s'approvisionner chez Armasuisse. Cela est particulièrement vrai pour Armasuisse Immobilier qui est le seul fournisseur de biens fonciers et immobiliers de l'armée.

Ce chapitre décrit brièvement les compétences d'Armasuisse dans les domaines cités. La présentation hiérarchique de sa structure sera détaillée dans le chapitre 1.4.

1.3.1. Management de l'immobilier

Avec quelque 26 000 hectares et 26 000 objets¹⁷, le DDPS est le plus grand propriétaire immobilier de Suisse. Le domaine de compétences Immobilier d'Armasuisse assure la gestion immobilière au DDPS ; il endosse le rôle de *représentant du propriétaire*. Les dépenses pour les immeubles s'élevaient à 15% du budget total du DDPS ces dernières années (Stratégie immobilière 2005 : 4). La gestion immobilière actuelle s'inscrit dans le cadre du projet « Immobilier VBS XXI », qui repose sur le concept Armée XXI. Il prévoit des économies de 140 millions par année dans la gestion immobilière. Élaboré par le domaine « aménagement et environnement » du secrétariat général du DDPS, il a été approuvé par le chef de département. Le rôle du domaine de compétences « Immobilier » d'Armasuisse est comparable à celui d'une agence immobilière (*Eigentümervertreter*). Armasuisse Immobilier gère le portefeuille immobilier, s'occupe des achats et des ventes et élabore les normes et standards à respecter.

1.3.2. Acquisitions

Le domaine de compétences Acquisitions, composé de l'office fédéral des systèmes de conduite, télématiques et d'instruction et de l'office fédéral des systèmes d'armes, des véhicules et du matériel, est chargé « des acquisitions en tous genres, en particulier de la collaboration au processus de planification des mandants, de la gestion stratégique des acquisitions et des ventes, de l'exécution opérationnelle d'évaluations, d'acquisitions, de ventes et d'éliminations ainsi que du

¹⁵ Source : www.ar.admin.ch/internet/armasuisse/fr/home/armasuisse/organisation.html (sauf mention contraire)

¹⁶ Plus précisément, comme le stipule l'article 12 de l'ordonnance du 7 mars 2003 sur l'organisation du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Org-DDPS, RS 172.214.1), « ¹[e]n tant que centre pour les systèmes militaires et civils et conformément aux directives politiques, le Groupement armasuisse assure un approvisionnement de l'armée, du département et des tiers en produits et services dans les domaines des systèmes d'armes, des systèmes informatiques, du matériel et des constructions ; cet approvisionnement est effectué selon les principes économiques et dans les délais. ²Pour poursuivre cet objectif, il assume les tâches suivantes :

- a. il évalue, acquiert des biens et des services, et liquide les systèmes, le matériel et les constructions qui ne figurent plus dans l'inventaire militaire ;
- b. il appuie l'armée et le département lors de la planification, de l'exploitation et de la maintenance de systèmes, de matériel et de constructions ;
- c. il met à disposition les compétences scientifiques et techniques pour l'armée et le département ;
- d. il offre, en tant que centre spécialisé dans le domaine topographique de la Confédération, des données de référence géographiques. »

¹⁷ Voir note 7.

soutien dans les phases d'exploitation et du suivi des systèmes et du matériel. Le principal partenaire est le domaine départemental de la Défense, notamment représenté par l'État-major de planification de l'armée et la Base logistique de l'armée. L'état-major de planification est responsable de la planification de l'armement ; en sa qualité de mandant, il formule les besoins de l'armée et fixe les exigences. Dans le processus d'acquisitions, Armasuisse pourvoit à la concrétisation des objectifs et exigences fixés par les donneurs d'ordres de l'armée et de l'administration. »

1.3.3. Sciences et technologies

« Le domaine de compétences Sciences et technologies du DDPS propose ses prestations technico-scientifiques dans quatre groupes de produits: prestations technologiques pour les systèmes destinés à l'armée (par exemple essais et analyses) ; analyse des risques et concepts en matière de sécurité ; gestion de la qualité ; technologies et gestion de la recherche. Cette activité comporte notamment le suivi des technologies, des projets de recherche, la mise en place et l'entretien de réseaux nationaux et internationaux avec les universités, la recherche et l'industrie, de même que la participation à des projets multilatéraux de recherche et de développement. [...] ».

1.3.4. Office fédéral de topographie (swisstopo)

L'office fédéral de topographie fournit des données de références géographiques ainsi que des produits dérivés.

1.4. Organisation d'Armasuisse

1.4.1. Siège principal

Armasuisse, Kasernenstrasse 19, 3003 Bern

1.4.2. Forme juridique

Armasuisse est un domaine départemental du Département de la défense, de la population et du sport (DDPS).

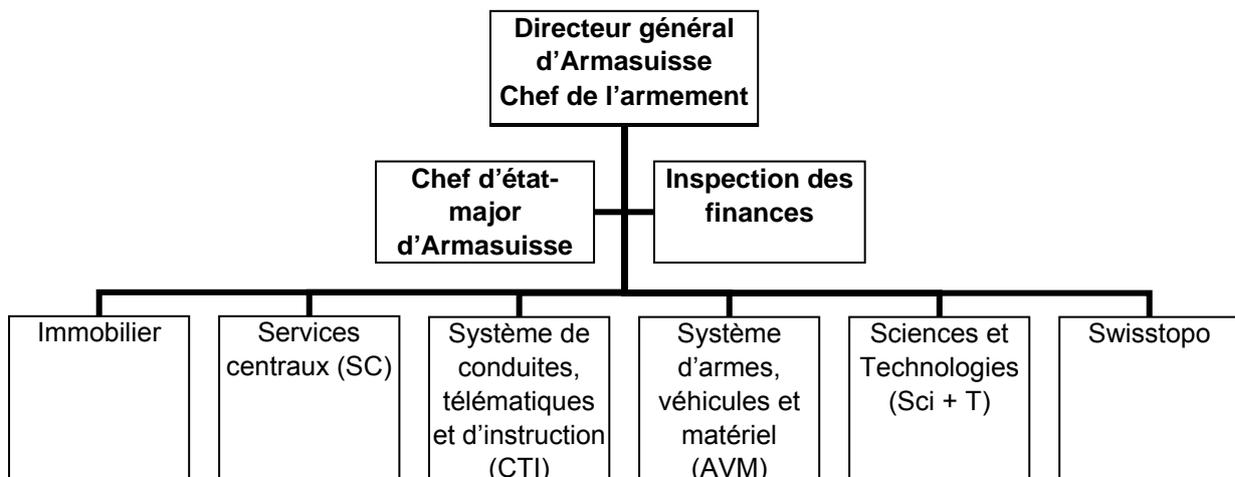


Figure 3. La position du domaine « Immobilier » dans Armasuisse.

(Source: <http://www.ar.admin.ch/internet/armasuisse/fr/home/armasuisse/organisation.html>)

Armasuisse est composé de (Fig. 3) :

- services centraux ;
- deux offices fédéraux chargés des acquisitions : l'Office fédéral des systèmes de conduite, télématiques et d'instruction (OFCTI), l'Office fédéral des systèmes d'armes, des véhicules et du matériel (OFAVM) ;
- deux domaines : domaine de l'immobilier, domaine des sciences et technologies ;
- et, depuis 2001, l'Office fédéral de topographie (Swisstopo).

Depuis le 1^{er} janvier 2007, les domaines de l'immobilier et des sciences et technologies, ainsi que Swisstopo (depuis 1997), sont gérés selon les principes de la *gestion par mandats de prestations et enveloppe budgétaire* (GMEB).

Le mandat de prestations est un instrument permettant au Conseil fédéral de fixer l'orientation stratégique, les objectifs en termes de résultats et de prestations ainsi que le cadre financier de l'unité administrative visée. Le mandat de prestations est en règle générale attribué par le Conseil fédéral pour la durée d'une législature après consultation des commissions compétentes du Conseil national et du Conseil des États.¹⁸

- a) « Se fondant sur le mandat de prestations du Conseil fédéral, le département responsable conclut avec les unités GMEB une convention annuelle sur les prestations. [...] »
- b) Les unités GMEB rendent compte chaque année au département de la manière dont elles ont atteint les objectifs fixés dans la convention sur les prestations.
- c) Un an avant la fin de la période couverte par le mandat de prestations, l'unité GMEB établit un rapport détaillé concernant l'efficacité et les prestations. À la fin de cette période, elle établit un rapport d'activité. »¹⁹

1.4.3. Description des organes

Direction d'entreprise d'Armasuisse²⁰

- Le chef de l'armement. En tant que directeur d'un domaine départemental, il est sur le même niveau hiérarchique que le chef de l'armée. Il gère un budget de 2.2 milliards de francs (pour l'an 2006).
- Le chef du domaine de l'immobilier
- Le directeur des services centraux, remplaçant du chef de l'armement
- Le directeur de l'office fédéral des systèmes de conduite, télématiques et d'instruction
- Le directeur de l'office fédéral des systèmes d'armes, des véhicules et du matériel
- Le chef du domaine sciences et technologies
- Le directeur de l'office fédéral de topographie (swisstopo)

Employés

Armasuisse emploie actuellement environ 700 employés (+ 250 à Swisstopo).²¹

¹⁸ Source : « Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire GMEB » (www.flag.admin.ch)

¹⁹ Art. 331 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1, OLOGA)

²⁰ Source : DDPS, www.ar.admin.ch/internet/armasuisse/fr/home/armasuisse/organisation.html

²¹ Source : www.gr.admin.ch/internet/armasuisse/de/home/wiruber/kennzahlen.html (consulté le 1.11.06)

Organe de révision²²

L'Inspection des finances (FISP) est l'organe interne de révision d'Armasuisse, au sens de l'article 11 de la Loi fédérale sur le contrôle des finances (Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances, LCF, RS 614). En sa qualité d'organe d'état-major, l'Inspection des finances est subordonnée au Chef de l'armement. Elle assume sa tâche de manière indépendante et autonome. Avec son activité de contrôle, elle soutient le Chef de l'armement et la direction d'entreprise pour l'exécution des tâches de conduite, de surveillance et de contrôle. La FISP contrôle l'ensemble de la gestion financière et la présentation des comptes d'Armasuisse.

L'Inspection des finances rend compte au Chef de l'armement et aux unités organisationnelles concernées. Le Contrôle fédéral des finances et le secrétariat général du DDPS reçoivent un exemplaire du rapport sur toutes les révisions internes effectuées.

De plus la FISP :

- procède à des examens spécifiques sur mandat du Chef de l'armement ;
- conseille les organes pour les questions comptables et pour l'organisation, pour remédier aux carences et pour des questions d'économie d'entreprise ;
- procède à des contrôles des prix chez les fournisseurs.

1.5. Organisation du domaine de l'Immobilier²³

1.5.1. Structure

Le domaine de compétences de l'Immobilier, basé à Berne (Blumenbergstrasse 39) est structuré comme suit (Fig. 4) :

- La direction et l'état-major ;
- Le domaine de la planification, du controlling et du support et celui du pilotage des mandats ;
- Les trois unités d'affaires de la gestion immobilière et environnementale, de la gestion et de la gestion de projets.

Le domaine de l'immobilier emploie environ 180 personnes. La majorité des métiers représentés sont techniques (ingénieurs, architectes, etc.). Les professions commerciales et immobilières sont largement sous-représentées par rapport aux nouveaux besoins (Jauslin, Schwarz, Castegnaro, entretien 9.7.07).

L'unité d'affaires de la gestion immobilière et environnementale est compétente pour la gestion du portefeuille immobilier du DDPS et pour la vente d'immeubles. Elle comprend les quatre domaines spécialisés suivants :

- Le *domaine de la gestion du portefeuille* pilote le parc essentiel des immeubles militaires, dans le but de réaliser une plus-value élevée.
- Le *domaine de la gestion environnementale, des normes et des standards* est chargé du controlling, du respect de la conformité légale et de l'état de la technique pour Armasuisse immobilier.

²² Source : www.ar.admin.ch/internet/armasuisse/fr/home/armasuisse/organisation/fisp.html

²³ Source : Immobilier DDPS, no 4, octobre 2005 ;

www.ar.admin.ch/internet/armasuisse/fr/home/themen/immo/organimmo.html ;

www.ar.admin.ch/internet/armasuisse/fr/home/themen/immo.html ;

www.gr.admin.ch/internet/armasuisse/fr/home/unsere/bauten.html.

- Le *domaine du management du parc disponible* pilote le parc disponible, dans le but de réduire les coûts. Il désigne les ouvrages ou sites du parc disponible qui seront vendus, déconstruits, gardés sous contrôle ou développés, et il octroie les mandats correspondant à la gestion, à la gestion de projets et à la gestion immobilière.
- Le *domaine de la gestion du marché immobilier* vend les immeubles du parc disponible. Il achète des immeubles en cas de besoin. Il conclut également des affaires dans le domaine du droit matériel, comme la constitution de droits de superficie et d'autres servitudes.

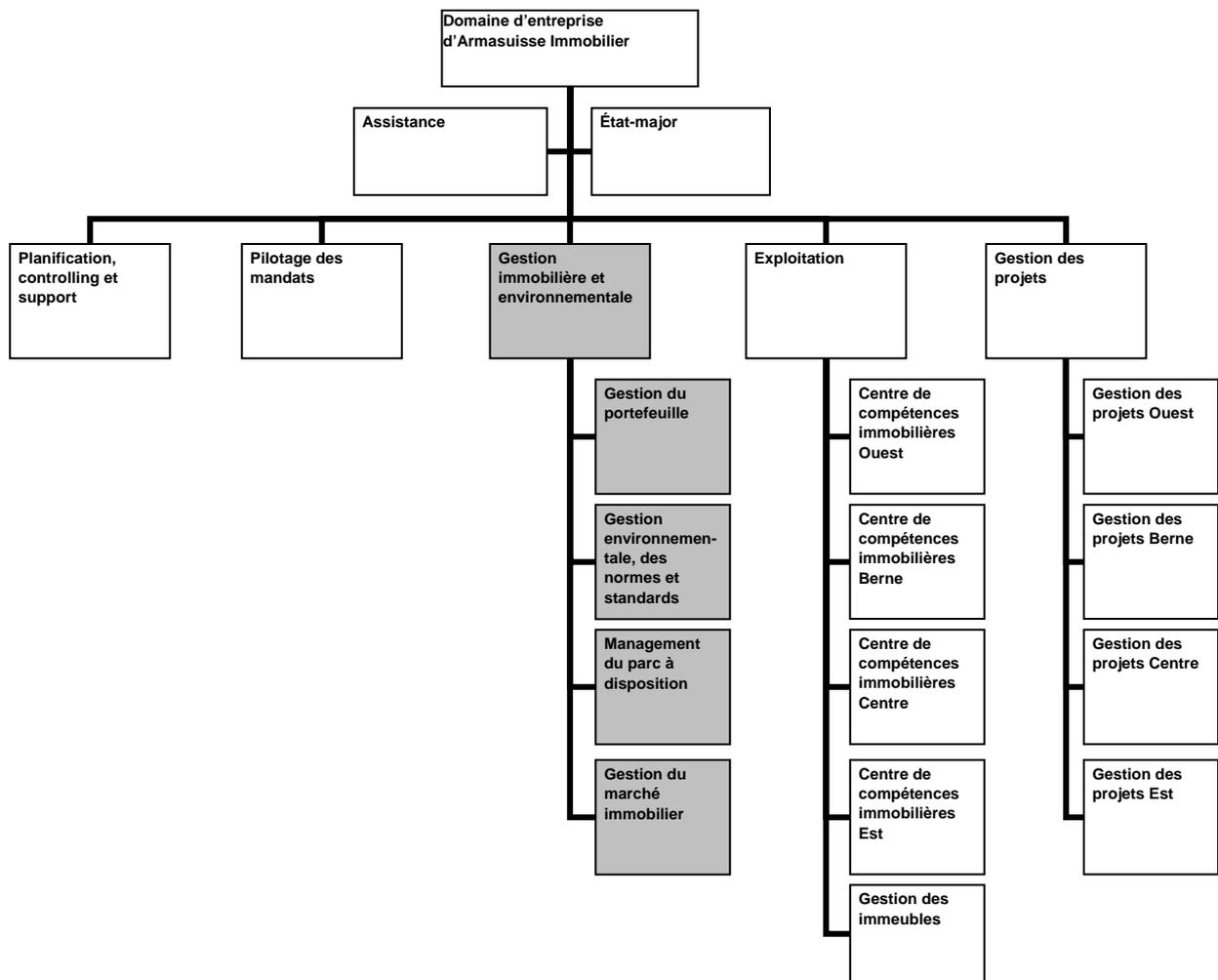


Figure 4. Organigramme d'Armasuisse Immobilier. En grisé, l'unité d'affaires compétente pour la gestion du portefeuille immobilier du DDPS (Source : Manuel pour l'immobilier au DDPS, chap. 5.2 Organigrammes de la gestion immobilière, 2007, p. 10).

Cette unité d'affaires est celle qui est directement responsable de la mise en œuvre des stratégies étudiées dans le présent projet. C'est elle qui s'occupe de la gestion du portefeuille, de la gestion du parc disponible et du parc essentiel, et de la vente des objets. Elle emploie une quarantaine de collaborateurs (7 dans le domaine « gestion du portefeuille », 15 dans le domaine « Gestion de l'environnement, des normes et des standards », 10 dans le domaine « gestion du marché immobilier », 9 dans le domaine « gestion parc à disposition »)²⁴.

²⁴ État le 1.1.2006. Source : Organigramme du domaine de l'Immobilier. Document interne.

L'*unité d'affaires de l'exploitation* est chargée de la gestion de tous les immeubles du portefeuille du DDPS (à l'exception du domaine du sport), aussi bien pour les immeubles constituant actuellement le parc essentiel du DDPS que pour les immeubles dont l'armée n'aura plus besoin à l'avenir. Elle élabore les conventions-cadres de location, les conventions d'affectation et les conventions annuelles de location, à l'attention des locataires internes au DDPS. Elle est structurée comme suit:

- Centre de compétences immobilières ouest,
- Centre de compétences immobilières Berne,
- Centre de compétences immobilières centre,
- Centre de compétences immobilières est,
- Gestion des immeubles.

L'unité d'affaires de la gestion de projets est responsable de la réalisation de nouvelles constructions, de transformations, de rénovations et de travaux de remise en état. Elle compte quatre domaines:

- Gestion de projets Berne (site de Berne),
- Gestion de projets ouest (Lausanne, St-Maurice),
- Gestion de projets centre (Kriens, Andermatt, Mt. Ceneri),
- Gestion de projets est (Mels, Dübendorf).

1.5.2. Description des procédures décisionnelles internes

En endossant la fonction de représentant du propriétaire, le domaine d'entreprise de l'immobilier d'Armasuisse joue un rôle central dans la gestion immobilière du DDPS puisqu'il pilote la gestion immobilière, sert les locataires internes au DDPS et ceux externes (selon les nouveaux concepts introduits par le nouveau modèle comptable), et est responsable de l'élimination de l'excédent d'immeubles du DDPS. Au niveau opérationnel, le domaine de l'immobilier veille à l'application de tous les critères imposés et des décisions prises par les niveaux supérieurs. Il exécute lui-même les tâches d'achat et de vente ainsi que celles de gestion et de conduite de projets, ou il octroie ces mandats à des courtiers en immeubles, des exploitants, des planificateurs et des entreprises de construction. Pour exécuter ses tâches, Armasuisse Immobilier doit coopérer étroitement avec les diverses organisations de locataires, avec les exploitants des ouvrages et avec les entreprises de la branche de la construction (Fig. 5).

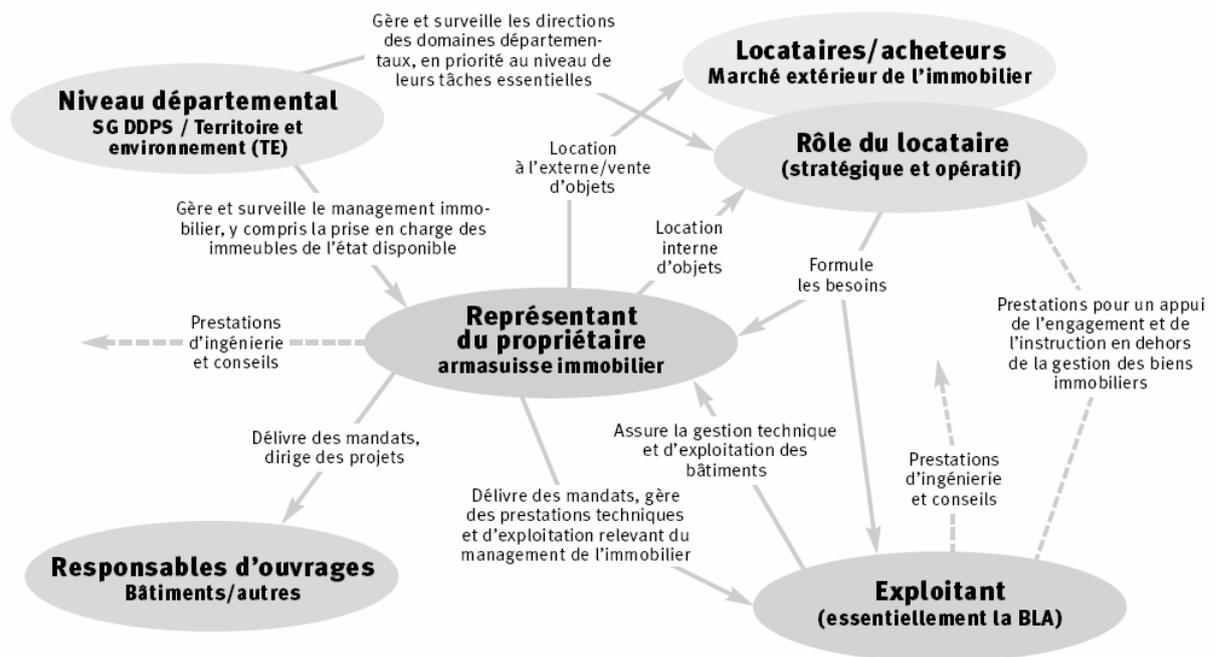


Figure 5. Position du représentant du propriétaire, Armasuisse Immobilier, par rapport aux autres acteurs concernés (Source : Stratégie Immobilière, 2005, p. 6)

Description des processus de prise de décision

Le chapitre 4.3 « Processus » du Manuel pour l'immobilier au DDPS (2007)²⁵ décrit de manière précise les acteurs responsables (internes ou externes) au DDPS de la prise de décision et de l'exécution, ainsi que ceux qui ont le droit de participation et de recevoir de l'information. Chaque processus (vente, achat, entretien, planification, etc.) est répertorié et décrit. Les différents processus peuvent être classés en cinq catégories de services internes fournis par Armasuisse Immobilier²⁶ :

1. Gestion stratégique de biens immobiliers (Strategisches Immobilienmanagement SI) :

- Planification des besoins futurs, saisie du parc actuel, concept d'utilisation, concept de développement
- Sauvegarde et défense des intérêts d'Armasuisse Immobilier face aux tiers (p. ex. lors de processus d'autorisation, prise de position)
- Formulation de normes et de standards pour l'acquisition, la liquidation ou l'exploitation de l'immobilier en tenant compte de l'aménagement spatial et de l'environnement.

2. Gestion de mandats (Auftragsmanagement AM) :

- Formulation des besoins, triage, stratégie de résolution de problème dans les projets individuels dans le management de projet opérationnel ou le management immobilier
- Management de l'exploitation

²⁵ Il s'agit d'une mise à jour du document intitulé « Bericht über die Umsetzungsplanung für ein Raumordnungs- und Umweltmanagement VBS XXI (Teil A) und Immobilienmanagement VBS XXI (Teil B) »

²⁶ Source : Anhänge zum Bericht über die Umsetzungsplanung für ein Raumordnungs- und Umweltmanagement VBS XXI und Immobilienmanagement VBS XXI, 2004, S. 26.

- Management du parc disponible y compris les procédures nécessaires de développement de l'immobilier
3. Gestion opérationnelle de marché immobilier (Operatives Immobilienmarktmanagement OI) :
- Analyses du marché de l'immobilier
 - Achat, vente, contrat avec des tiers
 - Autres activités liées au droit réel (servitudes, inscription au registre foncier, etc.)
4. Exploitation opérationnelle (Operative Bewirtschaftung OB) :
- Affectation d'usage aux différents objets sous la forme de contrats de location internes
 - Exploitation commerciale et technique, ainsi que suivi et pilotage de l'exploitation des immeubles
5. Gestion opérationnelle de projet (Operatives Projektmanagement OP) :
- Commandes et pilotage de la planification et de la réalisation pour les nouvelles constructions, les transformations, les agrandissements, la remise à neuf ou la désaffectation

La séparation entre parc essentiel et parc disponible

En accord avec les objectifs de cette monographie qui met le poids avant tout sur la gestion du parc disponible, il s'agit d'explicitier plus en détail le processus de séparation entre parc essentiel et disponible (nous aurons par ailleurs l'occasion d'y revenir dans le chapitre 4 sur les stratégies).

Le processus intitulé « Gestion stratégique de biens immobiliers » (SI) est central pour notre problématique, car il fixe le cadre des procédures de décision qui aboutissent à la distinction entre parc essentiel et parc disponible.

Sur la base du Concept de stationnement (accepté en juin 2005), qui définit les infrastructures dont l'armée a besoin pour la réalisation de sa mission, chacun des 26 000 objets a été examiné individuellement et réparti entre parc essentiel ou disponible (de fin 2005 à début 2006). Si l'armée, sur la base du Concept de stationnement, revendique l'usage d'une infrastructure, installation ou lieu stratégique, les objets qui les constituent sont placés dans le parc essentiel. Outre ce premier tri des objets, le Concept d'affectation a servi de base au nouveau Plan sectoriel militaire (voir chapitre 4.2.2) dont l'acceptation est prévue pour 2010. Cette dernière mouture du plan sectoriel a donné naissance à des Concepts d'affectation (*Nutzungskonzept*) permettant de passer en revue le tri initial du parc immobilier afin d'établir des corrections d'affectation si nécessaire. Bien que chaque objet soit donc examiné au cas par cas, l'essentiel des discussions porte sur l'usage des parcelles et des immeubles. Le débat devient rapidement politique, puisque le renoncement de l'armée à utiliser tel immeuble (caserne, entrepôt, voire place d'armes, arsenal ou aéroport) peut avoir des effets directs sur l'économie locale des cantons.²⁷ Dans les affaires politiques, le dossier passe entre les mains du secrétariat général du Département (domaine « Territoire et environnement DDPS »), où il est traité directement par le chef du Département (D. Graszitz & M. Rüttimann, entretien 18.9.2008).

Armasuisse Immobilier est actuellement en train de mettre sur pied des « concepts régionaux » jusqu'à l'horizon 2010-2020 afin de disposer de scénarios sur lesquels baser ses choix. Même si ces derniers sont avant tout liés à des critères militaires, les critères commerciaux, voire

²⁷ Il faut savoir que les cantons ont eu l'occasion de prendre position sur le Concept de stationnement de 2005, si bien que l'implantation spatiale de l'armée a déjà pu être discutée dans ce cadre-là.

environnementaux, gagnent de plus en plus en importance. En ce qui concerne les parcelles et les immeubles, les besoins commerciaux sont de plus en plus évalués de paire avec les besoins militaires. En effet, suite à l'introduction du nouveau modèle de locataire qui rend les coûts immobiliers transparents, et vu la diminution constante des budgets de l'armée (programmes d'allégement), la pression financière s'accroît sur cette dernière : les critères commerciaux stratégiques d'Armasuisse Immobilier gagnent par conséquent petit à petit en importance par rapport aux critères purement militaires.

2. État du patrimoine foncier/immobilier actuel

Ce chapitre fait le point sur les données disponibles sur la propriété du DDPS gérée par Armasuisse Immobilier. Il décrit ensuite de manière quantitative les terrains et immeubles possédés, en présentant des chiffres globaux comprenant aussi bien le parc disponible que le parc essentiel.

2.1. Bases de données existantes

2.1.1. Banque de données SAP

La banque de données SAP (du nom de l'entreprise SAP qui fournit le logiciel SAP Real Estate) recense tous les objets immobiliers d'Armasuisse Immobilier. Env. 26 000 objets y sont enregistrés, y compris les objets classifiés. Les données enregistrées sont fiables, mais encore lacunaires (un grand effort de mise à jour a eu lieu en prévision de l'introduction du nouveau modèle comptable de la Confédération²⁸). Les données de la base SAP peuvent être extraites sous la forme d'une liste Excel. Grâce aux coordonnées indiquées, il est également possible, à l'aide d'un logiciel SIG, de générer des représentations sous forme de cartes grâce aux coordonnées (ponctuelles) qui sont enregistrées pour les objets-volume (par opposition aux objets-ligne) (Christian Schwarz, Entretien du 29.3.2006).

Les ~6500 parcelles en propriété du DDPS gérées par Armasuisse immobilier ont nouvellement (2007) également été entrées dans la base SAP (y compris, les parcelles en droits de superficie distincts et permanents dont le DDPS est détenteur). Le tableau ci-dessous fait le point des données disponibles (ou non) parmi celles qui sont idéalement recherchées dans le présent projet de recherche :

²⁸ Voir chapitre 1.

| | |
|-----------------------------|--|
| Commune : | Disponible |
| Canton : | Disponible |
| Coordonnées géographiques : | Les objets-volume (<i>Volumenobjekte</i>) ont été décrits par un point. Les objets-ligne (comme les conduites) par contre ne sont pas décrits. D'ici à 2008, il est prévu de numériser le pourtour de l'ensemble des parcelles que possède Armasuisse Immobilier. Pour l'instant, elles ne peuvent être représentées dans un SIG qu'à l'aide de coordonnées ponctuelles. |
| Surface : | Disponible |
| Construit ? (o/n) : | Non disponible pour l'instant. Toutefois une superposition des coordonnées des objets avec les parcelles sera possible lorsque les périmètres de ces dernières seront numérisés. |
| Zone de la LAT : | Liste incomplète : pour ~50% des parcelles, la zone est connue (cela correspond à environ 60% de la surface). ²⁹ |
| Parc essentiel/disponible : | Le projet de segmentation des parcelles (pas des objets !) est encore en cours jusqu'à août-septembre 2007. |
| Valeur : | La valeur réelle de toutes les parcelles a été estimée. |
| Contrat de bail : | Les contrats sont enregistrés dans une autre base de données. Pour l'instant, la combinaison des deux n'est pas possible. |

Rem : Les parcelles qui sont réquisitionnées au nom de l'art. 134 LAAM (cf. ci-dessous) ne sont pas répertoriées dans la base de données (mais dans le plan sectoriel militaire).

En mettant sur pied un SIG, l'objectif d'Armasuisse Immobilier est de pouvoir réellement documenter ce parc de manière à obtenir une bonne vue d'ensemble. Pour l'instant, il n'existe qu'une carte de la Suisse où sont représentés les objets ponctuels. Le plan sectoriel militaire contient également des représentations cartographiques, mais elles ne concernent pas la propriété foncière (il ne contient pas d'infos sur les parcelles proprement dites). L'OFEV et l'ARE disposent également d'informations recoupant l'usage militaire avec les zones de protection des eaux, des tourbières ou des réserves de chasses.

L'ancien registre foncier militaire Milis

Le registre foncier militaire a été utilisé jusqu'à la fin 2006, avant d'être intégré à la base de données SAP. Ce transfert a été l'occasion de mettre à jour le registre qui n'avait toujours été tenu avec suffisamment de précision. Armasuisse Immobilier a envoyé des questionnaires aux différents registres fonciers civils afin d'obtenir les informations nécessaires sur son propre patrimoine.

Les 6 500 parcelles gérées par Armasuisse Immobilier étaient enregistrées dans le registre Milis (D. Viel, entretien 23.4.2007). Milis avait été mis sur pied à partir de 1992, dans la forme qui a précédé sa fusion avec la base SAP, en référence aux sources suivantes : données propres du DDPS, données des registres fonciers civils et données de la mensuration officielle.

Les rubriques du registre qui concernent le présent projet de recherche étaient les suivantes (dans la mesure où l'information correspondante avait été enregistrée) :

- Localisation (canton, commune avec code postal)
- Surface en m²
- Construit ou pas
- Type de terrain, selon la statistique de la superficie (pré, éboulis, etc.), complété pour ~20% des parcelles

²⁹ Dans le courant 2008, un nouveau système sera mis en œuvre permettant de déterminer la zone.

- Servitudes
- Valeur financière

2.1.2. Autres offices fédéraux

L'Office fédéral de la statistique ne tient pas à jour actuellement de statistiques officielles sur les biens en possession de l'armée. Dans sa « Vue d'ensemble des activités à incidence spatiale de la Confédération » (2004), l'ARE présente toutefois des cartes des places d'armes et de tir, ainsi que des aérodromes militaires.

2.2. Données foncières disponibles

L'armée influence 6 pour cent de la surface de la Suisse (parmi lesquels 10 pour cent en tant que propriétaire foncier). Une grande partie de cette surface se compose de forêts, de surfaces agricoles ou de zones de protection de la nature et du paysage. Seule une petite partie (environ un quart) est utilisée militairement de manière intensive ; le reste est constitué de zones de sécurité et de zone entourant les installations militaires (Umweltbericht VBS 2000, S. 23).

Tableau 1. Portfolio immobilier du DDPS (VBS, Environnement Info, no 16, avril 2001, p. 3)

| Utilisation de l'immobilier | Nombre d'objets immobiliers | | Surface | | Estimation de la nouvelle valeur | |
|---------------------------------------|-----------------------------|-------------|--------------|-------------|----------------------------------|-------------|
| | dans l'absolu | pourcentage | ha | pourcentage | en mio de frs | pourcentage |
| a) administration et exploitation | 4600 | 17% | 1400 | 5% | 4000 | 15% |
| b) instruction | 5450 | 20% | 21070 | 82% | 7000 | 26% |
| c) renforcement territorial permanent | 15000 | 57% | 1530 | 6% | 8000 | 30% |
| d) logistique | 300 | 1% | 120 | 1% | 3000 | 11% |
| e) Forces aériennes | 1400 | 5% | 1540 | 6% | 4500 | 18% |
| Total | 26750 | 100% | 25660 | 100% | 26500 | 100% |

Les 26 000 hectares de terres qui sont en sa possession correspondent à une surface aussi grande que le canton de Zoug (Tab. 1). Avec plus de 26 000 objets, le DDPS est, de fait, un acteur qui, au niveau national, influence aussi bien les espaces aménagés que leur environnement. Comme le montre clairement le Tableau 1, le DDPS raisonne en termes d'objets plus que de parcelles. Des statistiques détaillées et publiées sur ces dernières sont inexistantes.

2.2.1. Extrait de la base de données SAP concernant l'ensemble du parc immobilier

Le 2 novembre 2007, Armasuisse Immobilier a accepté de fournir un certain nombre de ses données foncières extraites de sa base de données SAP (parc disponible et parc essentiel confondus). En recoupant ces données avec les données sur « Les niveaux géographiques de la Suisse » de l'Office de la statistique (état 1.1.2007), ainsi que les données sur les communes de la « Statistique de la superficie 2004/09 » (état 7.2007), il a été possible de réaliser les différentes représentations de ces données présentées dans ce chapitre.

Les données fournies par Armasuisse Immobilier listent un total de 5016 parcelles. Bien que la loi ne prévoie pas le classement de parcelles, mais uniquement d'objets infrastructurels, Armasuisse Immobilier se refuse à communiquer la liste complète des parcelles en sa possession (Jauslin, Schwarz, Adam, entretien 1.2.2008). La liste reçue a ainsi été épurée de toutes les parcelles abritant des constructions classées, ainsi que des infrastructures de combat et de commandement, des aéroports ou des installations de logistique.

Les graphiques présentés ci-dessous reflètent donc de manière partielle la situation réelle. Il n'est ainsi pas possible de quantifier dans quelle mesure les données représentées fournissent une estimation proche de la réalité puisqu'aucune information précise sur le parc total ne peut officiellement être fournie. Toutefois le chiffre approximatif fourni à une autre occasion (D. Viel, entretien 23.4. 2007) d'environ 6500 parcelles gérées par Armasuisse Immobilier, ainsi que le chiffre publié de 25 660 ha en propriété du DDPS, permettent d'établir que la liste de parcelles mise à disposition recouvre environ 75% du parc total et 87% de la surface possédée.

Tableau 2. Répartition des surfaces du DDPS dans les cantons.

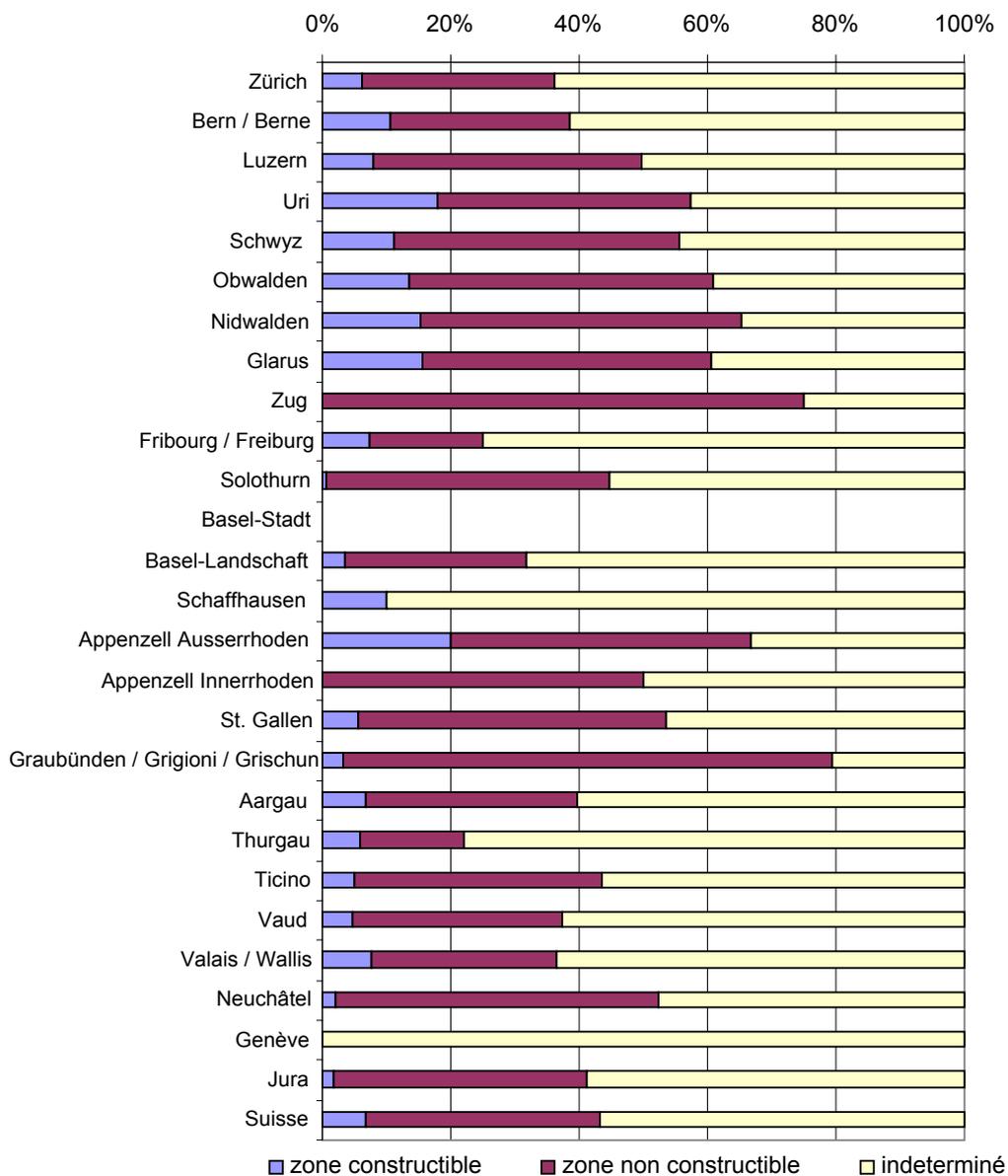
| No OFS | Canton | Nb parcelles Armasuisse Immobilier | Nb communes suisses | Surface parcelles DDPS (ha) | Surface canton (ha) | Surface DDPS (‰ surface canton) |
|--------|----------------------------------|------------------------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------|---------------------------------|
| 1 | Zürich | 269 | 171 | 417.6 | 166 096 | 2.51 |
| 2 | Bern / Berne | 627 | 396 | 2647.1 | 584 117 | 4.53 |
| 3 | Luzern | 139 | 96 | 1369.9 | 142 911 | 9.59 |
| 4 | Uri | 122 | 20 | 193.7 | 105 734 | 1.83 |
| 5 | Schwyz | 106 | 30 | 227.0 | 85 154 | 2.67 |
| 6 | Obwalden | 74 | 7 | 1063.3 | 48 069 | 22.12 |
| 7 | Nidwalden | 26 | 11 | 6.8 | 24 150 | 0.28 |
| 8 | Glarus | 71 | 25 | 1794.2 | 68 069 | 26.36 |
| 9 | Zug | 28 | 11 | 22.0 | 20 710 | 1.06 |
| 10 | Fribourg / Freiburg | 284 | 169 | 1165.1 | 159 381 | 7.31 |
| 11 | Solothurn | 172 | 125 | 422.7 | 79 049 | 5.35 |
| 12 | Basel-Stadt | 0 | 3 | 0.0 | 3 700 | 0.00 |
| 13 | Basel-Landschaft | 249 | 86 | 114.5 | 51 756 | 2.21 |
| 14 | Schaffhausen | 10 | 32 | 0.5 | 29 815 | 0.02 |
| 15 | Appenzell Ausserrhoden | 15 | 20 | 74.6 | 24 286 | 3.07 |
| 16 | Appenzell Innerrhoden | 2 | 6 | 0.2 | 17 252 | 0.01 |
| 17 | St. Gallen | 217 | 88 | 851.8 | 195 075 | 4.37 |
| 18 | Graubünden / Grigioni / Grischun | 331 | 206 | 1856.0 | 710 544 | 2.61 |
| 19 | Aargau | 542 | 229 | 282.7 | 139 508 | 2.03 |
| 20 | Thurgau | 122 | 80 | 630.9 | 86 293 | 7.31 |
| 21 | Ticino | 377 | 194 | 2710.0 | 274 147 | 9.89 |
| 22 | Vaud | 543 | 378 | 5000.7 | 282 267 | 17.72 |
| 23 | Valais / Wallis | 359 | 154 | 237.3 | 521 363 | 0.46 |
| 24 | Neuchâtel | 149 | 62 | 290.3 | 71 693 | 4.05 |
| 25 | Genève | 5 | 45 | 17.8 | 24 581 | 0.72 |
| 26 | Jura | 177 | 83 | 935.8 | 83 855 | 11.16 |
| | Suisse | 5016 | 2727 | 22332.5 | 3 999 575 | 5.58 |

Les chiffres fournis par Armasuisse Immobilier révèlent que l'armée possède environ 0,6% du territoire helvétique. Dans quatre cantons, ce pourcentage dépasse la barre du 1% : Glaris, Obwald, Vaud et le Jura.

Le zonage des parcelles du DDPS

Les données fournies par Armasuisse Immobilier montrent en premier lieu le déficit d'information en matière de zonage. L'information sur le zonage manque en effet pour 57% des parcelles, ce qui correspond à 46% de la surface appartenant au DDPS. Les différences cantonales en matière d'avancement de la saisie des données est important.

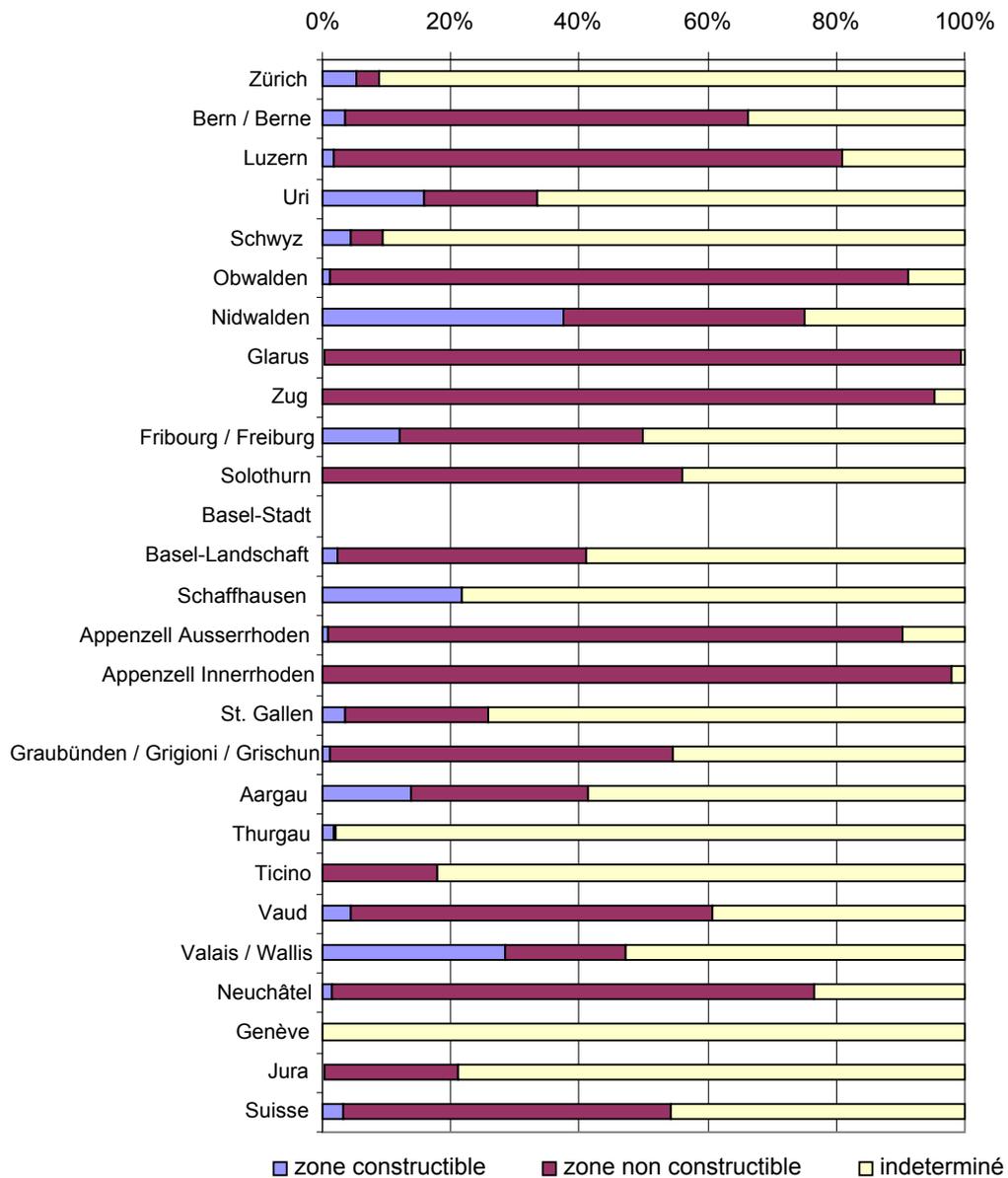
Pourcentage de parcelles DDPS par zone et par canton



Selon le Rapport 2005 sur le développement territorial de l'ARE, « la zone à bâtir représente aujourd'hui en Suisse 220 000 ha », ce qui représente 5,5% du territoire (en excluant les surfaces couvertes par les lacs). En moyenne, 3,3% de la surface appartenant au DDPS est en zone à bâtir.

(Il est peut probable que ce chiffre devienne plus élevé lorsque l'ensemble du zonage des parcelles sera saisi ; au contraire, il va probablement diminuer, car les parcelles stratégiques, situées en zone constructible, auront été saisies en premier.) En moyenne, le patrimoine du DDPS se caractérise par une prédominance de terrains non constructibles.

Pourcentage de surface DDPS par zone et par canton



Mise en relation des parcelles du DDPS avec la typologie des communes de l'OFS

« La typologie des communes (modèle centre-périphérie) a été élaborée il y a près de 20 ans par un groupe de chercheurs de l'IREC (EPFL) sous mandat de l'OFS. Les quelques 3000 communes de Suisse ont été classées en 22 types, agrégés eux-mêmes en 9 groupes selon un modèle centre-périphérie construit sur différents critères hiérarchisés. Les travaux d'actualisation qui ont eu lieu

après les recensements fédéraux de la population de 1990 et 2000 ont permis de confirmer la validité de la méthode avec des adaptations aux réalités de l'évolution économique et sociale.

Les critères servant à la typologie sont des variables liées à l'emploi (pendularité, rapport emplois/actifs, les secteurs économiques), au bâti (densité du bâti), à la richesse (rendement de l'impôt fédéral direct), au tourisme (nuitées), à la structure de la population ainsi qu'aux fonctions centrales. En 1980, l'attribution d'une commune à un type dépendait également du type de la région MS à laquelle elle appartenait. La typologie 2000 se base plutôt sur l'appartenance aux régions métropolitaines / non métropolitaines, en diminuant la différenciation entre les niveaux inférieurs. »³⁰

Le premier graphique compare, dans sa partie gauche, la proportion des surfaces du DDPS dans les 22 catégories de communes avec la proportion de surface du territoire helvétique répartie selon les mêmes catégories. Dans la partie droite du graphique, la proportion de parcelles du DDPS est mise en relation avec la proportion de communes classées selon ces mêmes catégories³¹. Cela permet de dire par exemple qu'en surface, environ 1 % de la surface du DDPS est situé dans des communes touristiques (1^{re} barre du graphique) alors qu'au niveau Suisse, environ 10 % du territoire sont classés en tant que tels (2^e barre), ce qui correspond à 2 % des communes (4^e barre) (et également à 3 % des parcelles du DDPS [3^e barre]).

L'examen du graphique montre ainsi qu'en surface, le DDPS possède davantage de terrains dans les communes suivantes (par rapport à la moyenne suisse) :

- communes agricoles
- communes agro-tertiaires
- communes industrielles et tertiaires
- communes périurbaines et régions non métropolitaines
- petits centres
- communes avec institutions collectives (commune avec une forte proportion de ménages collectifs jouant un rôle social)

Et moins dans les communes suivantes :

- grands centres
- communes touristiques
- communes semi touristiques
- communes périurbaines de régions métropolitaines

Cela renforce la constatation émise précédemment que le DDPS est surtout présent dans les régions rurales, voire industrielles de la Suisse. Par contre, il n'est que peu présent là où le secteur tertiaire est le mieux implanté.

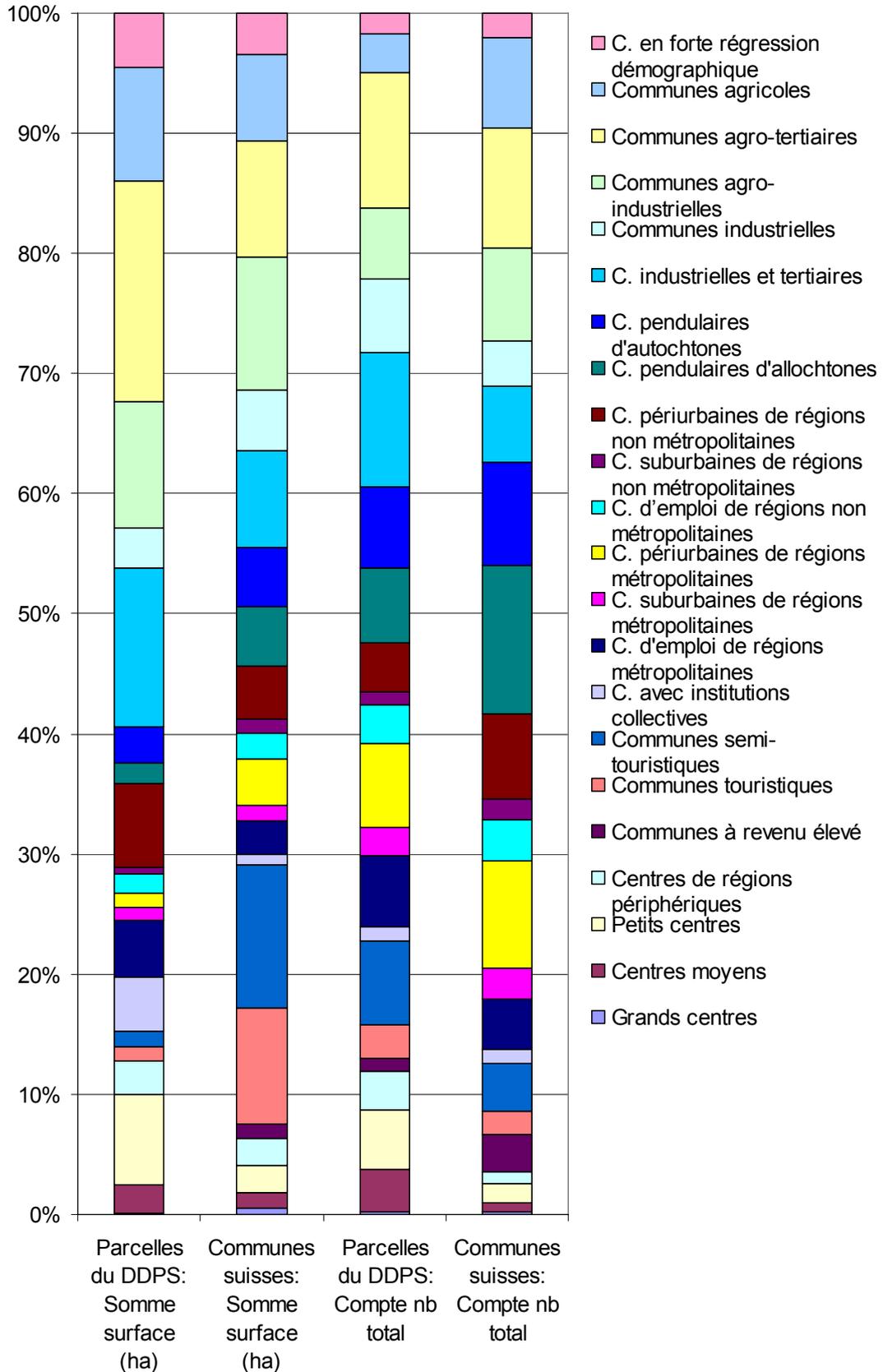
La typologie de l'OFS en 9 types de communes fournit une image similaire, si ce n'est que le DDPS possède davantage de surfaces dans les communes centres que la moyenne nationale. Ce résultat est dû à sa présence (relativement) importante dans les petits centres (cf. classification en 22 types).

³⁰ Source : Site web de l'OFS, consulté le 10.12.2007.

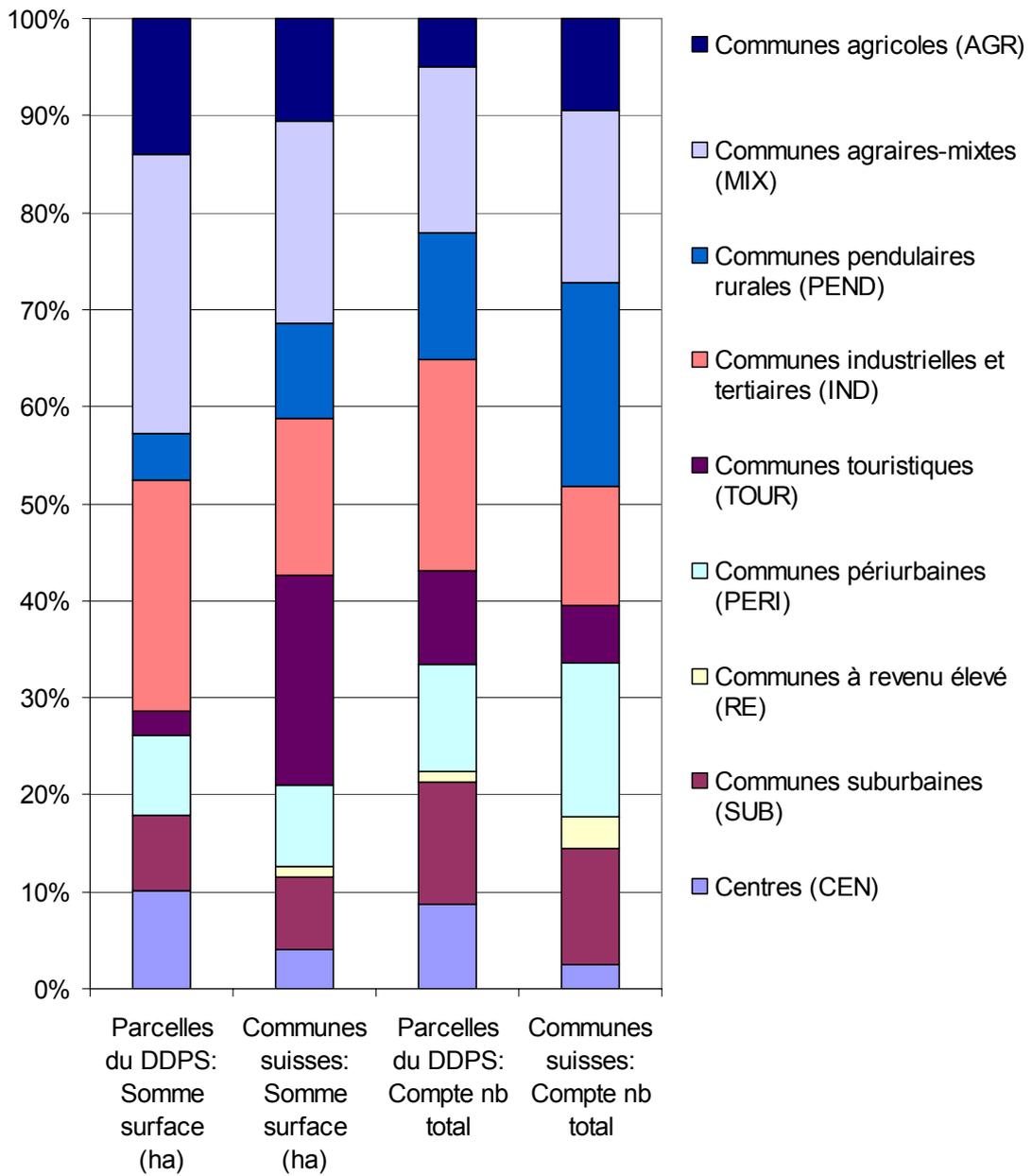
URL : www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/raeumliche_typologien/01.html

³¹ Cette comparaison entre nombre de parcelles Armasuisse et nombre de communes est purement indicative (elle donne un ordre de grandeur), car pour qu'elle soit exacte, il aurait fallu disposer du nombre de parcelles que compte chaque commune. Cette statistique n'existe toutefois pas.

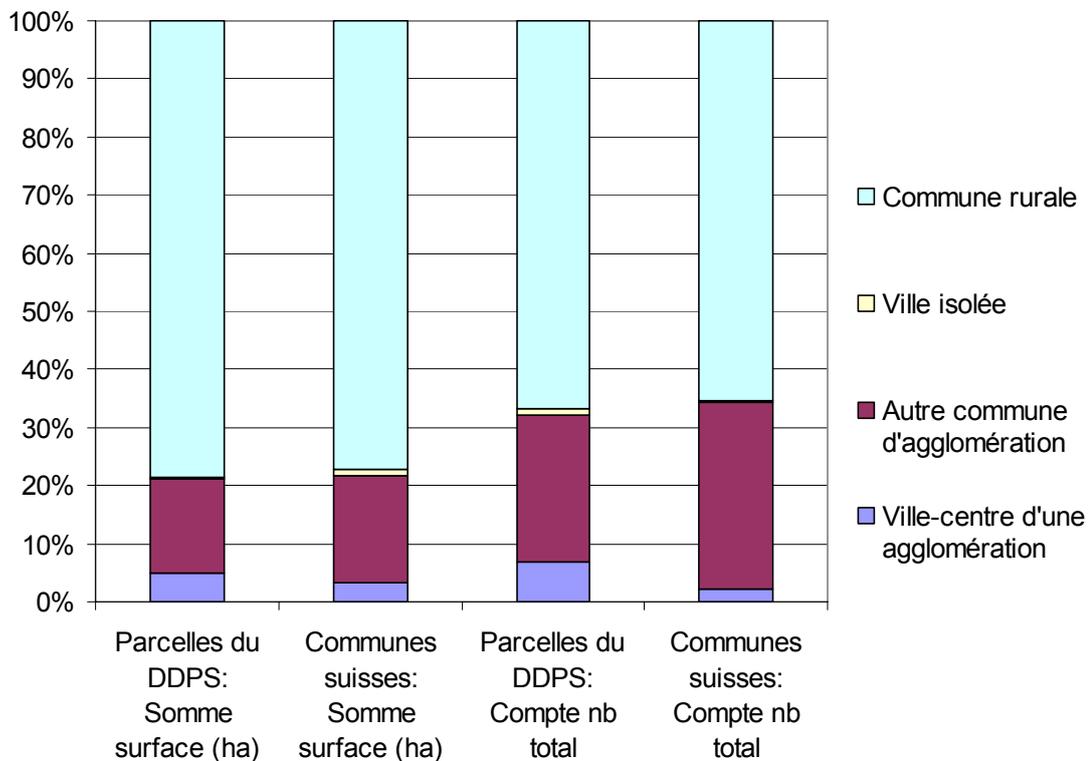
Parcelles DDPS par types de communes (22)



Parcelles DDPS par types de communes (9)



Parcelles DDPS par Régions urbaines/rurales



« Les agglomérations et les villes isolées (communes non rattachées à une agglomération et comptant au moins 10 000 habitants) forment l'espace urbain, les territoires restant l'espace rural. »³²

La représentation des données selon la catégorie régions urbaines vs. régions rurales donne une image quelque peu différente de la typologie des communes puisque la proportion des terrains en propriété du DDPS est comparable à la proportion des communes du territoire suisse.

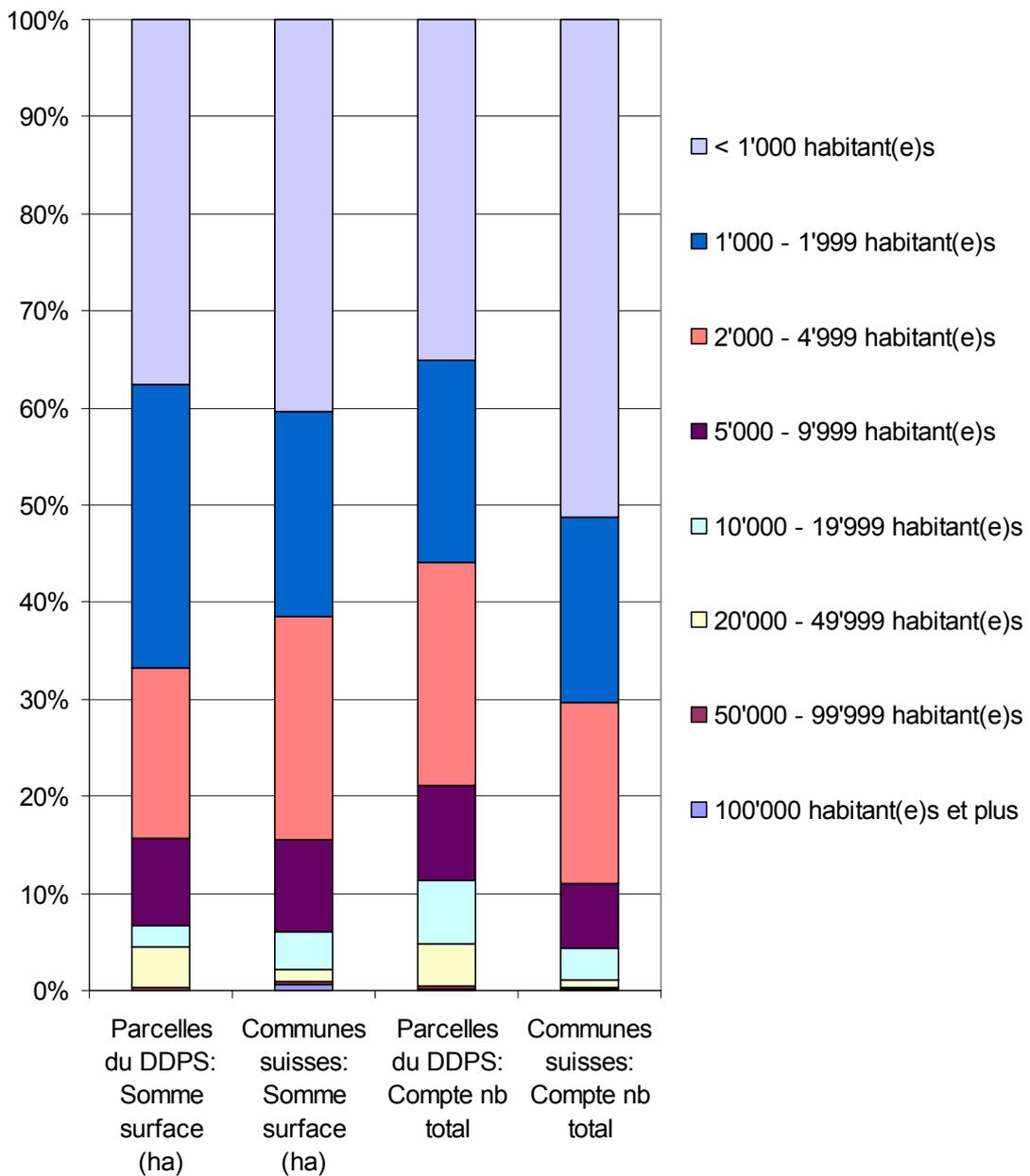
³² Source : Site web de l'OFS, consulté le 10.12.2007.

URL : www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html

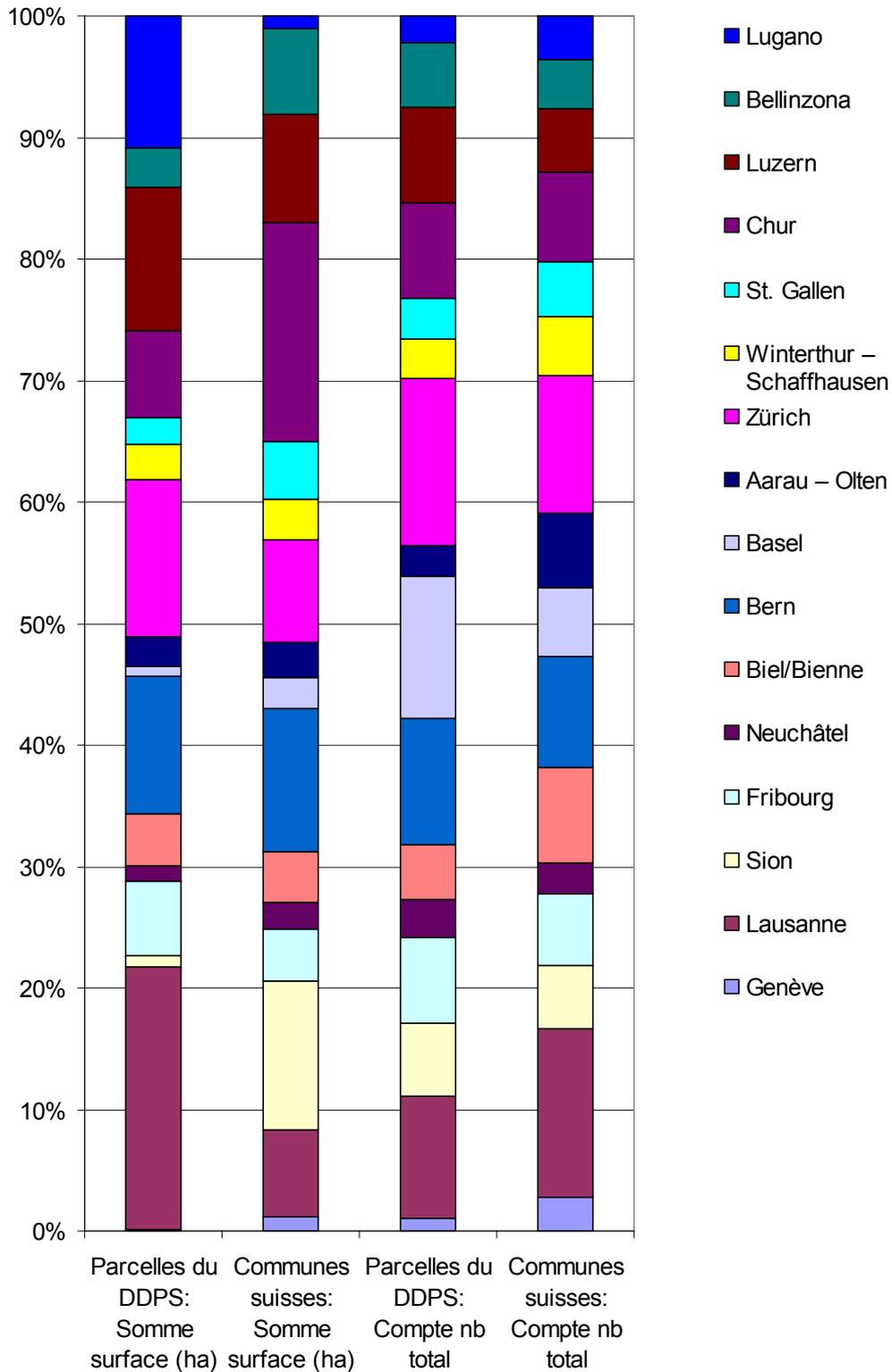
Présence du DDPS en fonction de la taille des communes

Le graphique ci-dessous démontre clairement qu'en surface, le DDPS est plus présente, en comparaison à la moyenne suisse, dans les communes de 20 000 à 50 000 habitants et dans celles de 1000 à 2000 habitants. Il s'agit donc majoritairement d'une implantation dans les communes relativement peu peuplées et dans les petits centres.

Parcelles DDPS par taille des communes



Parcelles DDPS par bassins d'emploi 2000



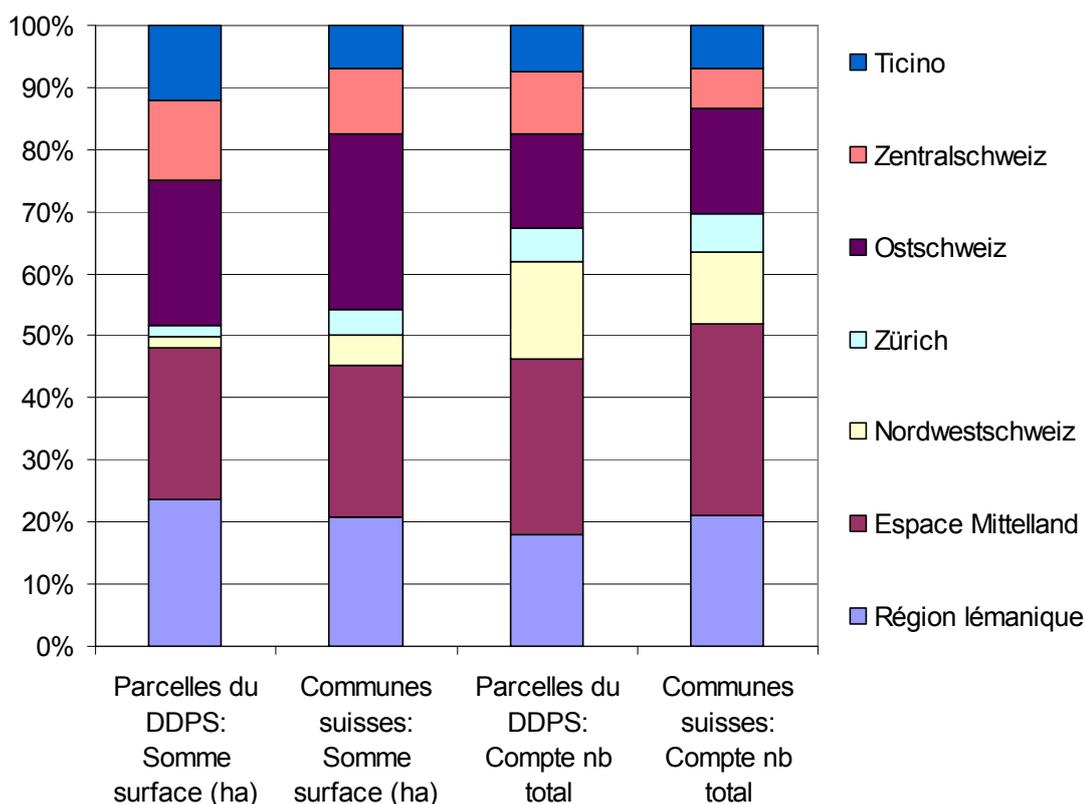
Présence du DDPS en fonction des bassins d'emploi

« Les 16 grands bassins d'emploi résultent du regroupement des régions MS (mobilité spatiale). Ils permettent d'illustrer des phénomènes dont la différenciation au niveau de grandes régions paraît importante. Toutefois, compte tenu de la connaissance des unités spatiales, les cantons sont le plus souvent préférés aux bassins d'emploi. Ce niveau géographique est choisi en général lorsque l'indicateur représenté ne permet pas de représentation plus fine, en raison par exemple de l'échantillonnage limité d'une enquête. »³³ L'annexe 7.2 représente les 16 bassins d'emploi selon la définition de l'OFS.

Par rapport à leur taille respective, le DDPS est davantage présent dans certains bassins d'emplois que dans d'autres : Le DDPS est ainsi très présent autour de Lugano, Zurich, Fribourg et Lausanne

La présence du DDPS en fonction des grandes régions de la Suisse

Parcelles DDPS par grandes régions de la Suisse



« Dans le sillage de l'intégration européenne et à des fins de comparaison statistique régionale et internationale, les 7 grandes régions ont été créées sur la base du découpage des cantons. Ces régions équivalent aux régions NUTS 2 de Eurostat (office statistique de l'Union européenne) et

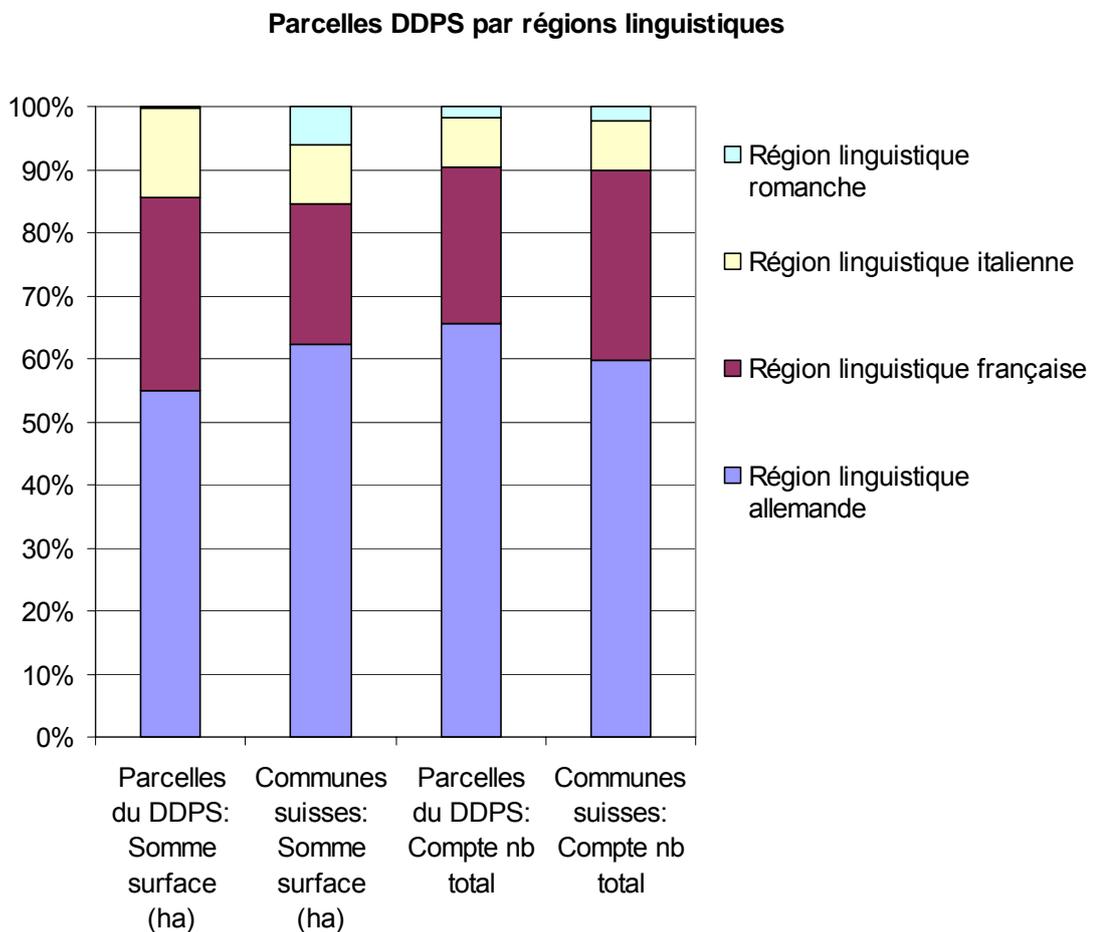
³³ Source : Site web de l'OFS, consulté le 10.12.2007.
 URL : http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/03.html

ont force obligatoire pour la statistique suisse depuis 1997. Elles ne représentent toutefois pas une unité institutionnelle en tant que telle.

L’objectif de cette régionalisation dépasse cependant le domaine purement statistique et s’inscrit dans l’évolution de la société, de l’économie et de la politique. Les entreprises, les associations et autres groupements s’organisent en effet de plus en plus à des niveaux intercantonaux. Les bassins d’emploi et les zones de pendularité s’élargissent. Ces changements d’échelle ont des répercussions également sur l’aménagement du territoire, qui doit davantage prendre en compte les processus macrorégionaux. »³⁴

Le DDPS est proportionnellement davantage présent dans la région lémanique, l’espace Mittelland, la suisse centrale et le Tessin.

Présence du DDPS en fonction des régions linguistiques



« Renvoyant au clivage le plus sensible en Suisse depuis longtemps, les régions linguistiques sont certainement les niveaux macrorégionaux les plus utilisés et constituent la régionalisation non-institutionnelle la plus ancienne de la statistique suisse.

³⁴ Source : Site web de l’OFS, consulté le 10.12.2007.
 URL : www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/02a.html

L'OFS délimite les espaces où la population est majoritairement de langue allemande, française, italienne ou romanche en fonction des recensements fédéraux de la population, et ceci depuis 1860. Conçues comme des unités territoriales dynamiques, elles sont actualisées tous les 10 ans en fonction des résultats des recensements fédéraux de la population.

Les 4 régions linguistiques établies à partir de la majorité au niveau communal ne sont pas totalement homogènes : si la région francophone forme plutôt un ensemble de territoires adjacents, ce n'est pas le cas de la partie italophone (Puschlav, Bergell), si on ne considère que le territoire suisse. La région de langue romanche est aujourd'hui divisée en 4. La région allemande comprend quant à elle plusieurs îlots linguistiques dans le Jura bernois. »³⁵

Le DDPS est proportionnellement davantage présente dans les régions linguistiques française et italienne (en termes de surface et non du nombre de parcelles).

2.2.2. Parc disponible

Armasuisse Immobilier distingue entre les immeubles du parc essentiel (*Kernbestand*), qui sert à couvrir les besoins du DDPS, et ceux du parc disponible (*Dispositionsbestand*), dont les objets ne sont plus utilisés et doivent être vendus, démontés ou désaffectés (voir chapitres 1.5 et 4).

Les chiffres clés suivants décrivent les objets du parc disponible :

| | |
|--|---------|
| Ouvrages d'artillerie et d'infanterie : | ~100 |
| Aérodromes : | 8 |
| Arsenaux et casernes : | 40 |
| Biens sous contrats de bail (<i>Pachtgüter</i>) : | 8 |
| Magasins, baraquements : | ~300 |
| Campements pour les troupes : | 24 |
| Ouvrages de combat et de commandement : | ~10 000 |
| Source : Cajos, intervention SSC IDHEAP du 15.5.2006 | |

Le Tableau 3 présente la répartition des objets du parc disponible en fonction des catégories de classification de la base de données interne d'Armasuisse immobilier.

Tableau 3. Répartition des objets du parc disponible selon les catégories de classification d'Armasuisse Immobilier en automne 2006 (chiffre d'Armasuisse Immobilier cités par Baumgartner & Pütz 2008, p. 8)

| | Objets conventionnels | Constructions spéciales |
|---|-----------------------|--|
| Habitation, industrie et commerce, foresterie, administration : | 819 | Objets souterrains, ouvrages de protection |
| Installations techniques : | 509 | |
| Hébergement, sport, ravitaillement : | 270 | |
| Installation de circulation, entourages : | 546 | |
| Total par type d'objet : | 2 144 | 8 967 |
| Total sur niveau suisse : | | 11 111 |

³⁵ Source : Site web de l'OFS, consulté le 10.12.2007.

URL : www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/02.html

Étude du WSL sur le « recyclage » des surfaces militaires

Une étude du WSL réalisée en 2008 présente l'état du parc disponible (Baumgartner & Pütz 2008). Elle a comme objectifs de documenter les friches militaires en Suisse, d'identifier les conditions cadres institutionnelles du « recyclage » de ces surfaces (facteurs de succès et obstacles), et de proposer une liste de bonnes pratiques (sous la forme d'une étude de cas) pour la réaffectation de ces parcelles.

Selon l'étude de Baumgartner & Pütz (2008), presque 2000 parcelles (état : février 2000) en pleine propriété, copropriété ou en droit de superficie sont disponibles pour la vente, la désaffectation ou la déconstruction. Toutefois, parmi ces parcelles du parc disponible :

- Seules 2,5% sont plus grandes que 10 000 m² (un hectare) et
- seules 6% sont situées à l'intérieur de la zone à bâtir.

Toutefois, les places d'aviation ne sont pas prises en compte dans la statistique pour des questions de secret militaire.

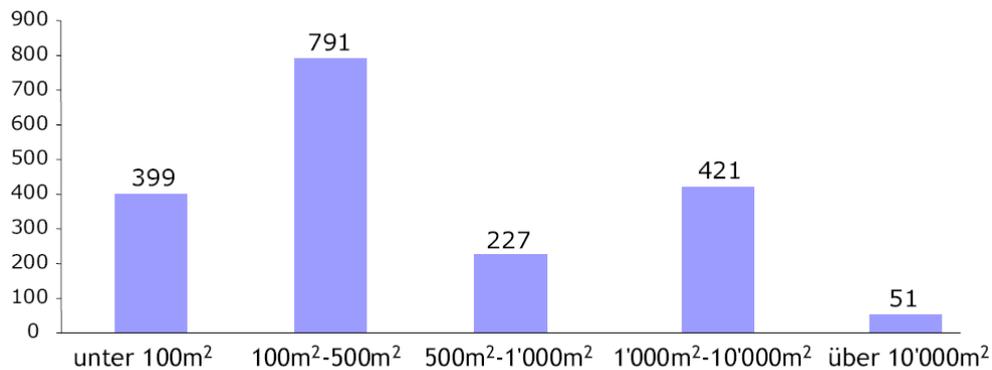


Figure 6. Répartition des parcelles du parc à disposition selon leur taille (état: février 2008).
Source : Vortrag Mario Pütz, Fachtagung REFINA-Kom, 27.02.08, Universität der Bundeswehr, Neubiberg.

Le carte de la **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** permet en outre de se rendre compte que l'implantation du DDPS concerne uniquement un nombre relativement modeste de communes du plateau suisse (elle ne donne pas d'information sur la concentration de l'implantation dans ces communes).

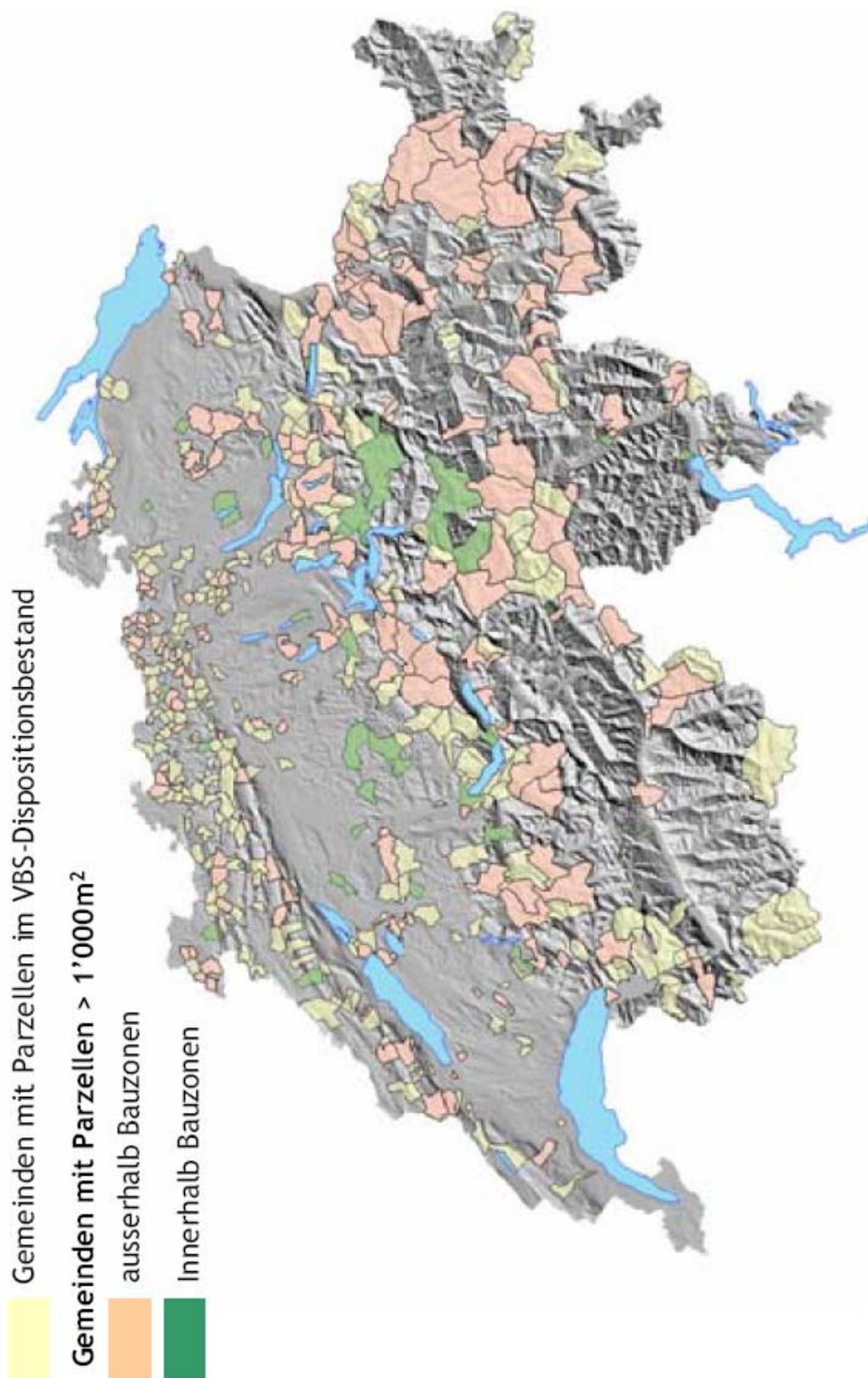


Figure 7. Répartition des parcelles du parc à disposition selon leur emplacement (état: février 2008). N.B. : Cette représentation présente le désavantage de signaler uniquement l'absence ou la présence de parcelles dans le territoire communal. Sur la base de cette carte, il est impossible de dire si le DDPS est largement absent du plateau suisse ou s'il est bien implanté, mais de manière concentrée dans certaines communes uniquement. Cette représentation donne en outre un poids disproportionné aux grandes communes (qui se trouvent être majoritairement situées dans les Alpes). Source : Vortrag Mario Pütz, Fachtagung REFINA-Kom, 27.02.08, Universität der Bundeswehr, Neubiberg.

3. Changements récents (depuis 1995) affectant le patrimoine foncier/immobilier

Ce chapitre vise à décrire l'évolution récente du patrimoine foncier/immobilier d'Armasuisse en termes d'achat et de vente. Il faut toutefois noter qu'il n'existe pas de statistique, de rapport d'activité ou de rapport financier présentant les résultats annuels d'Armasuisse Immobilier. En tant qu'unité administrative, Armasuisse a fonctionné selon les crédits qui lui étaient alloués par le parlement, son rôle consistant à exécuter les tâches prévues dans le message sur l'immobilier du Conseil fédéral. Cela a changé à partir de 2007, car un nouveau système par mandat de prestation (*Leistungsauftrag*) a été introduit : Armasuisse est devenu un office GMEB (géré par mandat de prestations et enveloppe budgétaire ; FLAG-Amt).

Jusqu'en 2006, les informations concernant l'évolution des parcs de bâtiments militaires doivent ainsi être obtenues par le biais du message sur l'immobilier du Conseil fédéral. Il faut toutefois noter que l'essentiel des informations concerne les crédits alloués. Les grands projets sont décrits de manière plus détaillée ; les informations sur le foncier (parcelle concernée, surface, zonage) sont toutefois très incomplètes par rapport aux besoins de la présente étude.

Le chapitre 4 clarifiera le fait qu'Armasuisse Immobilier n'achète plus guère de terrains actuellement. La majeure partie de son budget est utilisée pour la rénovation ou l'agrandissement d'installations existantes, pas pour l'achat de nouvelles parcelles.

4. Stratégies

4.1. Contexte

4.1.1. Survol historique des pratiques du DDPS en matière de gestion foncière, d'aménagement et d'environnement

Jusque dans les années 1960, les besoins de l'armée en terrains d'exercices sont restés relativement modérés ; dû à des techniques de défenses relativement modestes et à un équipement léger (faible motorisation, peu d'armes lourdes). L'armée se contentait de la situation introduite par l'article 33 de l'ancienne loi sur l'organisation militaire (OM) de 1907 qui stipule : « Les propriétaires ne peuvent s'opposer à l'usage de leurs terrains pour les exercices militaires. La Confédération est responsable des dommages. L'Assemblée fédérale arrête la procédure ».

À partir des années 1960, le rythme d'achat s'accroît :

| Année | Propriété du Département militaire fédéral (ha) |
|-------|---|
| 1944 | ~ 3 000 |
| 1961 | ~ 5 500 |
| 1966 | 13 556 |
| 1971 | 18 975 |
| 1976 | 24 739 |
| 1981 | 25 385 |
| 1986 | 25 842 |
| 1991 | 25 876 |

Source : Störk 1992, cité dans Knoepfel et al. 1999 p. 39.

Ce développement va de pair avec l'évolution technologique du matériel militaire et des systèmes d'armement. En outre, comme le souligne l'historien J. Stöck (cité dans Knoepfel et al. 1999, p. 38) : « Wegen der zunehmenden Siedlungsdichte und der Verknappung des Bodens vor allem im Mittelland muss das EMD in die Voralpen- und Alpenregion ausweichen. Die intensivierete Nutzung auch dieser Regionen für zivile Bedürfnisse (Freizeit und Erholung, Elektrizitätsgewinnung, Naturschutz etc.) schränkt aber seit den 70er Jahren den Spielraum des EMD zusätzlich ein. » Ainsi le Département militaire fédéral (DMF)³⁶ commence à acheter des terrains pour ses places d'armes et de tir, ainsi que pour ses terrains d'exercices, ou pour agrandir les infrastructures existantes.

Par les contrats d'usage qu'il conclut avec de nombreux propriétaires fonciers, le DMF joue un rôle important dans l'aménagement du territoire des régions où il est présent. La LAT de 1979, qui oblige le propriétaire à obtenir un permis de construire conforme à la zone (art. 22 LAT) ne modifie pas les stratégies du DMF. Ce dernier continue en effet à s'appuyer sur l'art. 33 OM. Ce faisant, l'armée reste à l'abri des velléités des acteurs de l'aménagement du territoire d'obtenir son adhésion aux buts de la LAT. Cette position privilégiée du DMF a entraîné une réaction qui a pris la forme de l'initiative de Rothenturm (acceptée en 1987), de l'initiative « pour une Suisse sans armée et pour une politique globale de la paix » (refusée en votation populaire le 26 novembre 1989), puis celle intitulée « 40 places d'armes, ça suffit – l'armée doit aussi se soumettre à la législation pour la protection de l'environnement » (refusée le 6 juin 1992).

Le début des années 1990 est propice au changement dans la politique militaire : l'environnement stratégique-militaire des pays d'Europe occidentale a fondamentalement été modifié suite à la disparition de l'URSS. Les lignes directrices d'une nouvelle armée – Armée 95 – sont définies dans le Rapport 90 sur la politique de sécurité de la Suisse³⁷ : l'armée devra subir une forte réduction de ses effectifs, mais devra demeurer efficace par sa souplesse et son potentiel de formation ainsi que par des structures, un équipement et un armement adaptés et perfectionnés. Le plan directeur de l'Armée 95 est publié le 27 janvier 1992 ; il définit la nouvelle doctrine d'engagement de l'armée en remplacement de celle du 6 juin 1966.

Le plan directeur de l'Armée 95 trouve son ancrage législatif dans l'adoption de la nouvelle loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM) du 3 février 1995 (RS 510.10). Elle remplace l'ancienne loi fédérale sur l'organisation militaire (OM) de 1907. Le régime d'exemption dont jouit l'armée pour l'utilisation du sol exprimé dans l'article 33 de l'OM (cité plus haut) est repris tel quel dans l'article 134 de la LAAM. Toutefois, les différentes initiatives anti-militaires ont indirectement entraîné des conséquences sur les procédures d'implantation spatiale de l'armée. Les articles 126 à 130 de la LAAM prévoient la consultation des cantons et des communes lors de la construction d'installations militaires (voir chapitre 4.3 ci-dessous). Il s'agit d'un pas certain « vers une attitude plus transparente et respectueuse de l'environnement tout en préservant son autonomie face aux législations cantonales et communales » (Knoepfel 1999, p. 252).

En 2001, le Conseil fédéral présente le nouveau projet d'Armée XXI³⁸. Cette réforme de l'armée procède avant tout de la nécessité d'adapter la politique de sécurité et l'armée à la nouvelle situation stratégique du pays. Le nouveau credo du Conseil fédéral est qu'en tant qu'instrument de

³⁶ Rebaptisé « Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports » (DDPS), le 1^{er} janvier 1998.

³⁷ Rapport 90 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse « La politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation » du 1^{er} octobre 1990.

³⁸ Message du 24 octobre 2001 sur la réforme Armée XXI et sur la révision de la législation militaire (FF 01.065)

la politique de sécurité de la Suisse, « l'armée ne doit pas se limiter à sa tâche de défense. Elle doit pouvoir être engagée dans toutes les tâches qui relèvent de la politique de sécurité, conformément à ce qu'exigent la situation et les besoins. » En outre, l'Armée doit faire face à des conditions financières toujours plus restrictives. Il s'agit aussi de corriger les principaux problèmes survenus suite à l'introduction d'Armée 95.

Les principales mesures mises en œuvre ont été une baisse de l'effectif de l'armée de 360 000 à 140 000 militaires au maximum et la mise en place de mesures organisationnelles permettant de corriger des problèmes issus d'Armée 95 (durée des écoles de recrues, rythme des cours de répétition, baisse du niveau d'instruction, pénurie de cadres due à une perte de l'attractivité de la carrière militaire, concurrence avec l'économie privée). La réforme Armée XXI n'a pas eu d'influence directe sur les pratiques militaires d'aménagement du territoire. Par contre, la gestion des immeubles est directement concernée par la baisse des crédits et des effectifs.

Toutefois, l'acceptation le 18 mai 2003 par le peuple d'Armée XXI et du projet de réforme de la protection de la population et de la protection civile s'est accompagnée d'une réorganisation complète du DDPS, avec entre autre la création d'Armasuisse en remplacement du « groupe de l'armement ».

4.1.2. Contexte actuel de la gestion foncière et immobilière

La gestion immobilière doit affronter trois principaux défis (chap. 1.2.2) :

1. Le besoin d'immeubles de l'armée va diminuer suite à la réduction des forces armées, en conséquence de l'introduction d'Armée XXI.
2. L'introduction du nouveau modèle comptable (NMC) de la Confédération signifie pour l'Armasuisse Immobilier qu'elle doit activer les immeubles dans la fortune administrative (*Verwaltungsvermögen*).
3. Les dépenses doivent être réduites suite aux programmes d'allègement de la Confédération (Stratégie immobilière 2005 : 4).

La réponse à ces défis se fait dans un cadre déterminé par différents niveaux de législation. Les deux principaux acteurs responsables de l'immobilier du DDPS que sont le domaine « Territoire et environnement DDPS » et Armasuisse Immobilier ont chacun des rôles bien définis, le premier plutôt de stratégie générale, le second de mise en œuvre et de gestion quotidienne.

4.2. Principales régulations qui déterminent l'action des acteurs de l'immobilier et du foncier au sein du DDPS.

Tableau 4. Principales régulations qui déterminent l'action des acteurs de l'immobilier et du foncier au sein du DDPS.

| Niveau | Document |
|----------------------|--|
| Cadre légal national | <ul style="list-style-type: none"> – Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (approbation des plans de constructions militaires) – Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire – Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage – Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE) – Ordonnance du 5 décembre 2008 concernant la gestion de l'immobilier |

| | |
|-----------------------------------|---|
| | et la logistique de la Confédération (OILC) |
| Planification directrice | – Plan directeur sectoriel militaire – Plans directeurs cantonaux – Plans d'affectations communaux |
| Stratégies du gouvernement | – Message du 24 octobre 2001 sur la réforme Armée XXI et sur la révision de la législation militaire (01.065) – Messages sur l'immobilier du DDPS |
| Stratégies du DDPS | – Concept de stationnement, état au 1.6.2005 – Bericht über die Umsetzungsplanung für ein Raumordnungs- und Umweltmanagement VBS XXI und Immobilienmanagement VBS XXI – Lignes directrices « Aménagement du territoire + environnement » (2004) – Stratégie immobilière du DDPS du 5 septembre 2005 – Directives du DDPS concernant la gestion des biens immobiliers, de l'aménagement du territoire et de l'environnement au DDPS (DIAE) |
| Stratégie d'Armasuisse Immobilier | – Stratégie de propriétaire |

4.2.1. Planification directrice

Avant de présenter la stratégie foncière et immobilière (chap. 4.3) du DDPS, ainsi que sa gestion des questions d'aménagement du territoire (chap. 4.4), un détour par la planification directrice qui influence son action est nécessaire. Cette planification est approuvée au niveau de la Confédération, mais elle est toujours préparée en étroite collaboration avec le DDPS lui-même. Par contre, nous ne reviendrons pas ici sur les lois fédérales, dont le contenu est supposé connu.

4.2.2. Plan sectoriel militaire

« Le plan sectoriel militaire sert, d'une part, à la planification au niveau supérieur et à la coordination à l'échelon adéquat (coordination générale) des projets militaires qui ont des effets majeurs sur l'organisation du territoire et sur l'environnement (projets relevant du plan sectoriel) et, d'autre part, à l'optimisation de la coordination de l'ensemble des activités militaires à incidence spatiale. [...] Le plan sectoriel favorise une coordination à un stade précoce entre les services de la Confédération elle-même ainsi qu'entre la Confédération et les cantons et communes » (DDPS 2007 : 5).

Le plan sectoriel du 28 février 2001 actuellement en vigueur repose sur le plan sectoriel des places d'armes et de tir du 18 août 1998 et le complète par les domaines aérodromes militaires et points de franchissement. En outre, il contient les principes nécessaires à l'harmonisation des activités à impact spatial, ainsi qu'à la collaboration entre les autorités militaires et civiles.³⁹

Le plan sectoriel militaire doit aussi concrétiser la mise en œuvre de la réforme Armée XXI du point de vue du territoire. La version du 28 février 2001 (ainsi que le plan sectoriel des places d'armes et de tir) a dû être adaptée suite à l'introduction du concept de stationnement de l'armée en 2005 (voir ci-dessous). Le nouveau plan sectoriel militaire (dont l'acceptation est prévue pour 2010) remplace l'ancien en tant qu'instrument de gestion, de planification et d'information de la Confédération.

³⁹ Source : DDPS, URL : www.vbs.admin.ch/internet/vbs/fr/home/documentation/SPM.html (consulté le 24.09.2008)

4.2.3. Concept de stationnement

Le concept de stationnement permet de « mettre en évidence les effets de la réforme Armée XXI sur la grille quantitative et les emplacements des biens immobiliers du domaine départemental de la Défense⁴⁰ ».

Ses objectifs concrets sont les suivants :

- Représentation à l'échelle nationale et subdivisée par canton des emplacements immobiliers destinés à l'instruction, à l'engagement et à la logistique qui, dans le cadre de leur évolution d'ici à 2007, resp. 2010, continueront à être utilisés par l'Armée, seront recyclés ou ne seront plus utilisés du point de vue de la gestion militaire d'entreprise.
- Détermination des conséquences pour les places de travail et pour l'occupation dans le domaine de l'instruction à l'échelle de la Suisse et, si possible, par région / canton.
- Création d'une base pour les entretiens consécutifs que le chef de l'Armée effectuera avec les régions / cantons et pour l'adaptation du plan sectoriel militaire.

La préparation du concept de stationnement est un processus éminemment politique, puisque la décision de l'armée d'abandonner certaines de ses infrastructures peut avoir des conséquences directes sur l'économie régionale ou les places de travail. Pour cette raison, le concept de stationnement de l'armée a été négocié avec chaque canton (D. Graszitz & M. Rüttimann, entretien 18.9.2008).

4.2.4. Messages sur l'immobilier

Les *messages sur l'immobilier du DDPS* présentés chaque année par le Conseil Fédéral⁴¹ permettent d'obtenir les crédits nécessaires au renouvellement à moyen et à long terme des infrastructures construites de l'armée.

Tous les projets immobiliers qui sont soumis au Parlement dans les messages sont liés à un besoin formulé par le DDPS. Ils servent à améliorer ou à renouveler les fonctionnalités existantes du parc immobilier. Pour les domaines liés à la défense ou à la protection de la population, il peut s'agir également d'adapter l'effectif du portefeuille immobilier utilisé aux futurs besoins des locataires (Message du CF du 31 mai 2006 sur l'immobilier du DDPS 2007 (06.049), p. 5158)

4.3. Stratégies foncières

Les stratégies foncières, les stratégies immobilières et les stratégies d'intervention au niveau de l'aménagement du territoire sont liées. De manière à souligner que les deux premières sont menées généralement en interne en recourant principalement à des dispositions de droit privé (rôle de propriétaire, achat, vente), alors que la dernière recourt avant tout au droit public (aménagement du territoire, zonage, permis de construire), elles sont traitées ici de manière séparée.

La stratégie foncière n'est généralement pas distinguée de la stratégie immobilière. Dans les faits, cette dernière, qui traite également des processus de gestion quotidienne du parc immobilier, inclut marginalement la première, qui est liée aux impacts spatiaux de la propriété foncière.

⁴⁰ Source : DDPS, URL : www.vtg.admin.ch/internet/vtg/fr/home/themen/streitkr/stationierungskonzept.html (consulté le 24.09.2008)

⁴¹ Les Messages sur l'immobilier sont rédigés chaque année par le DDPS, conformément à l'art. 15, let c, de l'ordonnance du 14 décembre 1998 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC, RS 172.010.21).

4.3.1. La Stratégie immobilière du DDPS

La *stratégie immobilière du DDPS* est le document de base dictant la stratégie de gestion des immeubles. Elle a été adoptée par la direction du Département le 5 septembre 2005 (voir chapitre 4.3). Elle fixe les objectifs et les principes stratégiques selon lesquels les différents acteurs de la gestion immobilière doivent s'orienter.

Domaine de validité

La Stratégie de l'immobilier 2005 du DDPS vaut pour tout le département. Il s'agit de fournir des principes de gestions du portefeuille immobilier du DDPS au niveau départemental par la formulation d'exigences politico-stratégiques. L'objectif principal que se fixe le DDPS est d'atteindre un haut niveau de qualité dans la prestation de gestion immobilière. Toutes les activités et tous les efforts doivent idéalement y concourir et répondre aux trois objectifs supérieurs suivants :

- « haut degré de couverture des besoins immobiliers du DDPS avec les critères d'atteinte des objectifs: fournir une prestation fiable pour les besoins futurs et garantir un haut niveau de couverture des besoins actuels ;
- utilisation économe des ressources financières de la Confédération avec les critères d'atteinte des objectifs: faibles dépenses courantes et engagement modéré de capital ;
- bon niveau de réalisation des objectifs de politique générale: exigences des cantons et des communes, de l'organisation du territoire et de l'environnement ainsi que de la Confédération et de la population ».

(Source : Message du CF du 31 mai 2006 sur l'immobilier du DDPS 2007 (06.049), p. 5159)

Comme le laisse entendre le message du CF, l'armée a par le passé interprété avec souplesse le droit en matière de construction. Un des objectifs de la Stratégie de l'immobilier du DDPS est de mettre l'accent sur la nécessité de respecter les normes légales : « Garantir la conformité au droit passe avant tous les objectifs. Cette obligation incombe à tous les acteurs de la gestion immobilière (département, représentant du propriétaire, exploitants, locataires stratégiques et opératifs). Les trois objectifs supérieurs et leurs critères d'atteinte des objectifs constituent les instruments à l'aide desquels les organes de décision apprécient les projets stratégiques et opérationnels essentiels de la gestion immobilière. La conformité des décisions relatives aux immeubles, c'est-à-dire des décisions affectant le portefeuille immobilier et ses crédits, avec les prescriptions de la stratégie immobilière du DDPS et les pondérations effectuées est vérifiable » (Message du CF du 31 mai 2006, p. 5159).

Contenu

Destinataires de la Stratégie immobilière. La Stratégie est destinée avant tout à Armasuisse Immobilier. Il s'agit aussi de mettre en évidence les groupes bénéficiaires selon les besoins desquels la gestion immobilière doit s'orienter. Les fondements de la Stratégie immobilière sont fournis par l'ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération, le plan sectoriel militaire, ainsi que la directive intitulée « Weisungen des VBS vom 27. Mai 1999 über das Immobilien-, Raumordnungs- und Umweltmanagement im Bereich der Verteidigung ».

Controlling. La Stratégie prévoit que le controlling soit effectué dans le cadre du système de management de l'environnement et de l'aménagement (SMEA) du DDPS, par le biais des structures mises en place par Armasuisse Immobilier.

Objectifs. L'objectif fondamental du service de gestion immobilière est de répondre aux besoins immobiliers du DDPS, aussi bien actuels que futurs. Cet objectif doit être atteint en ménageant les finances, dans le respect des impératifs de la Confédération. Autrement dit, la mission première d'Armasuisse Immobilier est bien la gestion du parc essentiel (*Kernbestand*). L'activité sur laquelle se concentre la présente monographie, la gestion du parc disponible (*Dispositionsbestand*), vient en deuxième place sur la liste des priorités

Situation actuelle. Les locataires du DDPS sont approvisionnés grâce aux objets du portefeuille immobilier du DDPS, mais aussi à l'aide d'objets appartenant aux cantons ou loués à des tiers. Les immeubles de bureau pour l'administration peuvent également provenir du portefeuille immobilier de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Ainsi, sur la place de Berne, l'OFCL est propriétaire de l'ensemble des bâtiments administratifs. À l'échelle du pays, il s'agit toutefois d'une exception, car en général Armasuisse occupe ses propres immeubles.

Vu la diminution des effectifs de l'armée, sa réorganisation et la limitation des dépenses, le portefeuille immobilier du DDPS devra être réduit. Cela se traduit par un transfert d'immeubles du parc essentiel (*Kernbestand*), qui sert à couvrir les besoins du DDPS, au parc disponible (*Dispositionsbestand*), dont les objets ne sont plus utilisés (voir chap. 4.3.3).

Les dépenses totales pour l'immobilier ont oscillé dans les dernières années autour de 15% du budget total du DDPS.

Acteurs concernés par la stratégie immobilière. Les premiers concernés sont les usagers du parc essentiel au sein de DDPS, qu'il s'agisse des unités organisationnelles subordonnées au DDPS, de l'Office fédéral de la protection de la population, du domaine de la Défense ou d'Armasuisse. Ces acteurs sont des clients captifs d'Armasuisse Immobilier dans la mesure où ils ont l'obligation de s'approvisionner en immeubles auprès de lui. D'autres entités de la Confédération utilisent également les prestations d'Armasuisse Immobilier. Leurs besoins, lorsqu'ils sont déterminés dans des textes légaux, doivent également être impérativement satisfaits par Armasuisse Immobilier. Armasuisse Immobilier vend ou loue également certains objets du parc disponible à des tiers.

Armasuisse Immobilier fait appel à des entrepreneurs privés pour la construction des locaux dont il a besoin. Les collectivités publiques, cantons ou communes, sont elles aussi directement concernées par le destin des objets du DDPS situés sur leur territoire du fait de leur impact en termes de places de travail et d'activité économique. Inversement, elles influencent le processus de vente ou la location des objets du DDPS par leur compétence en aménagement du territoire (la vente est directement liée aux possibilités qui existent de mettre les terrains en question en zone à bâtir).

4.3.2. Stratégies d'acquisition

Achats

Depuis sa création en 2004, Armasuisse Immobilier achète très peu de nouvelles parcelles par manque de moyens financiers alloués à cette fin, mais surtout parce que l'armée a besoin de moins de terrains suite à la réduction de ses effectifs. Par contre, de nouveaux immeubles sont construits, rénovés ou transformés chaque année pour une valeur de 200 millions de francs, comme le prévoit par exemple le message sur l'immobilier du DDPS 2006 (Cajos & Schwarz, entretien 21.12.2005).

Expropriation

L'armée privilégie aujourd'hui la négociation avec les propriétaires plutôt que l'usage de la puissance publique. L'expropriation est par conséquent très rarement utilisée. Par conséquent, le DDPS ne conçoit pas son droit d'expropriation comme un privilège qui lui épargnerait de réfléchir à une planification à long terme, dans l'idée qu'en cas de besoin, elle pourrait de toute façon arriver à ses fins en récupérant les terrains nécessaires par le biais d'une procédure d'expropriation.

Utilisation de terrain privés selon l'article 134 LAAM

L'article 134 de la LAAM stipule que « les propriétaires ne peuvent s'opposer à l'usage de leur terrains pour les exercices militaires ». Cet article ne concerne que marginalement Armasuisse Immobilier ; il est toutefois mentionné ici, car il fait référence à un régime d'exception dont bénéficie l'armée et qui lui permet – en tout cas en théorie – d'utiliser librement les terrains dont elle a besoin, indépendamment de la volonté du propriétaire du bien-fonds concerné.

Dans la pratique, il faut distinguer les exercices militaires et l'utilisation permanente. Pour les exercices, l'armée a le droit d'aller où elle veut dans la mesure où le commandant de la troupe en prend la décision. Ce dernier n'est tenu qu'à laisser une « carte de visite » de manière à ce que la réparation financière des dommages puisse être assurée. Les exercices militaires ne sont toutefois pas du ressort d'Armasuisse Immobilier mais concernent avant tout la Défense. Les exercices de tirs militaires « spontanés » sur des terrains privés ne sont plus pratiqués (selon les instructions données aux commandants des troupes, pas selon le droit). Depuis une dizaine d'années, il n'y a plus non plus de grands exercices de chars (Jauslin, Schwarz, Castegnaro, entretien 9.7.07).

L'article 134 LAAM a son importance pour la pratique des tirs d'exercice. Le territoire de nombreuses places de tirs n'appartient ainsi pas, dans son ensemble, à la Confédération. Il est utilisé au nom de l'article 134. Cela signifie que la Confédération ne paie pas de loyer ou de droit de bail ; elle se contente d'indemniser les propriétaires lorsqu'elle fait usage de ces sites. Ces places de tir sont décrites dans le plan sectoriel militaire. Elles sont toutefois relativement mal équipées, ce qui fait que, dans la pratique, les militaires préfèrent généralement s'entraîner sur les sites équipés qui lui appartiennent (Jauslin, Schwarz, Castegnaro, entretien 9.7.07).

Comme mentionné, l'article 134 de la LAAM s'applique à des usages militaires temporaires. Il ne concerne donc pas Armasuisse Immobilier. Les ouvrages militaires ne sont donc jamais construits sur cette base juridique ; soit le terrain où ils sont construits appartient directement à la Confédération, soit ils sont grevés d'une servitude au bénéfice de la Confédération.

4.3.3. Stratégies de vente⁴²

Vu la réduction des effectifs de l'armée et la pression des programmes d'allègement, le DDPS doit réduire considérablement son parc immobilier. Cela a été dit, la première étape de cette réduction passe par la distinction entre parcs disponible et essentiel.

Délimitation du parc disponible par rapport au parc essentiel

La Stratégie immobilière du DDPS introduit la distinction entre parc essentiel et parc disponible, mais c'est la version en consultation du plan sectoriel militaire, plus récente, qui la clarifie dans son chapitre 5.

⁴² Source : DDPS, URL : www.ar.admin.ch/internet/armasuisse/fr/home/themen/immo/verkauf.html (consulté le 24.9.2008)

Parc essentiel

« Le but principal des immeubles militaires est leur utilisation par l'armée. Une utilisation par des tiers ne peut être que d'un ordre secondaire.

L'utilisation militaire doit être en premier lieu concentrée sur les immeubles militaires existants de la Confédération et des cantons.

Les investissements en matière de construction doivent concerner prioritairement les immeubles existants d'une certaine importance et formant un ensemble continu. Les investissements permettant d'établir une utilisation souple et multifonctionnelle des installations seront privilégiés.

Les besoins militaires nouveaux doivent d'abord être couverts par le potentiel de reconversion et de synergie des infrastructures militaires ou civiles existantes.

Les effets favorables des immeubles et des projets de construction sur l'organisation du territoire, l'environnement et la société doivent être renforcés en tenant compte des ressources à disposition, les effets défavorables minimisés.

L'harmonisation de détail des intérêts militaires avec les autres intérêts présents au plan de l'aménagement du territoire est assurée par les règlements de zone, les règlements d'exploitation et la procédure d'approbation des plans militaires » (Plan sectoriel militaire, adaptation 2007, p. 16).

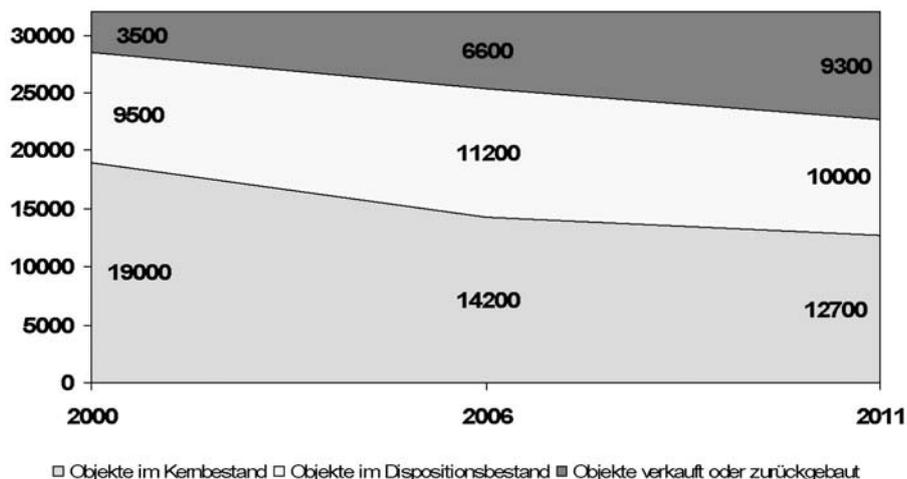


Figure 8. Développement attendu du portefeuille immobilier du DDPS sur la base des données disponibles jusqu'en 2006. Source : J. Cajos 16.5.2006

Parc disponible

Les immeubles du parc disponible, qui appartiennent au DDPS et qui ne sont plus nécessaires à l'exploitation militaire, sont, sous réserve d'autres obligations contractuelles (Plan sectoriel militaire, adaptation 2007, pp. 16) :

- vendus (détachement à un service fédéral, cession, vente) ;
- cédés en droit de superficie ;
- mis en location ou éventuellement affermés ;
- désaffectés ou déséquipés afin de réduire les coûts d'entretien au strict minimum,
- démontés, après octroi d'une autorisation de démolir.

Le plan sectoriel militaire précise que « lors de la vente d’objets importants (p. ex. aérodrome militaire), les options prioritaires, établies en fonction des exigences du développement territorial, sont définies en collaboration avec les services de la Confédération intéressés et le canton dans lequel est situé l’objet. » Lors d’affaires politiquement délicates, le domaine « Territoire et environnement DDPS » dirige les opérations.

Suite à de mauvaises expériences faites par le passé⁴³, Armasuisse Immobilier ne loue ou ne vend dorénavant des immeubles qu’après l’obtention de l’autorisation requise par le droit de l’aménagement du territoire, c’est-à-dire après l’adaptation du plan de zone à l’usage auquel l’immeuble est destiné ou, le cas échéant, l’obtention d’une dérogation cantonale. Le DDPS informe régulièrement les services cantonaux concernés de l’état du parc disponible du DDPS par le biais des « rencontres annuelles » (*Kantonsgespräche*) et des « rencontres de coordination » (*Koordinationsgespräche*) (voir chapitre 4.4.2). Les objets pour lesquels une utilisation civile est possible mais situés en-dehors de la zone constructible font l’objet d’une recherche de solution concertée menée avec les autorités cantonales compétentes dans le cadre d’une consultation préliminaire.

Les autorités peuvent en outre obtenir sur demande un état complet du parc disponible d’un canton ou d’une commune, ce qui est intéressant pour Armasuisse puisque cela lui permet de traiter en une fois l’ensemble du parc disponible d’une commune. Les particuliers peuvent obtenir de l’information au cas par cas uniquement (demande concernant un objet précis) (Plan sectoriel militaire, adaptation 2007, pp. 17 ; D. Graszitz, M. Rüttimann, S. Flueckiger, D. Viel, entretien 26.9.2008).

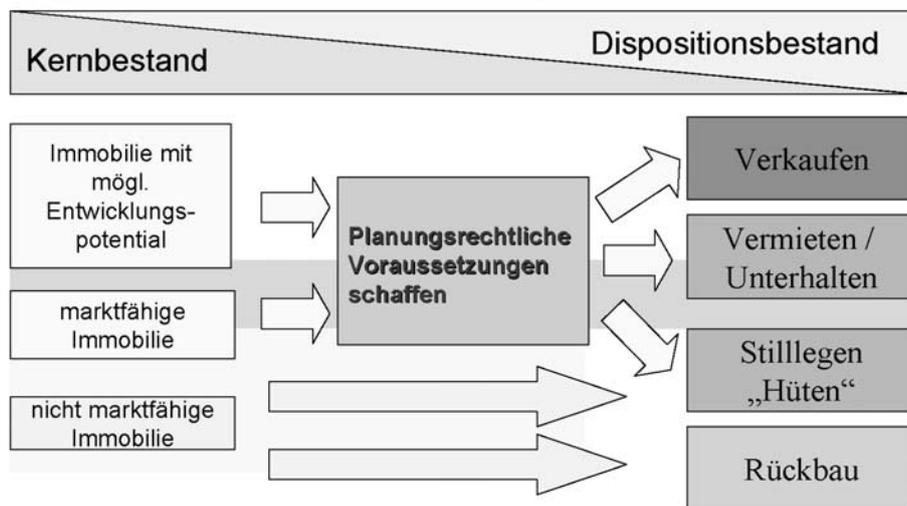


Figure 9. Principes de désinvestissement poursuivi par Armasuisse Immobilier. L’objectif est de réduire le coût d’entretien des objets dans le parc disponible le plus rapidement possible. Source : J. Cajos 16.5.2006

Tous les objets du parc du DDPS ont été classés dans l’une ou l’autre des catégories que constituent les parcs essentiel ou disponible. Le classement n’est toutefois pas quelque chose

⁴³ Le DDPS ne vend ses objets que si l’usage futur est garanti car, dans le passé, il a provoqué des réclamations des cantons en cédant des objets à des privés qui les ont utilisés sans autorisation cantonale (D. Graszitz & M. Rüttimann, entretien 18.9.2008).

d'immuable, puisqu'il est susceptible de changer tant que le domaine de la « gestion du marché immobilier » n'a pas formellement reçu la mission de vendre. Armasuisse immobilier reçoit de nombreuses demandes de particuliers qui souhaitent des renseignements sur la possibilité d'acheter l'un ou l'autre objet militaire. Ces demandes sont enregistrées. Lorsqu'Armasuisse Immobilier est conscient qu'une demande sérieuse existe pour tel ou tel objet, il peut tenter d'influencer la catégorisation de l'objet concerné (Jauslin, Schwarz, Adam, entretien 1.2.2008).

Une catégorie intermédiaire a en outre été introduite dans la nouvelle stratégie du propriétaire (février 2008) : le parc intermédiaire (*Zwischennutzungsbestand*). Ce parc regroupe des objets du parc essentiel qui ne sont plus utilisés par l'armée dans l'immédiat, mais qui sont intimement liés à des infrastructures encore utilisées, si bien qu'ils ne peuvent être sortis isolément du périmètre.

Immeubles vendables

L'affectation d'un objet au parc disponible ne signifie pas pour autant qu'il pourra automatiquement être vendu. Dans la réalité, seule une minorité d'entre eux est réellement vendable.

Les immeubles vendables « se trouvent dans des zones à bâtir (zones résidentielles, zones artisanales, zones industrielles ou zones pour bâtiments publics). Fondamentalement, les objets pouvant être vendus seront aliénés, ou éventuellement loués, en respectant les principes de désinvestissement de la Confédération. Toutefois, les objets se prêtant au placement sur le marché ne représentent que 5 à 10 % de l'important parc à disposition. »⁴⁴

Concrètement, le domaine « management du parc à disposition » d'Armasuisse Immobilier donne au domaine de la « gestion du marché immobilier » les listes des immeubles à aliéner. Le nombre d'objets à vendre peut fluctuer, mais il se situe généralement autour d'une centaine, les objets vendus étant sans cesse remplacés par des nouveaux. Le domaine de la « gestion du marché immobilier » n'établit pas de stratégie particulière par rapport aux objets dont il doit se débarrasser (p. ex. s'interroger sur un rendement potentiellement plus élevé s'il attendait quelques années). Il ne mène pas non plus de projets de développement immobilier (*Immobilienentwicklung*), car il n'en a pas la mission (Armasuisse Immobilier représente le propriétaire, mais ne joue pas le rôle d'un promoteur du développement immobilier).⁴⁵ Les biens immobiliers sont en principe proposés à la vente en l'état, une fois que la décision des autorités responsables autorisant le changement d'affectation est tombée (les listes d'objets hors zone ne sont pas rendues publiques pour éviter d'exercer une pression sur les communes ; par contre, si un tiers annonce son intérêt, alors la situation est examinée) (D. Graszitz, M. Rüttimann, S. Flueckiger, D. Viel, entretien 26.9.2008).

« Conformément aux principes de désinvestissement de la Confédération, les objets pouvant être vendus :

- font fondamentalement l'objet d'annonces publiques (quotidiens, Internet),
- sont vendus au plus offrant.

Si les prix offerts sont identiques, et sous réserve du respect d'autres engagements contractuels, l'ordre suivant est appliqué en ce qui concerne la priorité des ventes : cantons des sites concernés,

⁴⁴ Source : Armasuisse, URL : www.ar.admin.ch/internet/armasuisse/fr/home/themen/immo/verkauf.html.

⁴⁵ En admettant que la création de projet de développement civil puisse être compatible avec la mission d'Armasuisse Immobilier, encore faudrait-il disposer de surfaces suffisamment grandes. Les cas où Armasuisse Immobilier pourrait prévoir des aires de développement sont rares (p. ex. PDE Thoun Nord / Steffisburg, PDE Wankdorf) (J. Cajos 16.5.2006).

communes, privés.»⁴⁴ Dans les faits, les cantons et les communes bénéficient d'un droit de préemption. Toutefois, Armasuisse Immobilier ne vend pas ses biens immobiliers aux cantons ou aux communes à des prix plus avantageux, dans l'idée par exemple d'offrir une compensation pour des places de travail perdues (J. Cajos 16.5.2006).

Même lorsqu'Armasuisse Immobilier est conscient qu'une demande émanant d'un privé existe, la vente ne peut se faire directement à la personne intéressée. La publication officielle est nécessaire. La Confédération, le canton ou la commune gardent leur priorité. Des échanges de terrains avec d'autres partenaires (au niveau local), en particulier lorsque les objets concernés sont classés dans le parc intermédiaire (p. ex. en périphérie de places d'armes) sont possibles (Jauslin, Schwarz, Adam, entretien 1.2.2008).

Les ouvrages militaires, précieux d'un point de vue historique, font l'objet d'un inventaire systématique. Les résultats de cet inventaire sont publiés au fur et à mesure dans une série consacrée aux *monuments militaires*⁴⁶. De plus, lorsqu'un objet à valeur patrimoniale, historique ou écosystémique avérée est vendu, des charges (servitudes) sont inscrites au registre foncier de manière à garantir la pérennité de l'objet en question.

Armasuisse Immobilier ne recourt que très marginalement aux droits de superficie : cette option est examinée uniquement en troisième priorité, après la vente et la location. Armasuisse Immobilier juge en effet que cet instrument ne permet pas de répondre de manière optimale à sa mission qui consiste avant tout à se défaire rapidement de son patrimoine immobilier afin de baisser les coûts d'exploitation. Les désavantages mis en évidence sont les suivants : utilisation difficile lorsque les terrains à vendre sont déjà construits (ce qui représente la majorité du parc), besoin de ressources importantes pour la préparation des contrats souvent complexes et le suivi des dossiers, absence de garanties en cas de faillite du superficiaire (D. Graszitz, M. Rüttimann, S. Flueckiger, D. Viel, entretien 26.9.2008).

Sauf pour certaines pièces de choix, la vente, la location ou la constitution de droits de superficie sont très difficiles. En particulier parce que chaque canton interprète la loi sur l'aménagement du territoire différemment concernant les autorisations de changer l'affectation de bâtiments situés à l'extérieur de la zone à bâtir. Toutefois, Armasuisse n'est pas contraint par des directives internes stipulant que tel pourcentage du parc disponible doit être vendu dans tel délai. Armasuisse Immobilier est évalué par rapport à son chiffre d'affaires. L'objectif actuel est d'obtenir un montant atteignant 20 millions de francs de bénéfice par année.

Objets impossibles à placer sur le marché / invendables

« Ces immeubles et objets, qui représentent 90 à 95 % du parc immobilier à disposition, se trouvent en dehors des zones à bâtir. Pour acquérir un tel objet, une autorisation exceptionnelle en matière d'aménagement du territoire est indispensable, conformément à l'article 24 de la loi sur l'aménagement du territoire. »⁴⁴ En pratique, il est très difficile d'obtenir de telles dérogations. Par

⁴⁶ ADAB – Inventaire des monuments militaires : « Un avis de droit du DFJP laisse supposer que, juridiquement, le présent inventaire ne peut pas être considéré comme un inventaire au sens de l'article 5 de la LPN, lequel ne concerne en effet que les objets privés, communaux ou cantonaux d'importance nationale. Cet avis part en outre du principe, cité précédemment, que la Confédération a un devoir général de diligence. Nous ne savons pas encore exactement si les inventaires des objets appartenant à la Confédération doivent pouvoir bénéficier d'une protection directe ou si le Conseil fédéral doit édicter une ordonnance administrative impérative. [...] Le présent inventaire a toutefois été établi selon les critères mentionnés à l'article 5 de la LPN, en dépit de sa non-conformité juridique avec ledit article » (DDPS 1998, p. 13)

conséquent, Armasuisse Immobilier examine les demandes d'achat de tels objets que dans des cas exceptionnels et motivés (par exemple: acquisition pour la création d'un musée, pour la sauvegarde d'espaces écologiques, etc.). Le domaine de « gestion du parc disponible » a également pour tâche d'entretenir des contacts étroits avec les services de planifications cantonaux afin de discuter de ces cas particuliers.

Les infrastructures qui ne trouvent pas preneurs sont simplement désaffectées. Les bâtiments sont déséquipés et leur entrée est murée (le déséquipement représente 3-4% des investissements d'Armasuisse Immobilier). L'objectif est de réduire au maximum les frais d'exploitation (idéalement au coût d'une visite de contrôle par année). La majorité des ouvrages concernés sont très petits et n'ont pas de valeur écologique (il y a une dizaine d'années, une étude en collaboration avec la station ornithologique de Sempach avait permis de repérer les installations qui avaient un potentiel écologique). Les infrastructures qui présentent une valeur écologique certaine sont par exemple les ceintures de blocs antichars en béton situées sur le plateau, car elles peuvent servir de corridor naturel. Toutefois, la majorité des constructions est située en montagne, où les problèmes écologiques sont moindres de toute façon. Armasuisse Immobilier essaie toujours de remettre les infrastructures qui ont un potentiel écologique à un tiers (commune, Pro Natura) à un prix symbolique pour économiser les frais d'entretien (D. Graszitz, M. Rüttimann, S. Flueckiger, D. Viel, entretien 26.9.2008).

En principe, seules les installations qui représentent un danger pour l'homme et pour l'environnement sont ou doivent être démolies (VBS, Environnement Info, no 16, avril 2001, p. 3). « Lorsqu'on ne s'occupe pas de ces installations, lorsqu'on y coupe simplement l'électricité pour économiser des frais d'exploitation, ces bâtiments se détériorent à plus ou moins court terme et se transforment peu à peu en décharges souterraines qui peuvent présenter d'assez gros risques pour l'environnement, en particulier pour la nappe phréatique. [...] Les directives techniques *Déconstruction écologiquement saine d'ouvrages / d'objets de l'infrastructure de défense DDPS* règlent en détail les points qui doivent être examinés dans le cadre d'une déconstruction. » (VBS, Environnement Info, no 22, juin 2005, p. 8).

Commentaires

Outre son rôle de fournisseur de biens fonciers et immobiliers pour répondre aux besoins de ses clients, en particulier l'armée, la stratégie d'Armasuisse Immobilier vise à diminuer au maximum les frais d'entretien de son patrimoine non utilisé. La vente au plus offrant des objets qui peuvent être vendus est la solution privilégiée. Cela permet de répondre à la mission d'économie qu'il a reçue. Toutefois Armasuisse Immobilier, en tant qu'unité administrative, a aussi la tâche de servir l'intérêt général, par exemple lorsqu'un canton dépose une demande de compensation en cas de perte de places de travail suite à un retrait de l'armée. Armasuisse Immobilier, mais surtout le domaine « Territoire et environnement DDPS », qui est chargé des questions plus politiques, doivent tous les deux trouver le juste équilibre entre ces injonctions contradictoires.

Armasuisse Immobilier a aujourd'hui transféré plus d'un tiers de ses objets dans la catégorie du parc disponible. Toutefois la majeure partie des objets de ce stock est invendable. En dehors de leur fonction au sein du DDPS, ils ne trouveraient en effet pas d'usage chez un tiers (p. ex. infrastructure de combat, installation pour chars de combats, etc.). De plus, seule une fraction de ces objets est située en zone constructible. On observe donc la formulation d'un discours officiel qui promeut la maximisation des bénéfices engrangés lors de leur vente (ou du moins la minimisation des coûts d'entretien par leur déséquipement et leur désaffectation), alors que dans la

pratique, ce discours s'avère inapplicable pour la majorité des objets concernés. Par manque de stratégies alternatives de mise en valeur, ces objets continuent à peser sur les budgets d'Armasuisse Immobilier.

4.4. Stratégies d'interventions au niveau de l'aménagement du territoire

Comme il ressort des chapitres précédents, les conceptions générales en matière d'aménagement du territoire et d'environnement ne sont pas de la responsabilité directe d'Armasuisse Immobilier puisqu'elles sont formulées par le domaine « Territoire et environnement DDPS » (Raum und Umwelt VBS), un service attaché au Secrétariat général.

Les questions pratiques d'aménagement du territoire (zonage) sont traitées au cas par cas par Armasuisse Immobilier, lorsque des problèmes se posent pour la mise en vente d'un objet particulier du parc disponible. Les procédures mises en œuvre sont celles du droit civil, puisque l'objectif pour Armasuisse Immobilier est précisément de convertir des objets à usage militaire en vue d'un usage exclusivement civil.

4.4.1. Règles concernant l'intervention sur l'organisation du territoire et l'environnement

Lignes directrices « Aménagement du territoire + environnement »⁴⁷

« En adoptant les lignes directrices *Aménagement du territoire + environnement*, la Direction du département a décidé que les choix du département qui ont des incidences sur le territoire et l'environnement devaient satisfaire aux exigences du développement durable » (Message du CF du 31 mai 2006 sur l'immobilier du DDPS 2007 (06.049), p. 5160).

Les lignes directrices, qui ont été formulées par le domaine « Territoire et environnement DDPS », servent de base à la conception et à la mise en œuvre « de toutes les activités du DDPS de manière à ce qu'elles soient respectueuses de l'espace et de l'environnement. Elles visent à développer une compréhension générale de la nécessité d'une exploitation durable du milieu naturel et des ressources naturelles. Les lignes directrices s'appliquent à toutes les autres prescriptions se rapportant au comportement vis-à-vis de l'espace et de l'environnement – stratégies et concepts, objectifs et directives – ainsi qu'à la direction, aux systèmes de management » (Lignes directrices « Aménagement du territoire + environnement » 2004, Élément 1, p. 2).

Vu leur statut général, elles ne contiennent pas de mesures précises concernant la gestion du foncier ou de l'immobilier. Elles mentionnent toutefois clairement ces thèmes de manière à ce que les acteurs du DDPS prennent des décisions en s'interrogeant sur leurs impacts spatiaux potentiels.

Procédure d'approbation des plans de constructions militaires

Contrairement aux lignes directrices et autres concepts de portée générale, la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM, RS 510.10) est extrêmement précise et contraignante concernant la procédure d'approbation des plans de constructions militaires.

« Les différents projets du message sur l'immobilier sont soumis, conformément à la loi sur l'armée et à l'ordonnance correspondante [Ordonnance du 13 décembre 1999 concernant la

⁴⁷ Les lignes directrices remplacent le concept directeur « Environnement » de 1996.

procédure d'approbation des plans de constructions militaires, RS 510.51], à la procédure d'approbation des plans de constructions militaires. Celle-ci représente, en plus du plan sectoriel militaire, un autre instrument de l'aménagement du territoire destiné à garantir la conformité au droit des projets de construction. La procédure de consultation publique permet de prendre en compte les intérêts du territoire et de l'environnement ainsi que ceux des parties concernées » (Message du CF du 31 mai 2006 sur l'immobilier du DDPS 2007 (06.049), p. 5160). C'est le domaine « Territoire et environnement DDPS » qui est chargé de la procédure. Par conséquent, même si les projets de construction et l'approbation de ces mêmes projets se font en interne au sein du DDPS, ce sont des entités différentes qui sont chargées de ces différentes tâches.

La LAAM prévoit deux procédures d'approbation des plans, qui aboutissent à une autorisation de construire fédérale. Dans les deux cas, « le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) est l'autorité d'approbation » (art. 2, Ordonnance sur l'approbation des plans). Dans les deux cas de figure, « aucune autorisation ni aucun plan relevant du droit cantonal ne sont requis [...] » (art. 126, al. 3 LAAM).

- *La procédure normale avec consultation, publication et mise à l'enquête.* Dans ce cas, « l'autorité chargée de l'approbation des plans transmet la demande aux cantons et communes concernés afin qu'ils prennent position. [...] La demande doit être publiée dans les organes officiels des cantons et des communes concernés ainsi que dans la Feuille fédérale et mise à l'enquête pendant 30 jours » (art. 126d, LAAM). « Quiconque a qualité de partie en vertu de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative ou de la LEx peut faire opposition pendant le délai de mise à l'enquête » (art. 126f). L'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE, RS 814.011) prévoit en outre la liste des installations militaires qui sont soumises à étude d'impact (point 5 de l'annexe).
- *La procédure simplifiée d'approbation des plans.* Cette procédure s'applique « aux constructions et installations dont la modification ou la réaffectation n'altère pas sensiblement l'aspect extérieur du site, n'affecte pas les intérêts dignes de protection de tiers et n'a que des effets minimes sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement; [...] » (art. 128, LAAM). Dans ce cas, la demande n'est ni publiée, ni mise à l'enquête.

Ces procédures ne concernent pas les constructions et installations visées par la loi fédérale du 23 juin 1950 concernant la protection des ouvrages militaires⁴⁸. Pour ces derniers, « aucune procédure d'approbation des plans n'est requise. La procédure simplifiée d'approbation des plans est applicable par analogie. Il doit être tenu compte de l'intérêt au maintien du secret » (art 126a, LAAM).

De son côté, la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) prévoit que la Confédération, les cantons et les communes « soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins [...] d'assurer la défense générale du pays » (art. 1).

Environ la moitié des objets classifiés en zones de protection a été mise dans le parc disponible. Cela pose toutefois des problèmes du point de vue de la LAT, car ces objets sont situés en dehors de la zone à bâtir. (Un bunker a pu être vendu à un fromager qui s'y intéressait pour conserver ses fromages, mais c'est un cas rare).

⁴⁸ « Sont considérés comme ouvrages militaires au sens de la présente loi tous les ouvrages fortifiés terminés ou en construction, ainsi que d'autres ouvrages militaires exigeant dans l'intérêt de la défense nationale des mesures de sûreté spéciales » (art. 1, loi fédérale du 23 juin 1950 concernant la protection des ouvrages militaires).

Étude d'impact et droit de recours

Dans le cadre de la procédure d'approbation des plans, les ouvrages militaires sont soumis à études d'impact (OEIE, point 5 de l'annexe). La question du bruit aux alentours des installations militaires est particulièrement importante. La protection des tourbières est également un sujet sensible. Les concepts d'affectation (*Nutzungskonzepte*) des places d'armes situées dans des zones sensibles (tourbières, etc.) doivent prévoir des mesures afin de diminuer les atteintes, car l'armée veut éviter le maximum de conflits. Les locations de terrains situés dans ces zones ne seront probablement pas renouvelées. Toutefois les terrains en propriété d'Armasuisse Immobilier ne seront pas abandonnés. (Jauslin, Schwarz, Castegnaro, entretien 9.7.07).

Les demandes de permis de construire militaires sont évaluées comme des demandes de permis de construire normaux par le domaine « Territoire et environnement DDPS ». Les voisins et les organisations de protection de l'environnement ont la possibilité de faire recours. Toutefois, Armasuisse Immobilier essaie de les intégrer à un stade antérieur.

Si la construction implique des intérêts nationaux prépondérants, le DDPS a toutefois la possibilité de les réaliser, même si des recours ont été déposés. Dans ces cas, une argumentation solide de la part du DDPS est nécessaire.

4.4.2. Négociations d'Armasuisse Immobilier avec les communes et les cantons

Un des rôles du domaine « Territoire et environnement DDPS » est de préserver les intérêts du DDPS (*Interessenwahrung*). Cette tâche comporte deux facettes (D. Graschitz & M. Rüttimann, entretien 18.9.2008) :

- *La défense des propres intérêts du DDPS (concernant le parc essentiel) par des prises de position.* Lors de chaque changement de plan directeur cantonal, le DDPS est consulté pour une demande de prise de position. En interne, le dossier est transmis non seulement au domaine « Territoire et environnement DDPS », mais aussi à Armasuisse Immobilier.
- *Préparation du terrain pour la vente du parc à disposition.* Le domaine « Territoire et environnement DDPS » organise ainsi régulièrement des « tables rondes » (*Kantonsgespräche*) pour discuter les impacts territoriaux et environnementaux des stratégies immobilières du DDPS. Les cantons utilisent cette occasion pour partager leurs problèmes et discuter d'éventuelles modifications de plans directeurs. Ces rencontres ont généralement lieu toutes les une à dix années suivant les cantons (Tableau 5). Une intensification des contacts est observable (Jauslin, Schwarz, Castegnaro, entretien 9.7.07).

Dans les deux cas, il s'agit d'une mission politiquement sensible qui ne peut être menée à bien que grâce à des liens étroits établis avec les cantons.

Tableau 5. Fréquence des tables rondes (*Kantonsgespräche*)

| Fréquence | Cantons | Total des cantons |
|--|------------------------------------|-------------------|
| Aucune depuis 1990 | AI, BS, BL | 3 |
| De temps en temps (1 fois tous les 10 ans) | AR, LU, SH, SO, SZ, TG, ZG | 7 |
| Périodiquement (1 fois tous les 2-5 ans) | BE, FR, GE, JU, NE, OW, ZH | 7 |
| Régulièrement (1 fois tous les 1-2 ans) | AG, GL, GR, NW, SG, TI, UR, VD, VS | 9 |

Source : Présentation « Territoire et environnement DDPS »

Armasuisse Immobilier a également entrepris depuis 2006 d'organiser lui-même des rencontres avec les cantons par le biais de son domaine « Management du parc à disposition ». Ces rencontres de coordination (*Koordinationsgespräche*) permettent par exemple à Armasuisse Immobilier de

sonder les cantons quant à la possibilité d'accorder d'éventuelles dérogations pour l'utilisation civiles d'immeubles militaires hors zone à bâtir (D. Graszitz, M. Rüttimann, S. Flueckiger, D. Viel, entretien 26.9.2008).

Les contacts directs avec les communes sont plus rares. Ils ne sont pas institutionnalisés, mais se font en cas de besoin, par exemple pour des questions de droits de voisinage, de permis de construire, etc. En tant que représentant du propriétaire, Armasuisse Immobilier prend également position lors de changements de plan d'affectation dans les communes où il gère des parcelles. Dans les révisions partielles, son objectif est généralement d'obtenir des modifications de zones autour des arsenaux et autres bâtiments situés dans le tissu bâti (les casernes sont par exemple généralement en zone d'intérêt public incompatible avec un usage privé). En cas de révision totale, Armasuisse Immobilier tente d'obtenir des avantages (p. ex. densification). Par ce biais, il a la possibilité de défendre les intérêts de ses locataires, mais aussi ses propres intérêts économiques (Jauslin, Schwarz, Castegnaro, entretien 9.7.07).

Selon les responsables d'Armasuisse Immobilier consultés, il serait toutefois faux de prétendre qu'Armasuisse Immobilier fait du lobbying pour étendre la zone à bâtir. Non seulement, le DDPS n'est pas très proactif dans les contacts politiques avec les communes, mais surtout « Territoire et environnement DDPS » veille à ce que les propositions soient conformes à l'esprit de la LAT. Cela fait dire à « Territoire et environnement DDPS » que ce sont les communes et les cantons qui sont les véritables responsables du futur des objets d'Armasuisse Immobilier. Le DDPS ne peut pas décider de leur affectation tout seul (D. Graszitz & M. Rüttimann, entretien 18.9.2008).

4.5. Durabilité

Ce sous-chapitre présente quelques constats sur la durabilité de la politique foncière du DDPS.

Prise en compte du long terme

Contrairement au terme de « parc immobilier », celui de « patrimoine » inclut une référence au long terme et à la perdurance de biens d'une génération à l'autre. Armasuisse Immobilier est gestionnaire d'un *parc* foncier et immobilier très important – le premier du pays – appartenant au DDPS, mais il est aussi le détenteur d'un *patrimoine*, appartenant à la Confédération et donc au peuple suisse. En opposition aux messages que veulent faire passer les approches managériales en vigueur, qui insistent sur les critères de rationalité de la gestion immobilière, la notion de patrimoine national est fortement marquée par sa dimension identitaire, voire mythologique, qui doit être soulignée, même si cette perception tend à perdre de l'importance. À ce titre, le patrimoine foncier de l'armée, avec ses installations de défense bien implantées sur l'ensemble du territoire, ses places de tirs et d'exercices, ses aérodromes et ses arsenaux, est constitué d'éléments spatialement identifiables qui participent à donner une image caractéristique au territoire, qui lui donnent du sens et qui, ce faisant, génèrent des paysages matérialisant concrètement le mythe d'une Suisse qui disposerait des moyens nécessaires pour assurer la défense de ses frontières. Cette dimension symbolique du patrimoine géré par Armasuisse Immobilier ne peut pas être ignorée dans l'analyse de la durabilité sociale de la gestion foncière. Si Armasuisse Immobilier niait totalement cette dimension, il porterait en effet atteinte à un aspect que certains considèrent comme fondamental du patrimoine national. C'est précisément la raison d'être des inventaires internes au DDPS prévus par le Plan sectoriel militaire qui prévoit que, comme étude de base de ses activités à incidence spatiale, le DDPS doit établir des « inventaires indicatifs » dans le domaine de la

protection de la nature et des sites. Ces inventaires doivent recenser toutes les constructions et installations militaires qui, pour des raisons écologiques ou de protection des sites et monuments, doivent autant que possible être conservées voire remises en valeur.

Trois « inventaires indicatifs » ont ainsi été mis en place par le DDPS :

- L'« Inventaire des monuments militaires » est préparé depuis 1993 par le groupe de travail interdépartemental « Protection de la nature et des monument/ouvrages de combat et de commandement » (*Arbeitsgruppe Natur- und Denkmalschutz bei Kampf- und Führungsanlagen, ADAB*) sur demande de l'ancien Conseil de direction du DDPS. D'une part, ce groupe s'est occupé de dénombrer l'effectif important des constructions et des installations qui, avec les projets de réforme Armée 95 et DMF 95, sont devenues inutiles sur le plan militaire. D'autre part, il est chargé d'en évaluer la valeur historique et culturelle.
- L'« Inventaire des constructions militaires de Suisse » (HOBIM) recense l'ensemble des constructions militaires qui ne font pas partie des ouvrages de combat et de commandement. Six équipes de spécialistes ont expertisé environ 11 000 objets de 2001 à 2005 afin d'en répertorier environ un millier dans l'inventaire en tant que monuments d'importance nationale, régionale ou locale (Moeri 2005).
- L'« Inventaire des ouvrages de combat et de conduite présentant une valeur ou un potentiel écologique » (IKFÖB) recense les objets qui, dans leur état actuel, jouent un rôle important pour la couverture de besoins naturels locaux. Les objets dont la valeur écologique peut encore être améliorée ponctuellement, ainsi que ceux sans valeur écologique particulière pour l'instant, mais qui présentent un potentiel de valorisation, ont également été appréciés.

L'inscription d'un objet à un inventaire indicatif n'empêche pas sa vente. Les directives du DDPS du 26 février 2007 concernant les inventaires indicatifs dans les domaines de la protection des sites et de la nature (art. 8) prévoient toutefois que les organes cantonaux responsables et la commune concernée doivent être informés. Pour les objets d'importance nationale, une servitude est inscrite au registre foncier, tandis que pour les objets d'importance cantonale ou locale, seule une information au nouveau propriétaire est prévue dans le dossier de vente.

La préservation du patrimoine foncier de la Confédération en tant que tel et le maintien de sa large implantation dans le territoire qui fait d'elle le plus grand propriétaire foncier de Suisse, ne constituent pas des objectifs de gestion. Devant les changements rapprochés auxquels doit faire face l'armée, il est difficile pour elle et pour les organismes publics qui lui fournissent le matériel – parmi lesquels Armasuisse Immobilier – de développer des stratégies à long terme. La mission de l'armée évolue rapidement, ses effectifs et ses besoins en matériel aussi, ce qui complique la tâche d'Armasuisse Immobilier.

Face à une pareille situation, le Conseil fédéral aurait pu demander à Armasuisse Immobilier de choisir de thésauriser les acquis afin de garder un parc de biens immobiliers mobilisables en cas de besoin, par exemple en cas de changement de cap de la politique militaire. Le domaine pourrait être chargé de garder ce capital foncier en défendant le point de vue qu'il lui donne une position stratégique lors d'éventuels développements futurs qu'il s'agit de préserver. Il pourrait également décider de les céder en droits de superficie, de façon à rester propriétaire du fonds. Toutefois, l'entretien de bâtiments inutilisés a un coût qui est considéré comme trop important. Armasuisse Immobilier est mis sous pression pour dégager un bénéfice de la vente du patrimoine inutilisé. Une stratégie de désinvestissement à court et moyen terme est ainsi développée. L'objectif central est

de se débarrasser du patrimoine immobilier inutilisé de manière à dégager un bénéfice de la vente et à éviter les coûts de fonctionnement.

On constate ainsi que l'« unbundling », soit la création d'un gestionnaire foncier autonome défendant des intérêts de rentabilité économique (pour des biens fonds ayant a priori perdu leur valeur stratégique), est contradictoire avec une gestion patrimoniale à long terme. L'incohérence ne provient pas de l'action d'Armasuisse Immobilier en tant que telle – ce dernier ne faisant qu'obéir à la mission qui lui a été fixée – mais d'une situation qui résulte de la création même d'Armasuisse Immobilier. Il y a donc une contradiction entre les objectifs stratégiques donnés à Armasuisse Immobilier et la nature invendable de la majorité des biens-fonds que le domaine est appelé à gérer. Idéalement, la mission d'Armasuisse Immobilier devrait être de gérer le parc essentiel (*Kernbestand*), c'est-à-dire le patrimoine utilisé et utilisable de la Confédération. Le reste du patrimoine pourrait être transféré à une fondation, ou toute autre structure similaire, afin de renforcer le programme « Nature, paysage, armée » et gérer l'ensemble des parcelles invendables selon des objectifs qui, par opposition, seraient non marchands (biodiversité, corridors biologique, patrimoine historique), tout en servant de réserve à Armasuisse Immobilier en cas de besoin.

Économie, social et environnement

La mise en conformité de la gestion du patrimoine foncier d'Armasuisse Immobilier avec des principes managériaux actuels de gestion immobilière (public real estate management), tels qu'ils sont en vigueur dans l'économie privée, est l'un des critères principaux dictant l'organisation d'Armasuisse Immobilier, en particulier par rapport à la conception des différents processus de prise de décision.

Comme le notent également Baumgartner et Pütz (2008), cette centralisation de la prise de décision au sein d'une seule entité responsable au niveau national et la définition de procédures de gestion précises facilitent la prise de décision. Le passage du fonctionnement par allocation de crédits par le parlement – le rôle d'Armasuisse Immobilier consistant à exécuter les tâches prévues dans le message sur l'immobilier du Conseil fédéral – à un fonctionnement par mandat de prestation (*Leistungsauftrag*) a favorisé cette transition. En tant qu'office GMEB (géré par mandat de prestations et enveloppe budgétaire ; FLAG-Amt), Armasuisse Immobilier doit désormais pouvoir présenter des statistiques, des rapports d'activité ou des rapports financiers présentant ses résultats annuels. La gestion à but financier du patrimoine foncier et immobilier s'inscrit dans la ligne dictée par le fonctionnement par mandats de prestation qui rendent les coûts de l'immobilier plus transparents.

Armasuisse Immobilier poursuit donc des objectifs de maximisation de la rentabilité dans la gestion de son parc immobilier. Cela se traduit avant tout dans la pratique par la vente des biens immobiliers au plus offrant afin d'obtenir le meilleur prix possible (tout en gardant à l'esprit le droit de préemption accordé dans les faits aux collectivités publiques).

Cette manière de fonctionner permet-elle de répondre à des critères sociaux ? L'argument traditionnel est de dire que si Armasuisse est efficace, alors ses impacts sur le budget de l'État sont moindres, ce qui est bénéfique à l'ensemble des citoyens, en particulier aux contribuables. Une telle argumentation est un peu courte dans la mesure où elle ne cherche pas à savoir si, à la base, une utilisation différente des biens immobiliers ne se réduisant pas à la vente au plus offrant, n'aurait pas permis d'obtenir un avantage social encore plus important.

Dans la configuration actuelle, Armasuisse Immobilier a été investi d'une mission claire qui consiste, on l'a dit, à se débarrasser des immeubles vendables en les cédant au plus offrant⁴⁹. Toutefois, il faut signaler que des critères plus sociaux sont entrés en considération pour la gestion du parc invendable⁵⁰ (p. ex. vente préférentielle pour des organismes à but non lucratif, défendant l'intérêt général ou la protection de la nature ; vente en dessous des prix du marché si certains critères d'intérêt général sont remplis ; « mise à disposition » des terrains à bas prix pour les collectivités publiques). Cette mission légale relativement unidimensionnelle conférée à Armasuisse Immobilier est tempérée par l'intervention du domaine « Territoire et environnement DDPS » qui permet d'introduire la dimension politique dans les processus de gestion foncière et immobilière. Lorsqu'un canton intervient auprès de la direction du département, c'est le Secrétariat général qui intervient par le biais de son domaine « Territoire et environnement DDPS ».

On aboutit donc en fin de compte à la situation paradoxale où un domaine – Armasuisse Immobilier – est chargé de maximiser les bénéfices lors de la vente du parc disponible vendable selon des principes de gestion de l'économie privée, alors qu'un deuxième domaine – « Territoire et environnement DDPS » – réintroduit en cas de besoin la dimension politique dans la stratégie de gestion d'Armasuisse Immobilier.

Concernant le côté environnemental de la durabilité, il faut signaler qu'Armasuisse Immobilier a introduit des principes de gestion environnementale dans ses processus de prise de décision. En outre, il respecte les normes environnementales ISO 14001. Lors de la vente de ses parcelles, il ne cherche toutefois pas à promouvoir outre mesure la durabilité environnementale, par exemple en vendant les terrains les plus précieux d'un point de vue biologique à des acteurs de la protection de la nature.⁵¹ En outre, il est légitime de se demander si ses activités visant à obtenir des changements de zones ou des dérogations pour favoriser la vente de ses parcelles en zone non constructibles constituent un avantage pour la protection de la nature et de l'environnement. Par contre, cette préoccupation pour les zones de l'aménagement du territoire est la preuve que le patrimoine militaire de la Confédération est de plus en plus géré selon les principes de la loi sur l'aménagement du territoire et de la loi sur la protection de l'environnement (conformément à la Stratégie immobilière du DDPS) ; en particulier bien sûr lorsqu'il s'agit d'extraire des parcelles et immeubles de ce patrimoine pour leur trouver une affectation civile, mais aussi de façon plus générale (la procédure d'approbation des plans par exemple, même si elle reste de la compétence spéciale de la Confédération, donne aux cantons la possibilité de s'exprimer). La fin graduelle du privilège des gestionnaires du patrimoine de l'armée constitue un pas important vers une plus grande durabilité environnementale.

On l'a vu, la gestion du stock disponible se fait généralement sans stratégie à long terme allant au-delà du minimum légal. Armasuisse Immobilier ne dispose ainsi pas de concept de gestion pour les 95 pour cent de ses propres parcelles qui sont invendables. Si elles sont effectivement invendables, alors qu'en faire ? Armasuisse Immobilier ne devrait-il pas s'investir en faveur de la promotion d'un usage écologique de ce patrimoine ? Un objectif pourrait être de trouver, peut-être avec l'aide

⁴⁹ Il faut rappeler que les cantons et les communes ont la priorité lors de vente du patrimoine de la Confédération. On peut toutefois argumenter que cette pratique ne coûte pas chère à Armasuisse Immobilier, puisque, si les cantons et les communes bénéficient d'un droit de vente préférentiel, ils doivent payer le prix maximum offert par un privé s'ils désirent acheter l'objet en question.

⁵⁰ Puisque ces objets sont de toute façon invendables, il s'agit dans les faits également d'une stratégie maximisatrice d'Armasuisse Immobilier qui économise ainsi les coûts d'entretien.

⁵¹ Toutefois, Armasuisse Immobilier entre en discussion lorsque c'est un tiers qui entreprend de le contacter au sujet d'une parcelle à haute valeur écologique. Mais ce n'est en principe pas Armasuisse Immobilier qui approche les tiers potentiellement intéressés.

d'acteurs tiers spécialisés dans le domaine, une forme de gestion pour ce patrimoine qui réponde à des exigences écologiques.

5. Analyses et commentaires

Après un bref bilan des principaux enseignements tirés des chapitres précédents (chap. 5.1), un certain nombre de recommandations sont proposées dans le chapitre 5.2.

5.1. Bilan

Le premier constat est que le cas du DDPS est particulier, puisque, bénéficiant d'une législation spéciale destinée à protéger les intérêts militaires stratégiques du pays, l'armée a pendant longtemps pu passer outre les réglementations sur l'aménagement du territoire ou la protection de l'environnement. Pour les constructions fixes, l'armée recourt généralement à la propriété privée, d'autant plus qu'elle dispose du droit d'expropriation en cas de besoin. Pendant la majeure partie du 20^e siècle, les droits de l'armée lui permettaient de ne pas se préoccuper d'aménagement du territoire, même ses devoirs envers la population ne la contraignaient pas davantage à en tenir compte.

Cette situation s'est modifiée avec la fin de la guerre froide et la réduction des crédits militaires ; l'armée a brusquement dû faire face à un changement de paradigme (remise en question des stratégies de défense classique, réduction des coûts, réduction des effectifs, importance de la technologie). Pour améliorer son image auprès du public, suite aussi à l'initiative Rothenturm et aux votations sur la suppression de l'armée, et surtout pour justifier ses coûts auprès du public, elle a commencé à s'intéresser à une gestion de ses terrains qui fût respectueuse de l'environnement (voir Knoepfel 1999). Le domaine « Territoire et environnement DDPS », directement rattaché au secrétariat général de son département, a ainsi été nommé responsable des questions de politique environnementale et de l'aménagement du territoire.

La mise en vente d'une partie du parc immobilier du DDPS a toutefois fait apparaître un autre acteur intéressé aux questions d'aménagement du territoire – Armasuisse Immobilier –, mais qui ne poursuivait pas nécessairement les mêmes objectifs que ceux officiels du domaine « Territoire et environnement DDPS ». Pour pouvoir vendre un maximum d'objets (à hauteur de 20 millions par année), Armasuisse immobilier a dû veiller à ce qu'ils fussent localisés dans la « bonne zone » selon la LAT. Le service responsable de la gestion immobilière s'est vu en quelque sorte obligé de se préoccuper d'aménagement du territoire et de zonage s'il voulait parvenir à mettre en valeur son patrimoine. Vu les intérêts avant tout économiques d'Armasuisse immobilier en la matière, la question était bien sûr de savoir si les contacts qu'il entretenait avec les cantons et les communes aboutissaient à des solutions cohérentes en termes d'aménagement du territoire ou si, en usant de son pouvoir (argument économique, place de travail), il parvenait à imposer des changements de zones pour servir ses intérêts, mais peut-être pas ceux de l'intérêt général à plus long terme.⁵²

⁵² Ce constat est partagé par M. Pütz du WSL qui constate que la gestion foncière d'Armasuisse Immobilier n'est pas évaluée sous l'angle de la durabilité (Fachtagung REFINA-Kom, 27.02.08, Universität der Bundeswehr, Neubiberg).

Stratégie foncière

La stratégie foncière d'Armasuisse a été clairement définie afin de répondre à trois buts :

- réponse optimale aux besoins immobiliers du DDPS ;
- utilisation économe des ressources financières ;
- respect des objectifs de politique générale (exigence des cantons et communes, organisation du territoire, environnement).

Dans la pratique, cette stratégie foncière s'est matérialisée tout d'abord par la mise sur pied d'une entité administrative spécialisée : Armasuisse immobilier. Ce dernier a embauché des spécialistes de la gestion immobilière pour répondre au défi principal consistant à gérer son portefeuille foncier et immobilier de manière à répondre aux critères énoncés ci-dessus. L'opération fondamentale consiste, sur la base du concept de stationnement, à décider quels objets doivent être gardés (*Kernbestand*) et quels objets ne sont pas essentiels pour garantir la mission de l'armée (*Dispositionsbestand*). Il s'agit ensuite de trouver des solutions pour minimiser le coût du parc disponible : vente, location, droits de superficie, mise hors service ou déconstruction. Puisque le parc disponible ne répond pas à un usage militaire, Armasuisse immobilier doit passer par les procédures normales de l'aménagement du territoire (manifestation de l'intérêt d'un changement de zone auprès de la commune, nouveaux plans proposés par la commune, approbation du canton).

La stratégie foncière d'Armasuisse Immobilier concernant le parc disponible est entièrement organisée autour d'un problème à résoudre : la diminution des coûts de l'immobilier et l'épuration du portefeuille. Il s'agit donc d'une stratégie « en négatif » dans le sens où il ne prétend pas vouloir construire un projet nouveau (le cas échéant très marginalement, puisque les achats sont très rares), mais plutôt voulait trouver des solutions pour diminuer la taille d'un patrimoine qu'il ne peut plus se permettre d'entretenir dans son état.

Armasuisse Immobilier s'est consacré jusqu'à présent aux objets les plus facilement vendables, mais il est confronté au problème fondamental que 95 pour cent du parc immobilier doivent être considérés comme invendables.

Stratégie politique

La stratégie politique d'Armasuisse Immobilier, visant à influencer le foncier par le biais de la planification, est beaucoup moins développée que la stratégie foncière. La préparation de prises de position par rapport aux différents plans sectoriels de la Confédération, ainsi que par rapport aux plans directeurs des cantons relève principalement d'un autre service, le domaine « Territoire et environnement DDPS ».

La préoccupation d'Armasuisse Immobilier concernant le zonage est toutefois nouvelle, comme en attestent les informations très lacunaires disponibles dans sa base de données foncières. L'intérêt pour une intervention par le biais de la politique d'aménagement remonte à la nécessité de trouver des solutions pour la vente du parc disponible. Le travail de prise de contact avec toutes les communes concernées est toutefois très important, ce qui explique que la majorité des contacts ont lieu actuellement au niveau cantonal.

Durabilité

Pour émettre des commentaires sur la durabilité de la stratégie foncière, il est nécessaire de distinguer la gestion du parc essentiel (*Kernbestand*) et celle du parc disponible

(*Dispositionsbestand*). La gestion du premier inclut les bonnes pratiques de gestion opérationnelle et d'entretien du parc existant, le respect des normes et des standards (p. ex. Minergie), la qualité du bâti, les stratégies d'économie d'énergie ou les produits d'entretien toxiques, etc. Ce ne sont pas sur ces facteurs qu'a porté principalement cette monographie qui s'est penchée sur la gestion du parc disponible, c'est-à-dire sur la stratégie foncière en termes d'implantation, d'achat, de vente, de droit de superficie, de recherche de synergies avec d'autres propriétaires, de réflexions à court ou long terme.

Dans la gestion de son parc disponible, Armasuisse Immobilier mène actuellement une stratégie basée sur le court et le moyen terme afin de trouver des réponses rapides à son besoin de réduire la taille de son patrimoine foncier et immobilier. Elle repose avant tout sur le respect de critères économiques de rentabilité. Les critères environnementaux correspondent au minimum légal. Armasuisse Immobilier respecte toutefois des objectifs de transparence par rapport aux sites potentiellement contaminés, puisqu'un cadastre des sites contaminés a été réalisé, entraînant une prioritarisation des actions à entreprendre pour la décontamination (dont le coût total est d'ores et déjà estimé à 100-400 millions de francs).

Qu'en est-il des impacts sociaux de sa stratégie de gestion du foncier ? Armasuisse Immobilier ne cherche pas particulièrement à vendre ses terrains à des acteurs dont les projets apportent une réelle plus-value pour la collectivité. Elle accorde toutefois un droit de préemption implicite aux collectivités publiques potentiellement intéressées par ses terrains pour autant que leur offre financière soit identique à celle des privés également en lice. Elle ne cherche pas non plus les contacts avec des organisations poursuivant un but non lucratif d'intérêt général. Ses objectifs restent la diminution des coûts et la maximisation de son rendement. Il faut toutefois souligner deux points : d'abord son souci de ne pas mettre en même temps trop d'objets sur le marché, ce qui déstabiliserait le marché foncier (remarquons que cela est aussi dans son intérêt si elle veut obtenir le maximum des terrains qu'elle met en vente). Ensuite, lors de la vente de terrains à haute valeur écologique (inventaire IKFÖB) ou de monuments historiques (inventaires ADAB et HOBIM), elle prévoit des servitudes afin de maintenir la valeur écologique ou patrimoniale du terrain.

5.2. Recommandations

5.2.1. Quatrième zone

La mission confiée à Armasuisse Immobilier pour la gestion du parc disponible est paradoxale dans la mesure où il s'agirait pour lui de vendre des objets dont la majorité est considérée comme invendable. Cela signifie que, dans les faits, le discours officiel est en grande partie inapplicable. Face à ce constat, Armasuisse Immobilier a procédé au recensement de ses objets fonciers et immobiliers en enregistrant dans une base de données leurs caractéristiques importantes. Toutefois, la base de données SAP dont dispose Armasuisse Immobilier est encore inachevée. Pour chaque parcelle ou immeuble, elle permet pour l'instant de décrire le type d'objet, ses caractéristiques et sa location ; toutefois, la description du zonage est encore incomplète.

L'information sur la localisation des parcelles et le zonage est essentielle, car elle permet de faire le lien avec la future « 4^e zone ».

Définition de la 4^e zone

Comme l'OCDE l'a mis en évidence dans son dernier rapport sur les politiques rurales, les pays européens font face à un nouveau paradigme rural (OECD 2006). De nombreuses publications scientifiques, des conférences, ainsi que des recommandations adressées au monde politique présentent les changements profonds qui ont eu lieu dans les espaces ruraux européens depuis les dernières décennies (pour une présentation détaillée de cette littérature, voir Larrue 2007). Après une longue période de déclin démographique et économique, les économies rurales font face à un renouveau motivé par des facteurs extérieurs au modèle traditionnel uniquement agricole :

- Le secteur agricole, qui est traditionnellement au centre de l'économie des espaces ruraux, a subi un changement profond : l'agriculture est devenue plus consommatrice de capitaux (et par conséquent moins dépendante d'une main-d'œuvre nombreuse), elle se fait à plus grande échelle (augmentation de la taille des exploitations), les exploitations sont moins autosuffisantes (accroissement de l'achat de biens manufacturés), l'ensemble du secteur est plus régulé (en partie en tant que conséquence des subsides qui lui sont alloués).
- Les espaces ruraux sont considérés comme un réservoir pour la conservation de la nature et de l'environnement. Le nombre de territoires protégés dans ces espaces a augmenté à partir des années 1960. Dès la décennie suivante, on assiste en outre à une prise de conscience des effets négatifs sur l'environnement de certaines pratiques agricoles.
- Une restructuration des espaces ruraux est en cours. En effet, les économies rurales deviennent de moins en moins exclusivement dépendantes de l'activité agricole. Un processus de diversification a lieu dans ces régions qui bénéficient de l'amélioration de l'offre de transports publics pour attirer des personnes et des entreprises.

La zone agricole est l'objet d'un nombre croissant d'usages différents et donc souvent de pressions liées à l'extension des territoires urbanisés pour dégager de nouvelles surfaces permettant l'implantation d'activités de loisirs (golfs, manifestations sportives, délasserment, etc.), à l'ouverture des bâtiments agricoles au tourisme, à la révision du droit foncier rural, à la diminution constante du nombre d'agriculteurs, à la transformation de l'agriculture qui devient une activité professionnelle accessoire pour de nombreux exploitants, etc. Ces changements ont un impact sur le territoire et militent en faveur de la création d'une « 4^e zone », qui ne soit pas exclusivement agricole, constructible, protégée ou forestière.

La 4^e zone est pour l'instant un concept avant tout analytique servant à rendre compte du phénomène de diversification des usages des espaces ruraux. Dans cette optique, la 4^e zone peut être conçue pour abriter toutes les activités de loisirs temporaires, pour les formes de production alternatives ou spéciales (cultures en serre, espèces nouvelles, pépinières, etc.), pour le délasserment, pour les activités touristiques. Les usages de la 4^e zone ne doivent pas affecter de manière durable ni les écosystèmes, ni l'environnement, notamment les sols. L'objectif est de pouvoir les réutiliser ensuite pour l'agriculture, voire pour leurs qualités écologiques. Les usages qui s'y développent sont donc limités dans le temps (court ou moyen terme) et réversibles. Le risque est bien sûr que la création de la 4^e zone favorise une augmentation de la circulation. Il est donc nécessaire de privilégier dès le départ les transports publics, selon des solutions flexibles.

Lien avec le patrimoine Armasuisse Immobilier

La nécessité pour le DDPS de vendre du terrain provient d'un changement de sa logique militaire : l'intervention militaire est moins qu'autrefois liée à un quadrillage de l'espace des places d'armes

ou des infrastructures de défense. Une flexibilisation de l'implantation militaire sur le territoire est la conséquence de ce changement dans la stratégie de défense. Le retrait de l'armée – ou du moins la diminution de l'activité militaire – qui en résulte dans certaines régions doit pouvoir être contrôlé de manière à ce qu'il ne soit pas anarchique. Cela aurait des conséquences négatives aussi bien pour l'aménagement du territoire, que pour la protection de la nature et des paysages ou pour le tissu socioéconomique local. C'est la raison d'être du nouveau plan sectoriel militaire et des concepts d'affectation. Toutefois une planification spatiale et surtout temporelle plus précise du processus de désengagement de l'armée de certaines régions s'impose si des objectifs de longue durée en termes économiques, sociaux et environnementaux doivent être suivis. Le recours à la 4^e zone permet ainsi de flexibiliser l'usage des bâtiments et infrastructures en passe d'être vendus ou désaffectés.

Le concept de 4^e zone est également susceptible d'apporter des solutions pour la partie invendable du parc disponible. Des scénarios externes à la politique militaire doivent être recherchés. Dans la situation actuelle, par manque de ressources lui permettant une stratégie proactive, Armasuisse Immobilier se contente d'attendre des fenêtres d'opportunité en lien avec le zonage ou la modification des plans de zone. Avec la création d'une 4^e zone, de nombreuses installations de l'armée pourraient tomber dans cette catégorie, caractérisée en outre par le recours aux « usages temporaires » (dans ce domaine, Armasuisse Immobilier possède une solide expérience de déconstruction – et donc du temporaire).

Dans le contexte de la définition de la 4^e zone, Armasuisse Immobilier devrait donc lui-même créer la demande. D'autres solutions à examiner sont la protection du paysage et de zones naturelles (un travail pour lequel Armasuisse Immobilier pourrait bénéficier de subventions d'entretien⁵³), l'accueil et les loisirs (jeux dans les bunkers), la location à des sociétés de sécurité ou à la police⁵⁴ pour des entraînements, etc. Ces stratégies de mise en valeur se heurtent toutefois à une restriction légale importante, mais dont il est encore difficile d'estimer les impacts réels vu la nouveauté de la disposition en question. La loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (RS 611, LFC) stipule en effet que « les unités administratives ne peuvent fournir des prestations commerciales à des tiers que si une loi les y autorise » (art. 41 Activités commerciales). Alors que la loi est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2006, l'article 41 (ainsi que l'article 55), eux, deviendront effectifs à partir du 1^{er} janvier 2009.

Le rapport du 27 février 2007 de la Délégation des finances aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2006 observe que, bien que l'article 41 LFC n'autorise les unités administratives à fournir des prestations commerciales à des tiers que si une loi les y autorise, « certaines unités administratives, de plus en plus nombreuses, offrent des prestations commerciales. Dès lors, avant de mettre en force cet article, il convient d'identifier quelles sont les prestations commerciales fournies sans base légale suffisante, puis de remédier à ces lacunes ou de renoncer à fournir lesdites prestations. La Délégation des finances s'est penchée plus particulièrement sur les offices du Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et du Département fédéral de l'économie (DFE). Elle a relevé quelque quarante prestations différentes totalisant en 2005 un chiffre d'affaires de 24 millions de francs. Les unités administratives

⁵³ En tant qu'entité administrative, Armasuisse Immobilier ne peut pas bénéficier de subventions. Afin de profiter tout de même indirectement de cette manne, il signe des contrats d'entretien avec des partenaires privés qui, eux, peuvent légalement en profiter.

⁵⁴ Pour réaliser de telles locations, une autorisation cantonale est nécessaire. Les procédures ne sont toutefois pas encore totalement fixées du fait que les demandes sont apparues très récemment.

intéressées ont été invitées à se mettre en ordre avec la LFC, de façon que l'article 41 précité puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2009 » (pp. 3920-3921).

D'une part, on demande à Armasuisse Immobilier de gérer son patrimoine selon des principes issus de l'économie privée pour qu'il génère des bénéfices. D'autre part, on le prive des outils dont disposent les privés à cet effet, puisqu'Armasuisse Immobilier n'a pas le droit d'offrir des prestations commerciales. La seule issue possible de ces incitations contradictoires est la vente du patrimoine. Une participation active d'Armasuisse Immobilier au débat sur la 4^e zone lui permettrait de contribuer à façonner lui-même les règles du jeu, de façon à ne pas se retrouver ensuite à devoir obéir à une nouvelle réglementation qu'on lui demanderait de suivre, mais sans lui en donner réellement les moyens, comme cela est en partie le cas aujourd'hui.

5.2.2. Vision pour le futur des objets invendables du parc disponible

Devant le constat que 95 pour cent de ses biens immobiliers sont invendables, Armasuisse Immobilier doit trouver de nouvelles solutions pour ce patrimoine. Le premier pas consiste à reconnaître pleinement la non cessibilité de ces biens et d'accepter de devoir leur consacrer un traitement différent de celui des autres objets. La recherche de solutions différentes s'impose pour ces parcelles qui ne passent pas obligatoirement par le processus bien rodé de la vente. Les points ci-dessous explorent certaines de ces possibilités :

1. *Mise sur pied d'une fondation (ou d'un trust sur le modèle anglais) chargée de gérer tous les terrains invendables, non dangereux pour la population ou l'environnement* : Cela revient à séparer le patrimoine invendable (ou en tout cas une partie de ce patrimoine) d'Armasuisse Immobilier et de l'armée en général pour le confier à une entité juridique séparée.

L'ensemble de ce patrimoine, qui à l'échelle du pays est très important, permettrait de créer un réseau national de réserves de l'armée capable de préserver le patrimoine militaire du pays, de contribuer à la protection du territoire naturel de la Suisse, de fournir des zones de délasserment à la population. Le tout coûterait à la fondation responsable uniquement ce qu'elle déciderait d'investir pour l'entretien. Ce patrimoine serait géré sur le très long terme selon des principes de durabilité forte. Des synergies avec les nouveaux parcs périurbains ou les parcs naturels paysagers pourraient voir le jour.

Un management plus actif est également imaginable afin de préserver, voire d'augmenter la valeur globale du parc (mesurée en termes non nécessairement monétaires) par échange de terrains lorsque l'occasion se présente. Dans ce contexte, la fondation aurait la possibilité de recevoir des dons financiers, voire des legs en nature. La fondation pourrait également accepter des contrats de gestion de terrains pour des tiers (rôle du trustee) (Bord 2006).

2. *Décentralisation des tâches de gestion des terrains les plus intéressants d'un point de vue biologique, social ou économique* : Cette deuxième possibilité va moins loin que la précédente dans la séparation juridique avec Armasuisse Immobilier du patrimoine non vendable. Il s'agirait ici de favoriser un processus bottom up de l'usage et de la gestion de ces terrains en signant des contrats d'utilisation avec les partenaires intéressés : usages particuliers liés à des sports, manifestations culturelles, usages professionnels (stockage, entraînement), éducation à l'environnement ou à la durabilité... Une solution intéressante pour Armasuisse Immobilier est l'octroi de droits de superficie à plus long terme que des contrats, par exemple à des organisations de protection de la nature intéressées par certains terrains (Pro Natura a confirmé à plusieurs reprises son intérêt pour les terrains militaires à haute valeur biologique, mais regrette le manque

d'informations et les prix élevés). Il s'agirait de donner la possibilité aux personnes intéressées à signer un contrat d'usage, donc de « privatiser » de manière limitée dans le temps, les terrains en question.

Parallèlement à la décentralisation des tâches de gestion, Armasuisse Immobilier maintiendrait une activité de veille pour les terrains qui seraient susceptibles d'entrer dans la 4^e zone, voire en zone à bâtir ou dans un remaniement parcellaire. Dans le processus de zonage, il s'agirait pour Armasuisse Immobilier de défendre ses intérêts et les principes de durabilité en tant que gestionnaire du patrimoine national.

Par rapport à la première solution exposée ci-dessus, cette solution requiert un investissement plus important d'Armasuisse Immobilier pour ce patrimoine (signature de contrats, veille, etc.), mais lui permet de garder un contrôle stratégique, d'avoir le mérite d'une gestion durable et d'obtenir les bénéfices financiers découlant d'un transfert de zone. La prise de position politique dans le débat sur la 4^e zone et le pilotage de ce mouvement qui s'amorce apparaissent en effet comme des éléments centraux d'une nouvelle stratégie qui permettrait à Armasuisse Immobilier de défendre ses intérêts tout en promouvant la durabilité.

Les deux solutions proposées ont comme avantage pour Armasuisse Immobilier de pouvoir se concentrer sur les tâches qui sont réellement les siennes, de réaliser des économies de coûts en profitant de l'épuration du portefeuille résultant de la mise dans un compte séparée des biens invendables. Armasuisse Immobilier, ou l'organisme chargé de la gestion de ce patrimoine, deviendrait une sorte de « seigneur du paysage » (Aubin et al. 2004) chargé de distribuer les droits d'usage sur un territoire comparable à la superficie du canton de Zoug.

5.2.3. Comparaison entre Armasuisse Immobilier et d'autres acteurs

Ce sous-chapitre présente quelques enseignements, tirés des autres monographies réalisées dans le cadre de ce projet, qui pourraient être utiles à Armasuisse Immobilier.

S'inspirer des CFF

Comparer Armasuisse Immobilier avec une SA est difficile, car les conditions cadres sont différentes (p. ex. Armasuisse Immobilier n'a pas la même liberté concernant l'emploi de son personnel, son but n'est pas lucratif, etc.) Toutefois, certaines leçons peuvent être tirées de la comparaison.

Tout comme Armasuisse Immobilier, la SA CFF est issue d'un transfert de propriété du patrimoine de la Confédération. Dans ce cas, l'autonomisation est allée plus loin que ce qui s'est passé avec Armasuisse Immobilier puisqu'une SA indépendante a été constituée (bien que la totalité des actions soient restée aux mains du Département des finances). Les caractéristiques de leur parc immobilier sont également différentes puisque, en ce qui concerne la SA CFF, un certain nombre des immeubles qu'elle a reçus sont placés idéalement au centre des villes et disposent par conséquent d'un important potentiel de mise en valeur. Malgré ces différences, une comparaison avec la situation d'Armasuisse Immobilier peut être esquissée.

Les CFF ont mis sur pied une structure spécialisée dans la gestion de leur patrimoine : CFF Immobilier. Cette dernière cherche à épurer son portefeuille immobilier en vendant les objets les moins rentables, tout comme Armasuisse Immobilier. Elle procède également à la réalisation de projets de développement. Les aires de développement sont des parcelles où la planification a déjà

été faite dans les grandes lignes et les permis ont déjà été obtenus. CFF Immobilier peut ainsi décider elle-même des grands principes de développement de l'aire en question. Les surfaces peuvent ensuite être vendues, cédées en droit de superficie ou louées par contrat de bail. Les CFF maintiennent ainsi dans le parc de l'entreprise les terrains économiquement les plus intéressants afin de bénéficier de rentrées à long terme.

De manière similaire, Armasuisse Immobilier pourrait valoriser les terrains et immeubles possédés dans les zones urbanisées. Il s'agirait donc de mener une politique foncière active visant, grâce aux outils de l'aménagement du territoire, à contribuer à l'organisation du quartier en question dans son ensemble – en non seulement de la parcelle concernée – pour contribuer à la meilleure mise en valeur de cette dernière. Le développement de véritables projets immobiliers implique en effet une réflexion par rapport à l'intégration dans le quartier : gestion du trafic routier, desserte en transports publics, locaux de restauration, implantation de commerces, de logements ou de bureaux, respect d'objectifs de mixité sociale, etc. En milieu rural, Armasuisse Immobilier pourrait également profiter de l'expérience acquise par les CFF dans la gestion de leurs parcelles en zone agricole, protégée ou forestière, en particulier en développant des collaborations concernant l'entretien ou la mise en valeur.

S'inspirer de la Coop

Tout comme les CFF, la Coop joue le rôle de promoteur de projet. Dans le cas du stade de la Maladière (NE), elle a ainsi acheté le terrain, construit en adaptant les constructions à ses besoins, puis revendu à d'autres partenaires, dont la ville de Neuchâtel.

Armasuisse Immobilier pourrait jouer un rôle similaire, en particulier dans les domaines qui sont les siens, par exemple si les bâtiments au centre du complexe ont un rôle en lien avec l'armée ou la sécurité (paix, médiation, lieu d'exercice, patrimoine militaire...). Dans ce contexte, la collaboration avec d'autres services de sécurité pourrait être renforcée : sécurité civile, police, sociétés de sécurité privées. Les communes ont de leur côté développé depuis longtemps une tradition d'usage des infrastructures de la protection civile pour développer leurs propres projets (p. ex. salle polyvalente).

S'inspirer des bourgeoisies

Beaucoup de bourgeoisies et certaines communes municipales ont développé un usage intensif des droits de superficie, afin de garder le contrôle sur leur patrimoine et de bénéficier de rentrées financières régulières. Cette stratégie permet une meilleure prise en compte du long terme. Cela est important pour plusieurs raisons :

- La préservation du patrimoine bourgeoisial,
- l'étalement dans le temps des bénéfices financiers plutôt qu'en une fois, au moment de la vente,
- le contrôle des terrains permettant de redéfinir leur usage à l'échéance du droit de superficie.

L'avantage fondamental des acteurs publics sur les privés est qu'ils peuvent se permettre d'attendre. Comme le démontre clairement le cas de la bourgeoisie de Berne, qui achète des terrains situés aux abords des zones à bâtir aujourd'hui en misant sur leur classement en zone à bâtir dans cinquante ans (tout en étant consciente que si ce transfert ne se fait pas, elle n'enregistre pas pour autant une perte, mais uniquement une situation de statu quo), les acteurs publics peuvent véritablement miser sur le long terme. Contrairement à ce que certaines manières de faire issues du

privé peuvent laisser penser, les acteurs publics doivent utiliser cette différence, afin de ne pas se laisser dicter leur comportement et leur stratégie par le bilan de fin d'année. Dans cette perspective (qui va à l'encontre de son mandat actuel), Armasuisse Immobilier n'aurait plus besoin de se précipiter ; les pressions de marché issues du court terme n'influenceraient plus sa stratégie ; il pourrait se permettre de réduire la vitesse des transformations de son parc immobilier interne (pour autant qu'il ne s'agisse pas d'objets directement concernés par le débat politique) afin de réfléchir dans le moyen terme (20 ans), voire dans le long terme. À cet horizon-là, la distinction entre le parc essentiel (*Kernbestand*) et le parc disponible (*Dispositionsbestand*) deviendrait moins absolue. En effet, le parc essentiel est aussi amené à évoluer : il va se réduire, changer qualitativement en fonction des besoins. À long terme, il ne peut en aucun cas être considéré comme une donnée fixe. Par conséquent, Armasuisse Immobilier ne devrait pas hésiter à tenir compte du parc essentiel lors de la mise en place de stratégies de valorisation de son parc disponible.

La distinction entre parc essentiel et parc disponible repose sur une différenciation spatiale. Avec une pensée sur le long terme, une différenciation temporelle des usages peut également être invoquée. Des usages temporaires, clairement limités dans le temps, peuvent ainsi être imaginés. Dans le très court terme, il peut s'agir de location de terrains ou de bâtiments à des tiers pour une manifestation particulière, alors que, dans le moyen terme, l'usage de droits de superficie peut permettre d'affecter un bâtiment ou un terrain militaire à un autre usage pour une durée de 20-50 ans. Une fois l'usage concédé à un tiers terminé, le bâtiment ou le terrain qui avait quitté le parc essentiel de manière temporaire y retourne et sa mission peut être réévaluée. Comme l'espace devient rare dans notre société, une réflexion en terme de multifonctionnalité des usages devient de plus en plus nécessaire.

S'inspirer de Pro Natura

Pro Natura est un des plus grands propriétaires fonciers de Suisse. Cette organisation non gouvernementale a développé une stratégie décentralisée de gestion de son patrimoine avec des sections relativement autonomes chargées de l'entretien. Une prioritarisation des réserves a également été mise sur pied. Sa longue expérience dans la gestion de terrains naturels et le développement de solutions décentralisées pourraient fournir des pistes pour Armasuisse Immobilier lorsqu'il s'agira pour lui de faire des choix sur la manière de gérer ses terrains invendables. Cela est tout à fait d'actualité puisque Pro Natura considère avec beaucoup d'intérêt le patrimoine d'Armasuisse Immobilier dont de nombreuses parcelles sont susceptibles d'avoir un intérêt biologique.

5.2.4. Conclusion : développer une réflexion sur la modification/adaptation de son propre mandat

Cette monographie s'est penchée sur la stratégie menée par Armasuisse Immobilier pour gérer son stock disponible. Il a été mis en évidence que le mandat d'Armasuisse Immobilier promeut un mode de gestion de ce patrimoine foncier et immobilier qui obéit à des principes de gestion issus de l'économie privée. L'objectif central est non seulement de minimiser les coûts d'entretien de ce patrimoine, mais surtout, si possible, de dégager un bénéfice financier des opérations de ventes immobilières. L'échéance temporelle est celle du court, voire du moyen terme. La valeur des biens fonciers et immobiliers est évaluée selon des critères avant tout monétaires.

Parallèlement, cette monographie a permis de bien mettre en évidence les spécificités du stock disponible. 95% des parcelles sont invendables : la majorité est en effet située hors de la zone à bâtir ou de la zone agricole. Ces parcelles, étant plus ou moins inaccessibles par la route, elles peuvent être équipées de constructions sans intérêt pour un usage civil. Toutes ces caractéristiques les rendent inintéressantes pour la majorité des collectivités publiques ou des privés. Cela contribue à maintenir leur pris de vente très bas. Parallèlement, Armasuisse Immobilier possède également des parcelles ou immeubles bien situés et donc potentiellement intéressants pour des acheteurs privés ou publics. Toutefois, des dispositions légales viennent empêcher Armasuisse Immobilier de les utiliser pour développer des prestations commerciales potentiellement rentables. La seule solution est de les vendre (ou éventuellement de les louer en droit de superficie). Cela d'autant plus que, comme les effectifs du personnel d'Armasuisse Immobilier auront été divisés par deux entre 1990 et 2010, la vente reste la solution la plus économe en force de travail.

Armasuisse Immobilier est donc tiraillé entre des incitations contradictoires. D'une part, on lui demande de jouer un rôle sur le terrain des investisseurs privés, de l'autre, on ne lui en donne pas les moyens. La question qui demeure est donc la suivante : ne serait-il pas nécessaire, après ces premières années d'existence d'Armasuisse Immobilier, de reconsidérer la pertinence de certaines dispositions de son mandat ? Il s'agirait ainsi de réduire les incohérences que l'on peut observer entre le mandat à accomplir, le problème à résoudre, les ressources attribuées et les moyens à disposition. Tout cela en intégrant, de façon explicite et substantielle, des principes de durabilité dans les objectifs de gestion du stock à disposition.

6. Bibliographie

Sites internet :

- www.ar.admin.ch
- www.armasuisse.ch
- www.efd.admin.ch
- www.gr.admin.ch
- www.vbs.admin.ch

Documents du DDPS :

- ARMASUISSE 14.7.2004. Input-/Outputblätter Immobilien VBS, document interne.
- ARMASUISSE 21.12.2005. Prozess-Information zum Portfoliomanagement, document interne.
- Cajos, Jachen, 2006. „Immobilienmanagement VBS im Kontext einer nachhaltigen Immobilienstrategie?“ Seminar des IDHEAP „Propriété foncière et développement territorial durable“. Lausanne, 15. Mai 2006.
- Conseil fédéral 2005. Message du 25 mai 2005 sur l’immobilier du DDPS 2006 (05.045)
- Conseil fédéral 2005. Message du 31 mai 2006 sur l’immobilier du DDPS 2007 (06.049)
- DDPS 2004. Bericht über die Umsetzungsplanung für ein Raumordnungs- und Umweltmanagement VBS XXI (Teil A) und Immobilienmanagement VBS XXI (Teil B). Bern: DDPS.
- DDPS 2005. 1. Bericht über die Umsetzung des Immobilienmanagements VBS XXI (22.12.2005). Bern: DDPS.
- DDPS 2005. *Immobilienstrategie VBS*. Bern : DDPS.
- DDPS. Avril 2001. Environnement info (no 16)
- DDPS. Immobilier DDPS, N° 1 / octobre 2004
- DDPS. Immobilier DDPS, N° 2/ février 2005
- DDPS. Immobilier DDPS, N° 3 / mai 2005
- DDPS. Immobilier DDPS, N° 4 / octobre 2005
- DDPS. Juin 2005. Environnement info (no 22)
- DDPS. Novembre 2001. Environnement info (no 17)
- FISP Armasuisse 2005, Jahresbericht 2005
- FISP Armasuisse 2007, Reglement für das Finanzinspektorat armasuisse
- VBS 2000. Umweltbericht VBS 2000.

Autres :

- Aubin D., Nahrath S. & Varone F. 2004. *Paysage et propriété : patrimonialisation, communautarisation ou pluri-domanialisation*. Cahier de l’IDHEAP. Chavannes-près-Renens, IDHEAP.
- ARE 2004. Vue d’ensemble des activités à incidence spatiale de la Confédération 2004
- Baumgartner Daniel & Pütz Marco. 2008. *Bericht Fallstudie Schweiz*, Interner Bericht, Wald Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL, Birmensdorf.
- Bord Mélanie, 2006. Analyse juridique des formes de propriété et de propriétaires collectifs en Suisse. Working paper de l’IDHEAP 10/2006.

- Knoepfel Peter, 1999. Militär und Umwelt im politischen Alltag : vier Fallstudien für die Ausbildung / Militaire et environnement – la politique au quotidien : quatre études de cas pour l'enseignement. Eidgenössisches Personalamt EPA, IDHEAP.
- Larrue, C. (Ed) 2007. New rurality. Towards integrated institutional regimes for sustainable rural development in the context of PAC reforms. Proposal for the Seventh Framework Programme (FP7). Unpublished document.
- Moeri S. 2005. Militärische Hochbauten als Baudenkmäler. NIKE-Bulletin 1/2 2005.
- OECD 2006. Reinventing Rural Policy. OECD.
- OECD 2006. The New Rural Paradigm: Policies and Governance. OECD.
- Stöckli, Pascal. 2005. Nature, Paysage et Armée. Une foule d'intérêts sur une surface restreinte. (Traduction). Travail de maturité professionnelle. AKAD Profession, Zurich.

7. Annexes et sources

7.1. Entretiens

- Jochen Cajos, domaine de la gestion du portefeuille, et Christian Schwarz, domaine de la gestion du portefeuille, 21.12.2005 (entretien mené par K. Daepf)
- Christian Schwarz, domaine de la gestion du portefeuille, 29.3.2006 (entretien mené par K. Daepf)
- Dario Viel, domaine de la gestion du marché immobilier, 28.4. 2006 (entretien mené par K. Daepf)
- Dario Viel, 23.4. 2007, entretien téléphonique
- Markus Jauslin (domaine de la gestion environnementale, des normes et des standards), Christian Schwarz et Marco Castegnaro (Planification, controlling et support), entretien 9.7.07.
- Markus Jauslin, Christian Schwarz et Marcel Adam (domaine de la gestion environnementale, des normes et des standards), entretien 1.2.2008
- Doris Graschitz et Markus Rüttimann, domaine « Territoire et environnement DDPS » (Raum und Umwelt VBS), entretien 18.9.2008
- Doris Graschitz et Markus Rüttimann, Simon Flueckiger (Management du parc à disposition) et Dario Viel, entretien 26.9.2008.

7.2. Les 16 bassins d'emploi de la Suisse

16 Arbeitsmarktregionen der Schweiz Les 16 bassins d'emploi de la Suisse

Nummer / Name der Arbeitsmarktregion
Numéro / Nom de bassin d'emploi

- 1 Genève
- 2 Lausanne
- 3 Sion
- 4 Fribourg
- 5 Neuchâtel
- 6 Biel/Bienne
- 7 Bern
- 8 Basel
- 9 Aarau – Olten
- 10 Zürich
- 11 Winterthur – Schaffhausen
- 12 St. Gallen
- 13 Chur
- 14 Luzern
- 15 Bellinzona
- 16 Lugano

Stand 05. Dezember 2000
Etat au 5 décembre 2000



© Bundesamt für Statistik / Office fédéral de la statistique, ThemaKart, Neuchâtel 2005 / K00.28

Quellen: Eidg. Volkszählung 2000, BFS
Sources: Rec. féd. de la population 2000, OFS

Source : OFS, www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/03.html

Working papers Projet PF 2008 – 2009

Monographies :

- J.-D. Gerber, 2008a, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des cantons et des communes de Bienne, la Chaux-de-Fonds et Zürich*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 1, 8/2008.
- J.-D. Gerber, 2008b, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des bourgeoisies de Berne, Soleure et Coire*, Chavannes-Renens, no 2, 9/2008.
- J.-D. Gerber, 2008c, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des chemins de fer fédéraux (CFE)*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 4, 10/2008.
- J.-D. Gerber, 2008d, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : la propriété foncière du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) gérée par Armasuisse immobilier*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 5, 10/2008.
- J.-D. Gerber, 2008e, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas de Pro Natura*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 6, 10/2008
- P. Csikos, 2008a, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : les cas des sociétés immobilières, fonds de placement immobilier et fondations de placement*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 3, 10/2008.
- P. Csikos, 2009a, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des caisses de pensions*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 7, 3/2009.
- P. Csikos, M. Fauconnet, 2009, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des entreprises de commerce de détail*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 8, 3/2009.
- P. Csikos, 2009b, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : les cas des compagnies d'assurance et des banques*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 9, 3/2009

Etudes de cas :

- P. Csikos, 2009c, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du complexe immobilier de « La Maladière » à Neuchâtel*, Working Paper de l'IDHEAP, no 1
- J.-D. Gerber, 2008f, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du pôle de développement économique du Wankdorf*, Working Paper de l'IDHEAP, no 2
- P. Csikos, 2009d, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du « Centre Boujean » à Bienne*, Working Paper de l'IDHEAP, no 3.
- J.-D. Gerber, 2008g, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas de la place d'armes de Thoune*, Working Paper de l'IDHEAP, no 4.