

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles

État-major de l'armée, Office central du matériel
historique de l'armée

| | |
|----------------------------|--|
| Bestelladresse | Contrôle fédéral des finances (CDF) |
| Adresse de commande | Monbijoustrasse 45 |
| Indirizzo di ordinazione | 3003 Berne |
| Ordering address | Suisse |
| Bestellnummer | 525.21403 |
| Numéro de commande | |
| Numero di ordinazione | |
| Ordering number | |
| Zusätzliche Informationen | www.efk.admin.ch |
| Complément d'informations | info@efk.admin.ch |
| Informazioni complementari | twitter: @EFK_CDF_SFAO |
| Additional information | + 41 58 463 11 11 |
| Abdruck | Gestattet (mit Quellenvermerk) |
| Reproduction | Autorisée (merci de mentionner la source) |
| Riproduzione | Autorizzata (indicare la fonte) |
| Reprint | Authorized (please mention source) |

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| L'essentiel en bref | 4 |
| Das Wesentliche in Kürze..... | 6 |
| L'essenziale in breve | 8 |
| Key facts..... | 10 |
| 1 Mission et déroulement | 15 |
| 1.1 Contexte | 15 |
| 1.2 Objectif et questions d'audit | 16 |
| 1.3 Étendue de l'audit et principe | 17 |
| 1.4 Documentation et entretiens | 17 |
| 1.5 Discussion finale | 17 |
| 2 Suivi des recommandations..... | 18 |
| 2.1 Chronologie des faits | 18 |
| 2.2 Trois fondations, trois situations différentes | 18 |
| 2.3 Stratégie, vision et concept définis, mais pas en adéquation avec les ressources | 19 |
| 2.4 Conduite et contrôle des fondations à renforcer | 22 |
| 2.5 Négociation en cours d'un prix de location des surfaces utilisées pour le musée..... | 24 |
| 3 Collections d'armes et de munitions d'Ammotec..... | 25 |
| 3.1 Contexte complexe et risqué..... | 25 |
| 4 Relations d'affaires avec le musée Clin d'Ailes | 27 |
| 4.1 Clin d'Ailes, musée et institution accréditée par OCMHA..... | 27 |
| 4.2 Les relations d'affaires sont formalisées, les prix des prestations devraient être mis à jour..... | 27 |
| Annexe 1 : Bases légales | 30 |
| Annexe 2 : Abréviations | 31 |
| Annexe 3 : Infographies des collections des 3 fondations..... | 32 |
| Annexe 4 : Points d'améliorations des conventions de prestations..... | 35 |
| Annexe 5 : Chronologie des faits liés à la recommandation 006 du rapport 11383 | 36 |
| Annexe 6 : Chronologie des faits – Ammotec SA | 38 |

Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles

État-major de l'armée, Office central du matériel historique de l'armée

L'essentiel en bref

En 2001, le Conseil fédéral s'est prononcé contre l'introduction d'une disposition légale qui aurait permis de créer et d'exploiter un musée de l'armée ou de soutenir des efforts privés à cet effet. Cependant, depuis 2009, l'Office central du matériel historique de l'armée (OCMHA) porte la responsabilité de la collection du matériel historique de l'armée suisse. L'objectif est de documenter et de présenter l'histoire et le développement technique de l'armée. Trois collaborateurs veillent à la mise hors service de ce matériel. En outre, l'OCMHA a conclu avec trois fondations (Thoune/Burgdorf, Dübendorf et Uster) des contrats de prestations pour un budget total annuel d'environ 3,8 millions de francs.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un audit de la mise en œuvre de trois recommandations déjà formulées il y a environ dix ans. Le mandat a aussi porté sur une appréciation des relations d'affaires entre la Confédération et le musée Clin d'Ailes à Payerne, ainsi que sur les risques liés à la reprise par l'OCMHA des collections d'armes et de munitions suite à la privatisation de la société Ammotec SA.

Les résultats d'ensemble laissent apparaître de nombreuses lacunes et les trois recommandations émises par le CDF ne sont toujours pas mises en œuvre.

Les recommandations ne sont pas mises en œuvre

La vision, la stratégie et le concept de collection sont définis. Les objectifs stratégiques et opérationnels ne sont pas en adéquation avec les ressources à disposition. Des priorités devraient être fixées. L'avenir du matériel historique de l'armée devrait être évalué sous l'angle de sa durabilité, de son efficacité et de son efficience.

La formulation des conventions de prestations et des objectifs annuels s'est améliorée. Des adaptations restent toutefois nécessaires afin de renforcer les outils de contrôle et mieux conduire les fondations. Chaque convention de prestations devrait prévoir une clause sur un devoir d'information des fondations et sur un droit de contrôle d'OCMHA. Ce dernier devrait aussi faire partie du processus décisionnel en lien avec la politique d'engagement et salariale des fondations.

Pour la recommandation de 2011 traitant de la couverture des coûts immobiliers du musée de l'aviation à Dübendorf, les négociations sont en cours entre l'État-major de l'armée et la fondation MHMLW. Le CDF n'est pas en mesure de se prononcer sur les chances de la mettre en œuvre pour le 1^{er} janvier 2023, date à laquelle prend fin la gratuité du droit de superficie.

Une reprise risquée des collections de munitions et d'armes

Dans son rôle de fabricant de munitions, Ammotec SA a collectionné des munitions en application du principe de collection du matériel historique de l'armée. Cette collection a été complétée par différentes donations d'armes et de munitions. Une vue d'ensemble sur ces

différentes collections fait défaut. Les inventaires ne sont pas fiables. Pour une donation en particulier, la Confédération n'aurait pas dû l'accepter, car elle était assortie de plusieurs conditions strictes, comme celles d'être complétée et de ne pas être déplacée.

Suite au changement des rapports de propriété (privatisation d'Amotec SA), toutes ces collections devront être gérées par la Confédération. Les coûts et les risques lui sont ainsi transférés. Le bâtiment qui devrait les accueillir ne sera pas fonctionnel à temps. Les coûts liés à la période transitoire sont donc à la charge de la Confédération. L'option de louer les locaux actuels est estimée à environ 160 000 francs par an, mais les négociations n'ont pas encore eu lieu.

Les aspects financiers de la collaboration avec le musée Clin d'Ailes sont à clarifier

Le musée de l'aviation militaire Clin d'Ailes est un institut accrédité par l'OCMHA. Il ne paie pas de location pour le terrain de la place d'aviation militaire de Payerne où se trouve le musée. En l'absence de base légale, une location devrait lui être facturée dès le 1^{er} janvier 2033 (échéance de la servitude personnelle accordée par la Confédération). Les conventions de prestations en lien avec les vols de Mirage III prévoient une actualisation annuelle des prix. Celle-ci n'a pas été réalisée. La méthode de facturation de la citerne de kérosène devrait être revue. Les prix effectifs de maintenance et d'entretien devraient être facturés.

Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen

Armeestab, Zentralstelle historisches Armeematerial

Das Wesentliche in Kürze

2001 sprach sich der Bundesrat gegen die Einführung einer Gesetzesbestimmung aus, die es ermöglicht hätte, ein Armeemuseum zu gründen und zu betreiben oder entsprechende private Bestrebungen zu unterstützen. Seit 2009 ist die Zentralstelle historisches Armeematerial (ZSHAM) für die Sammlung des historischen Materials der Schweizer Armee zuständig. Ziel ist es, die Geschichte und die technische Entwicklung der Armee zu dokumentieren und zu präsentieren. Drei Mitarbeitende sorgen für die Ausserdienststellung des historischen Armeematerials. Zudem hat die ZSHAM mit drei Stiftungen (Thun/Burgdorf, Dübendorf und Uster) Leistungsvereinbarungen mit einem jährlichen Gesamtbudget von rund 3,8 Millionen Franken abgeschlossen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat eine Prüfung der Umsetzung von drei bereits vor circa zehn Jahren abgegebenen Empfehlungen durchgeführt. Ihr Auftrag umfasste auch eine Beurteilung der Geschäftsbeziehungen zwischen dem Bund und dem Museum Clin d'Aïles in Payerne sowie der Risiken im Zusammenhang mit der Übernahme der Waffen- und Munitionssammlungen durch die ZSHAM nach der Privatisierung der Ammotec AG.

Die Gesamtergebnisse lassen zahlreiche Mängel zutage treten, und die drei Empfehlungen der EFK wurden immer noch nicht umgesetzt.

Die Empfehlungen sind nicht umgesetzt

Die Vision, die Strategie und das Sammlungskonzept wurden definiert. Die strategischen und operativen Ziele stehen nicht im Einklang mit den verfügbaren Ressourcen. Es sollten Prioritäten gesetzt werden. Die Zukunft des historischen Armeematerials sollte unter den Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit, Effektivität und Effizienz bewertet werden.

Die Formulierung der Leistungsvereinbarungen und der jährlichen Zielvereinbarungen hat sich verbessert. Es sind jedoch weiterhin Anpassungen erforderlich, um die Kontrollinstrumente zu stärken und die Führung der Stiftungen zu verbessern. Jede Leistungsvereinbarung sollte eine Klausel über eine Informationspflicht der Stiftungen und über ein Kontrollrecht von der ZSHAM enthalten. Letztere sollte auch Teil des Entscheidungsprozesses im Zusammenhang mit der Anstellungs- und Lohnpolitik der Stiftungen sein.

Was die Empfehlung von 2011 zur Übernahme der Liegenschaftskosten für das Fliegermuseum Dübendorf betrifft, sind Verhandlungen zwischen dem Armeestab und der Stiftung MHMLW im Gange. Die EFK kann sich nicht dazu äussern, wie wahrscheinlich es ist, dass die Empfehlung per 1. Januar 2023, dem Datum, an dem die Unentgeltlichkeit des Baurechts ausläuft, umgesetzt wird.

Eine riskante Übernahme der Waffen- und Munitionssammlungen

In Anwendung des Grundsatzes der Sammlung von historischem Armeematerial hat die Ammotec AG in ihrer Rolle als Munitionsherstellerin Munition gesammelt. Diese Sammlung wurde durch verschiedene Waffen- und Munitionsschenkungen ergänzt. Eine Gesamtübersicht über die verschiedenen Sammlungen existiert nicht, die Inventare sind nicht zuverlässig. Insbesondere eine Schenkung hätte der Bund nicht annehmen dürfen, da sie an mehreren strengen Bedingungen geknüpft war, zum Beispiel, dass die Sammlung vervollständigt und nicht den Standort wechseln darf.

Nach der Änderung der Eigentumsverhältnisse (Privatisierung der Ammotec AG) müssen all diese Sammlungen vom Bund verwaltet werden. Die damit verbundenen Kosten und Risiken gehen damit auf ihn über. Das Gebäude, in dem die Sammlungen untergebracht werden sollen, wird nicht rechtzeitig funktionsfähig sein. Die durch die Übergangsphase verursachten Kosten müssen folglich vom Bund getragen werden. Die Option, die derzeitigen Räumlichkeiten zu mieten, wird auf ca. 160 000 Franken pro Jahr geschätzt, die Verhandlungen haben jedoch noch nicht stattgefunden.

Die finanziellen Aspekte der Zusammenarbeit mit dem Museum Clin d'Ailes sind zu klären

Das militärische Luftfahrtmuseum Clin d'Ailes ist eine von der ZSHAM akkreditierte Einrichtung. Für den Militärflugplatz, auf dem sich das Museum befindet, zahlt es keine Miete. Aufgrund einer fehlenden rechtlichen Grundlage sollten dem Museum ab dem 1. Januar 2033 (Ende der vom Bund gewährten Personaldienstbarkeit) Mietkosten in Rechnung gestellt werden. Die Leistungsvereinbarungen im Zusammenhang mit den Mirage-III-Flügen sehen eine jährliche Preisanpassung vor. Diese wurde nicht vorgenommen. Die Abrechnungsmethode für den Kerosintank sollte angepasst werden. Die tatsächlichen Wartungs- und Unterhaltskosten sollten in Rechnung gestellt werden.

Originaltext auf Französisch

Verifica successiva relativa all'attuazione di raccomandazioni di particolare rilevanza

Stato maggiore dell'esercito, Ufficio centrale per il materiale storico dell'esercito

L'essenziale in breve

Nel 2001, il Consiglio federale si è pronunciato contro l'introduzione di una disposizione legale che avrebbe permesso di creare e di gestire un museo dell'esercito o di sostenere gli sforzi dei privati in questo senso. Ciononostante, dal 2009 l'Ufficio centrale per il materiale storico dell'esercito svizzero (UCMSE) è responsabile della raccolta del materiale di sua competenza. L'obiettivo è documentare e presentare la storia e lo sviluppo tecnico dell'esercito. Tre collaboratori provvedono alla messa fuori servizio di tale materiale. Inoltre, l'UCMSE ha concluso convenzioni sulle prestazioni con tre fondazioni (Thun/Burgdorf, Dübendorf e Uster) per un totale di circa 3,8 milioni di franchi all'anno.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica dell'attuazione delle tre raccomandazioni formulate già quasi 10 anni fa. Il mandato comprendeva anche una valutazione delle relazioni d'affari tra la Confederazione e il museo Clin d'Ailes a Payerne, nonché dei rischi legati all'acquisizione da parte dell'UCMSE delle collezioni di armi e di munizioni in seguito alla privatizzazione della società Ammotec SA.

I risultati complessivi evidenziano numerose lacune e le tre raccomandazioni formulate dal CDF non sono ancora state attuate.

Le raccomandazioni non sono state attuate

La visione, la strategia e il piano collezionistico sono definiti. Gli obiettivi strategici e operativi non sono in linea con le risorse disponibili. Bisognerebbe fissare delle priorità. Il futuro del materiale storico dell'esercito dovrebbe essere valutato nell'ottica della durabilità, dell'efficacia e dell'efficienza.

La formulazione delle convenzioni sulle prestazioni e degli obiettivi annuali è migliorata. Tuttavia, devono essere apportate alcune modifiche per rafforzare gli strumenti di controllo e gestire meglio le fondazioni. Ogni convenzione sulle prestazioni dovrebbe prevedere una clausola sull'obbligo di informazione da parte delle fondazioni e sul diritto di controllo da parte dell'UCMSE. Inoltre, questo diritto dovrebbe essere incluso nel processo decisionale relativo alla politica di impiego e salariale delle fondazioni.

Per quel che concerne la raccomandazione del 2011 riguardante la copertura dei costi immobiliari del Museo dell'aviazione di Dübendorf, sono in corso i negoziati tra lo Stato maggiore dell'esercito e la Fondazione Museo e materiale storico delle forze aeree svizzere. Il CDF non è in grado di pronunciarsi su quanto sia probabile riuscire ad attuarla entro il 1° gennaio 2023, data in cui termina la gratuità del diritto di superficie.

L'acquisizione delle collezioni di armi e di munizioni è rischiosa

In qualità di fabbricante di munizioni, Ammotec SA ha collezionato munizioni in applicazione del principio di raccolta del materiale storico dell'esercito. Questa collezione è stata completata da diverse donazioni di armi e di munizioni. Manca però una panoramica di dette collezioni. Gli inventari non sono affidabili. Nel caso particolare di una donazione, la Confederazione non avrebbe dovuto accettarla perché vincolata a numerose condizioni severe, come quella di completarla e di non trasferirla.

In seguito al cambiamento dei rapporti di proprietà (privatizzazione di Ammotec SA), tutte queste collezioni dovranno essere gestite dalla Confederazione, che si assume anche i costi e i rischi. L'edificio che dovrebbe ospitarle non sarà pronto in tempo, quindi i costi legati al periodo transitorio sono a carico della Confederazione. L'opzione di affittare i locali attuali è stimata a circa 160 000 franchi all'anno, ma i negoziati non hanno ancora avuto luogo.

Gli aspetti finanziari della collaborazione con il Museo Clin d'Ailes sono da chiarire

Il Museo dell'aviazione militare Clin d'Ailes è un istituto riconosciuto dall'UCMSE. Per il terreno dell'aerodromo militare di Payerne ove è situato, il museo non paga alcuna pigione. In mancanza di una base legale, i costi di locazione dovrebbero essergli addebitati dal 1° gennaio 2033 (scadenza della servitù personale accordata dalla Confederazione). Le convenzioni sulle prestazioni relative ai voli dei Mirage III prevedono che i prezzi siano aggiornati ogni anno. Tale aggiornamento non è stato effettuato. Bisognerebbe rivedere il metodo di fatturazione della cisterna di cherosene. Dovrebbero essere fatturati i prezzi effettivi per la manutenzione e l'esercizio.

Testo originale in francese

Follow-up audit of the implementation of key recommendations

Armed Forces Staff, Centre for Historic Equipment of the Armed Forces

Key facts

In 2001, the Federal Council decided against the introduction of a legal provision that would have made it possible to establish and operate an Armed Forces museum, or to support private efforts to do so. However, since 2009, the Centre for Historic Equipment of the Armed Forces (CHEAF) has been responsible for the collection of historical Swiss Armed Forces equipment. The aim is to document and present the history and technical development of the Armed Forces. Three employees are responsible for the decommissioning of this equipment. In addition, the CHEAF has concluded service agreements with three foundations (Thun/Burgdorf, Dübendorf and Uster) for a total annual budget of approximately CHF 3.8 million.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the implementation of three recommendations made around ten years ago. The mandate also included an assessment of the business relations between the Confederation and the Clin d'Ailes museum in Payerne, as well as the risks associated with the takeover of the weapons and ammunition collections by the CHEAF following the privatisation of Ammotec SA.

Overall, the results show many shortcomings and the three recommendations made by the SFAO have still not been implemented.

The recommendations have not been implemented

The vision, strategy and collection concept are defined. The strategic and operational objectives are not in line with the available resources: priorities should be set. The future of the Armed Forces' historical equipment should be assessed in terms of its durability, effectiveness and efficiency.

The wording of the service agreements and annual objectives has improved. However, adjustments are still needed to strengthen the control tools and to better manage the foundations. Each service agreement should contain a clause on the foundations' duty to inform and on the CHEAF's right to supervise. The latter should also be part of the decision-making process in relation to the foundations' hiring and salary policy.

With regard to the 2011 recommendation on covering the real estate costs of the Aviation Museum in Dübendorf, negotiations are underway between the Armed Forces Staff and the MHMLW Foundation. The SFAO is not in a position to comment on the chances of implementation by 1 January 2023, when the free land lease expires.

Risky takeover of ammunition and weapon collections

In its role as an ammunition manufacturer, Ammotec AG has collected ammunition in accordance with the collection principle for historical Armed Forces equipment. This collection has been supplemented by various donations of weapons and ammunition. There is no overview of these various collections and the inventories are not reliable. In the case of one donation in particular, the Confederation should not have accepted it, as it was subject to several strict conditions, including that it be completed and not be moved.

As a result of the change in ownership (privatisation of Ammotec AG), all of these collections are to be managed by the Confederation. The costs and risks are therefore transferred to the Confederation. The building that is to house them will not be operational in time; the costs of the transitional period will therefore be borne by the Confederation. The option of renting the current premises is estimated to cost around CHF 160,000 per year, but no negotiations have yet taken place.

The financial aspects of the collaboration with the Clin d'Ailes Museum need to be clarified

The Clin d'Ailes military aviation museum is a CHEAF-accredited institute. It does not pay any rent for the grounds of the military airfield in Payerne where the museum is located. As there is no legal basis for this, it should be charged rent from 1 January 2033 (expiry of easement granted by the Confederation). The service agreements for Mirage III flights foresee an annual price update – this has not been done. The billing method for the aviation fuel tank should be reviewed and the effective prices for maintenance and servicing should be invoiced.

Original text in French

Prise de position générale du Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

Das Generalsekretariat VBS dankt der EFK für die Prüfung und insbesondere die Würdigung der bereits umgesetzten Verbesserungen. Es ist bekannt, dass noch Handlungsbedarf besteht und die Prüfung bestätigt dies. Das Generalsekretariat unterstützt die Umsetzung der Empfehlungen durch die Verteidigung.

Prise de position générale de l'État-major de l'armée

Der Armeestab bedankt sich bei der EFK für die ausführliche Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen im Bereich des historischen Materials sowie für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Wir teilen die Einschätzungen weitgehend. Vor allem bei den Themen «Vision, Strategie und Sammlungskonzept» sowie «Leistungsvereinbarungen und Leistungsziele» stellen wir – im Wissen, dass die diesbezüglichen Empfehlungen noch nicht in genügendem Umfang umgesetzt sind – mit Genugtuung fest, dass die EFK in ihrem Bericht den eingeschlagenen Weg grundsätzlich als richtig einschätzt und erste konkrete Verbesserungen zur Kenntnis nimmt. Die Feststellungen der EFK bestätigen die für eine nachhaltige Aufgabenerfüllung gegebene Notwendigkeit, die Rolle der Zentralstelle Historisches Armeematerial (ZSHAM) entsprechend zu schärfen und zu stärken.

Prise de position de la Fondation du musée et du matériel historique des Forces aériennes suisses

Die MHMLW bedankt sich für die Gelegenheit einer kurzen Stellungnahme zum vorliegenden Bericht. Diese Stellungnahme kann gemäss Vorgabe nur sehr kurz ausfallen, woraus auch folgt, dass daraus keine generelle Zustimmung zu den nachfolgend nicht thematisierten Punkten des Berichts abzuleiten ist.

Als Hauptpunkt möchten wir uns zur Kritik an der ZSHAM äussern, diese würde die Stiftungen zu wenig straff führen (siehe den Abschnitt «Conduite et contrôle des fondations à renforcer»). Diese Kritik teilen wir nicht. Wir erachten es im Gegenteil als Stärke, dass die ZSHAM die Leistungsvereinbarungen mit den Stiftungen bilateral aushandelt und dabei auf die jeweiligen individuellen Bedürfnisse und Besonderheiten Rücksicht nimmt. Es liegt in der Natur der Sache, dass eine Leistungsvereinbarung, die ja gerade eine vertragliche Übereinkunft und kein einseitiges Diktat darstellt, die Anliegen beider Parteien gebührend berücksichtigen muss. Auch den – allerdings nicht spezifisch gegen die MHMLW bzw. den Trägerverein VFL gerichteten – Vorwurf, die Stiftungen würden sich in ihrer Geschäftsführung als «souverän» bzw. unabhängig betrachten, können wir so nicht nachvollziehen. Es liegt auf der Hand, dass die Stiftungen über einen eigenen Entscheidungsspielraum verfügen müssen, ansonsten sie (und die Trägervereine) gar nicht nötig wären und deren Aufgaben direkt und alleine (namentlich ohne Freiwilligenarbeit) von der ZSHAM zu erledigen wären. Letzteres will offensichtlich (und zu Recht) niemand.

Prise de position de la Fondation matériel historique de l'armée

Die Stiftung HAM hat es geschätzt, im Rahmen des Audits der Zentralstelle Historisches Armeematerial ZSHAM einbezogen und angehört worden zu sein. Sie hält fest, dass die Stiftung HAM wie an der Kick-Off-Sitzung zum Audit vom 13. August 2021 seitens der EFK ausdrücklich festgehalten, nicht Teil des Audits ist.

Zu den einzelnen Aussagen und Empfehlungen hält die Stiftung HAM fest, dass

- die Stiftung als privatrechtliche Organisation gesetzliche Rahmenbedingungen und Vorgaben einzuhalten hat, dass die Verantwortung für die Einhaltung und Umsetzung des Zwecks und der Statuten alleine bei den Organen der Stiftung liegt, dass es sich bei der Leistungsvereinbarung um einen Dienstleistungsvertrag zwischen der Stiftung und einer Stelle der Bundesverwaltung handelt, dass die Stiftung nicht eine Dienststelle der Zentralstelle und somit nicht Teil der Bundesverwaltung ist und dass z. B. die Anstellung und Salarierung des Personals in der Kompetenz der Stiftungsorgane liegt;
- demnach interne Weisungen der Bundesverwaltung (z. B. Betriebshandbuch ZSHAM) in die Leistungsvereinbarung übernommen werden, nicht aber integral als Grundlage dienen können;
- die noch ausstehende Erneuerung der Vereinbarung mit dem VSAM in gegenseitiger Absprache ohne Probleme erfolgen wird, sobald die im Bericht angemahnte Klärung der kommerziellen Aktivitäten des VSAM mit dem Armeestab erfolgt ist;
- der Stiftung im Jahr 2021 ein Gesamtbudget von 1,963 Millionen Franken zur Verfügung stand und nicht wie im Bericht ausgewiesen 2,341 Millionen Franken.

Prise de position générale de la Fondation Matériel historique de l'Armée, Aide au commandement

Die Stiftung Historisches Armeematerial Führungsunterstützung (HAMFU) begrüsst die Möglichkeit, zu Ihrem Prüfbericht 21403BE (V0.2) eine Stellungnahme abgeben zu können.

- 1) Es gilt festzuhalten, dass die Stiftung HAMFU als privatrechtliche Organisation zwar der Eidg. Stiftungsaufsicht untersteht, jedoch nicht Objekt des vorliegenden Audits ist.
- 2) Zu den von der EFK formulierten Punkten für Verbesserungen im Anhang 4 nimmt die Stiftung HAMFU nur zum Bereich «Leistungsvereinbarung» bzw. «Zielvereinbarung» (zwischen ZSHAM und der Stiftung) Stellung:
 - a) Die Empfehlung der EFK, die Vergütung in der Leistungsvereinbarung festzuhalten, wird unterstützt (Ziff 2).
 - b) HAMFU ist als privatrechtliche Stiftung für die Organisation ihrer Tätigkeiten und die daraus resultierenden Ergebnisse eigenverantwortlich. Daran ändert auch die

Tatsache, dass die Finanzierung vollumfänglich durch die ZSHAM als Teil der Bundesverwaltung erfolgt, nichts.

- c) Mitsprache und Einflussnahme auf z. B. Anstellungsverträge und Salarierung der Stiftungsangestellten lehnen wir kategorisch ab (siehe Pt 2 b).
- 3) Der Bericht fokussiert bei der Zusammenarbeit zwischen ZSHAM und den Stiftungen einseitig auf «Leistungsvereinbarung», «Zielvereinbarung» und «Überprüfung der Stiftungsarbeit durch die ZSHAM». Aus Stiftungssicht fehlen Aussagen zum wichtigen Themenbereich «personelle und andere Ressourcen» sowie bezüglich der Fachkompetenzen auf Stufe ZSHAM.
- 4) Ebenso fehlen im Bericht Aussagen zu den Themenbereichen «kultureller Wert des historischen Armeematerials» und zur diesbezüglichen längerfristigen Finanzierungsplanung.

Prise de position générale de la Base logistique de l'armée

La base logistique de l'armée est bien ancrée dans le paysage de la Broye. Ainsi, dans le cadre de sa collaboration avec la base aérienne de Payerne, elle se fait un point d'honneur à participer à la sauvegarde du patrimoine aéronautique suisse sur ce site, dans le respect des accords en vigueur avec la fondation Clin d'Ailes.

L'appui logistique de la BLA, et notamment du centre logistique de l'armée Grolley, dans le cadre des vols des aéronefs de l'Espace Passion (EP), représente une condition sine qua non à la poursuite de son activité par cette fondation.

La base logistique de l'armée approuve les conclusions de l'audit et s'engage à appliquer la recommandation ainsi formulée à son égard.

Prise de position générale du Commandement des opérations

Das Kommando Operationen bedankt sich bei der EFK für die ausführliche und detaillierte Prüfung und hat keine Bemerkungen anzubringen.

Prise de position générale d'armasuisse

Die armasuisse dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Die an armasuisse gerichtete Empfehlung wird zum entsprechenden Zeitpunkt umgesetzt.

Les prises de position sont intégrées dans le rapport telles quelles et sans commentaires.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Conformément à son programme annuel 2021, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un audit de suivi de la révision effectuée en 2017¹, elle-même résultat du suivi des recommandations formulées en 2013². Cet examen porte principalement sur la mise en œuvre des deux recommandations adressées à l'office central du matériel historique de l'armée (OCMHA). Une recommandation au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) en lien avec la fondation MHMLW, les risques liés à la reprise des collections d'armes et de munitions entreposées chez Ammotec SA, ainsi que les relations d'affaires avec le musée Clin d'Ailes faisaient partie de la mission.

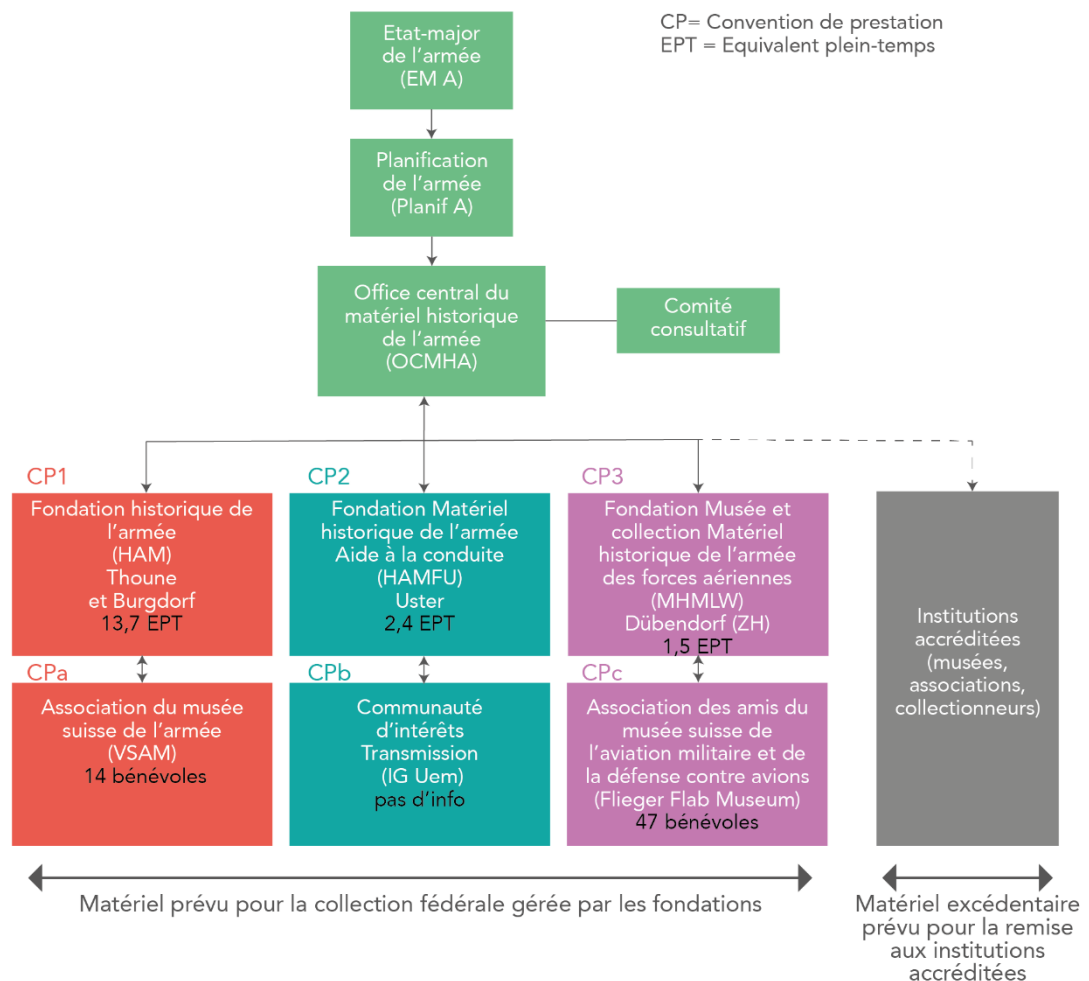
Dès 1995, en application de l'article 109a de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM), le DDPS veille à la mise hors service du matériel de l'armée. Depuis 2009, l'OCMHA – trois équivalent plein temps (EPT) financés par le budget de l'armée –, rattaché à la planification de l'armée, elle-même subordonnée à l'État-major de l'armée (EM-A), porte la responsabilité de la collection du matériel historique de l'armée suisse.

La collection est hébergée avec des collections partielles – équipements personnels, armes, véhicules, avions et appareils techniques de télécommunication – sur les sites de Thoun, Burgdorf, Dübendorf et Uster, dans des centres de compétences pour le matériel destiné à la postérité (CCMP). L'exploitation de ces centres de compétences est assurée par trois fondations de droit privé (voir infographie 1 ci-après). L'OCMHA conclut avec chacune d'elles un contrat de prestations pour un budget total et annuel d'environ 3,8 millions de francs (hors des trois EPT de l'OCMHA). Visibles par le public, les collections visent à illustrer et à documenter l'histoire et le développement technique, notamment par des objets, des aspects centraux et représentatifs de l'histoire de l'armée suisse de ces 200 dernières années. L'OCMHA détermine, dans le cadre de la mise hors service, le matériel qui sera intégré dans la collection de la Confédération. Les objets désignés comme biens culturels par l'OCMHA sont transférés dans un dépôt central, puis enregistrés et remis sur place aux fondations pour être conservés selon le concept de collection. Le matériel excédentaire est remis exclusivement à des institutions accréditées.

Avec la révision de la LAAM en mai 2001, le Conseil fédéral se prononce contre l'introduction d'une disposition qui aurait permis au DDPS de créer et d'exploiter lui-même un musée de l'armée ou de soutenir des efforts privés à cet effet.

¹ Nachprüfung der Umsetzung von Empfehlungen bei der Zentralstelle Historisches Armeematerial (mandat 17608), disponible sur le site du CDF

² Zentralstelle für historisches Armeematerial (ZSHAM): Situationsanalyse und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (mandat 13116)



Infographie 1 : Organisation des acteurs impliqués dans le domaine historique de l'armée (données OCMHA, source : CDF).

1.2 Objectif et questions d'audit

L'objectif de l'audit est d'évaluer si les recommandations essentielles (priorité A) en lien avec le matériel historique de l'armée sont mises en œuvre. L'examen a aussi porté sur les risques liés à la vente d'Ammotec et les relations d'affaires avec le musée « Clin d'Ailes ». Les questions d'audit sont les suivantes :

1. La recommandation 1 du rapport 13116 a-t-elle été mise en œuvre ?
2. La recommandation 2 du rapport 13116 a-t-elle été mise en œuvre ?
3. Les mesures prises et planifiées permettront-elles de mettre en œuvre la recommandation 6 du rapport 11383 pour le 1^{er} janvier 2023 ?
4. En lien avec la stratégie et le concept de collection, pour la Confédération, les risques liés à la vente d'Ammotec et à la reprise de l'inventaire des munitions et des armes sont-ils identifiés ?
5. Les relations d'affaires entre l'OCMHA, respectivement la Confédération et le musée de l'aviation militaire « Clin d'Ailes » à Payerne sont-elles légales et transparentes ?

1.3 Étendue de l’audit et principe

Les interviews et l’analyse de la documentation ont permis de répondre aux questions d’audit. Les trois fondations (HAM : fondation matériel historique de l’armée, MHMLW : Fondation du musée et du matériel historique des Forces aériennes suisses et HAMFU : fondation Matériel historique de l’Armée, Aide au commandement), lesquelles jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la stratégie et du concept de collection du matériel historique de l’armée, ont fait l’objet d’une visite sur place d’un à deux jours.

L’audit a été mené du 13 septembre au 6 octobre 2021 et du 23 mai au 10 juin 2022 par Alexandre Bläuer (responsable de révision) et Alexandre Haederli. Il a été conduit sous la supervision de Regula Durrer. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l’audit.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par les différents acteurs impliqués. Les documents (ainsi que l’infrastructure) requis ont été mis à disposition de l’équipe d’audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 30 juin 2022. Les participants étaient:

Pour le secrétariat général DDPS : le remplaçant du secrétaire général DDPS.

Pour l’EM-A : le chef de l’état-major de l’armée, le chef planification de l’armée et le responsable affaires d’état-major / projets de l’état-major de l’armée.

Pour l’OCMHA : le responsable de l’office, son prédécesseur et son successeur.

Pour le Commandement des opérations, respectivement les Forces aériennes : le commandant de la base aérienne de Payerne.

Pour la Base logistique de l’armée : le remplaçant du chef de centre CLA-G.

Pour armasuisse : le chef du domaine spécialisé gestion du parc immobilier disponible.

Pour le CDF : le responsable de mandat, la responsable de centre de compétences et l’équipe d’audit.

Le CDF remercie l’attitude coopérative et rappelle qu’il appartient à la direction d’office, respectivement au secrétariat général du DDPS de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Suivi des recommandations

2.1 Chronologie des faits

En 2017, le CDF effectue un suivi des recommandations émises quatre ans auparavant. Deux recommandations ne sont pas mises en œuvre. La première porte sur l'élaboration d'une vision et stratégie pour la collection de matériel historique de l'Armée suisse et d'un concept de collection, en considérant leur adéquation avec les ressources disponibles. La deuxième concerne l'adaptation des conventions de prestations (CP) et des objectifs annuels (OA) fixées entre l'OCMHA et chacune des trois fondations.

Dans son courrier du 15 mars 2018, le conseiller fédéral en charge du DDPS mentionne que les deux recommandations adressées à l'OCMHA seront mises en œuvre définitivement pour le 1^{er} janvier 2021.

Deux standards sont développés : la convention de prestations et les objectifs annuels. Selon l'OCMHA, ces deux standards ont été formulés dans l'esprit de la recommandation 13116.002² du CDF.

Le concept de collection de matériel historique de l'armée entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019. La vision et stratégie est valable dès le 1^{er} juillet 2020.

L'élaboration d'un nouveau standard de CP établit pour 4 ans et aligné sur la vision / stratégie et le concept de collection correspond à l'étape suivante définie par l'OCMHA.

L'OCMHA négocie en premier avec la fondation HAM et signe en août 2021 ce nouveau standard de CP pour la période du 01.01.2021 au 31.12.2024.

Le 23 décembre 2021, MHMLW signe les objectifs annuels 2022 sur la base de la CP 2020.

La fondation HAMFU négocie et signe en décembre 2021 le nouveau standard de CP pour la période du 01.01.2022 au 31.12.2025.











Le 11 janvier 2022, HAM signe les objectifs annuels 2022 basés sur la CP. HAMFU les signe le 2 janvier 2022.

En juin 2022, la fondation MHMLW n'a pas encore signée de nouvelle CP couvrant une période de 4 ans.

2.2 Trois fondations, trois situations différentes

Les visites des trois fondations ont permis de se faire une idée de chaque situation rencontrée. Comme le montre l'infographie 2 ci-après, la fondation HAM est celle qui obtient le budget le plus important. Elle gère aussi la collection la plus variée des trois. HAMFU, avec les investissements immobiliers consentis, présente les conditions-cadre d'une collection visitable. MHMLW va au-delà des exigences fixées dans le concept. La collection est présentée sous la forme d'un musée.

Chaque fondation fait face à une quantité considérable d'objets à traiter (enregistrer, inventorier, documenter, présenter) (voir infographies en annexe 3).

| | HAM | HAMFU | MHMLW |
|--|---|--|--|
|  Localisation | Thoune et Burgdorf | Uster | Dübendorf (ZH) |
|  Budget 2021 (CHF) |  2,341 millions |  0,795 million |  0,606 million |
|  Nombre d'employés | 13.7 |  2.4 |  1.5 |
|  Nombre de bénévoles | 14 | Non disponible | 47 |
|  Nombre de visiteurs annuel moyen | 2418 | 257 | 16987 |

Infographie 2 : Comparaison des trois fondations (données de l'OCMHA, source : CDF).

2.3 Stratégie, vision et concept définis, mais pas en adéquation avec les ressources

La recommandation 13116.001 est formulée de la manière suivante :

«Im Hinblick auf den Abschluss der Transformationsphase und eine Ablösung des Umsetzungskonzeptes (spätestens ab 2016) sollten die Grundlagendokumente überarbeitet werden. Hierzu sollten die Ziele für den „Normalbetrieb“ der Sammlung, eine Strategie für die Zielerreichung sowie ein verfeinertes Sammlungskonzept definiert werden. Dies sollte in Abstimmung mit den nachhaltig zur Verfügung stehenden Ressourcen erfolgen».

Principes généraux pour la gestion de la collection définis

La gestion de la collection du matériel historique de l'armée est déléguée aux trois fondations de droit privé (HAM, HAMFU, MHMLW). Celles-ci doivent mettre en œuvre la stratégie décidée par la Confédération, notamment l'inventorisation et le stockage des objets, ainsi que la mise sur pied du concept de « collection visitable ». En échange de ces prestations, les fondations reçoivent un financement de la part de l'OCMHA.

Pour réaliser concrètement ces tâches, chaque fondation se repose sur une association de soutien. Cette dernière regroupe des bénévoles, généralement des collectionneurs ou des passionnés de matériel militaire, qui peuvent être mobilisés pour différents travaux.

Vision, stratégie et concept de collection formalisés

Les principes de gestion de la collection sont fixés dans un document intitulé « Vision et stratégie », daté du 1er juillet 2020. Outre les bases légales définies en page 5, ce document mentionne que les travaux menés dans le cadre de cette collection reposent sur les recommandations de l'Association des musées suisse, ainsi que sur les lignes directrices du Musée national suisse et de l'*International Council of Museums*.

Parmi les points importants fixés dans le document « Vision et stratégie » se trouve l'idée d'une collection représentative, documentée, accessible et gérée de manière efficiente : « Il s'agit, à terme, de constituer et de développer une collection limitée d'objets représentatifs de l'histoire et de l'évolution technologique de notre armée qui soit ouverte à la recherche et au public en utilisant les moyens disponibles au niveau de l'infrastructure, du personnel et des finances »³. La stratégie définit des objectifs à moyen terme de manière relativement générale et laisse ainsi une marge d'interprétation par exemple sur les points forts et les axes stratégiques de la collection.

La concrétisation de ces objectifs doit être réglée dans différents documents dont les plus importants sont un concept de collection, un concept de mise en œuvre et une planification pluriannuelle, ainsi que les conventions de prestations et les objectifs annuels avec les fondations (voir chapitre 2.4).

Les catégories de collection sont mentionnées au point 4.3 du concept. Pour le matériel de forteresse, un concept distinct est en cours d'établissement. Des questions de fonds se posent sur le rôle de l'OCMHA, respectivement des fondations, ainsi que sur le contrôle et le suivi de la collection du matériel de forteresses par la Confédération.

Le concept de collection préexistait au document « Vision et stratégie », puisqu'il est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Ceci est dû, selon l'OCMHA, au fait que ce document, davantage orienté sur la pratique, était prioritaire pour le travail des fondations. Le concept de collection définit entre autres le nombre d'objets à conserver par catégorie. Généralement, il est prévu de garder deux exemplaires.

Le concept de mise en œuvre de la stratégie ainsi qu'une planification pluriannuelle font défaut, mais un projet est en cours d'élaboration.

Répertorier et inventorier les objets prend du temps

Les documents de base « Vision et stratégie » et « Concept de collection » sont basés sur l'hypothèse que l'essentiel des objets parviennent aux fondations après être passés par le processus standard de mise hors service. Ils ne prennent pas en compte le problème immédiat auquel sont confrontés les fondations : chacune d'entre elles est déjà en possession d'une quantité importante d'objets. Ils ne sont pas tous répertoriés et encore moins inventoriés. Les visites des différents lieux de stockages des fondations ont montré qu'un important effort doit encore être fait pour les trier et les inventorier. Il reste d'ailleurs souvent plus que deux exemplaires par objet.

Cet important travail est à mettre en rapport avec la force de travail des fondations et des associations qui déterminent seules les ressources à engager. Les entretiens montrent que le recours aux bénévoles s'avère de plus en plus difficile. D'une part, le contingent de volontaires peine à se renouveler. D'autre part, il n'est pas possible d'imposer des tâches à

³ « Vision et stratégie » du 1er juillet 2020 », page 11.

des bénévoles comme il serait possible de le faire avec des salariés. Les ressources de l'OCMHA correspondent à trois EPT. Elles ont toutefois été complétées ces dernières années par l'engagement de personnel à durée limitée sur des projets. Les tâches de l'OCMHA comprennent la conduite des fondations, la mise en œuvre du concept, le développement de la stratégie, du contrôle des critères d'accréditation, le contrôle des prêts et le traitement des affaires courantes (liste des tâches non exhaustive).

Il faut considérer un autre élément que les documents de base ne prennent pas en compte : la fondation gère la collection fédérale avec la participation des bénévoles de l'association de soutien (Verein Freunde der Luftwaffe – VFL). Cette association exploite le musée de l'aviation militaire à Dübendorf (ZH).

Enfin, la personne qui gère le dépôt de Sumiswald (BE) a un contrat de travail avec la fondation HAM, mais elle est payée avec le budget de l'OCMHA. Ainsi l'OCMHA finance le salaire de cette personne, sans pouvoir la conduire.

Sélection plus stricte des objets à l'avenir

Suite au changement organisationnel opéré au sein de l'OCMHA, l'office s'est fixé à l'avenir comme objectif d'être plus strict dans la sélection des objets destinés à la postérité. Cette sélection devrait être opérée lors de la liquidation définitive et non pas lors des liquidations partielles. Par cette mesure, le nombre d'objets réservés et transportés à Sumiswald devrait diminuer. Dans le cadre du processus de mise hors service du matériel de l'armée, l'analyse des besoins culturels effectuée par l'OCMHA devrait principalement couvrir les besoins des fondations.

Appréciation

Les documents de base « Vision et stratégie » et « Concept de collection » définissent de manière générale les grands principes qui doivent régir la collection. Ils esquissent les méthodes et les moyens pour y parvenir. Ces éléments vont dans le sens de la première partie de la recommandation 13116.001. La mise en œuvre du concept n'est par contre pas optimale et nécessite de fixer des priorités.

Il existe un décalage important entre les objectifs stratégiques et opérationnels et les ressources à disposition. Le concept de mise en œuvre et la planification pluriannuelle seront essentiels pour mettre en adéquation cette stratégie/concept avec les ressources. En ce sens, la recommandation 13116.001 ne peut pas être considérée comme mise en œuvre.

L'ensemble du système (vision, stratégie, concept de collection, ressources) mis en place devrait être évalué sous l'angle de sa durabilité, de son efficacité et de son efficience. La visibilité et l'utilité de la collection, les développements futurs liés à la digitalisation, l'intérêt porté par les générations futures, ainsi que les besoins éventuels de coordination avec l'Office fédéral de la culture (OFC) sont des développements stratégiques à considérer pour définir l'avenir du matériel historique de l'armée.

La vérification de la conformité du concept n'a pas été audité par le CDF. Ce point sera discuté directement avec l'OFC.

2.4 Conduite et contrôle des fondations à renforcer

La recommandation 13116.002 est formulée de la manière suivante :

«Die EFK empfiehlt, die zur Verbesserung der Steuerbarkeit und Transparenz notwendigen Anpassungen der Leistungsvereinbarungen im Zuge der Überarbeitung der Grundlagendokumente (s. Empfehlung 1) erneut in Angriff zu nehmen. Die diesbezüglichen Punkte aus der Prüfung 10355 sind hierbei ebenfalls erneut zu berücksichtigen. Die Leistungsvereinbarungen sollten so formuliert werden, dass später erstellte Weisungen der ZSHAM ebenfalls verbindlich sind.

Auch die jährlichen Zielvereinbarungen sollten auf den überarbeiteten Grundlagendokumenten basieren. Bereits ab 2014, d. h. vor Bestehen der neuen Grundlagendokumente, sollte die ZSHAM gegenseitig unterzeichnete Zielvereinbarungen mit den Stiftungen abschliessen».

Progrès constatés, mais modèle de convention de prestations à améliorer

Le CDF fonde ses constats sur l'analyse de deux CP établies pour une période de 4 ans et les objectifs annuels 2022 pour les fondations HAM et HAMFU. Pour MHMLW, sa négociation n'est pas encore à l'ordre du jour.

Par rapport à 2017, le CDF constate un progrès dans la formulation des bases de collaboration. Un standard a été établi. Il est aligné sur la stratégie et sur le concept. L'OCMHA a suivi la stratégie d'établir les CP l'une après l'autre, en commençant par HAM, puis HAMFU et finalement MHMLW, ce qui prend plus de temps qu'une mise en œuvre en parallèle. Après la signature de la convention avec HAM, celle de HAMFU offre encore une meilleure lisibilité. Elle présente également des éléments nouveaux qui constituent des améliorations dans la gestion des tâches et l'application des processus.

Avec les conventions d'objectifs, les CP permettent d'identifier les phases de planification et d'exécution, notamment par l'obligation d'établir un budget annuel autorisé par l'OCMHA. Les enveloppes varient très peu dans le temps. Elles peuvent subir des coupures linéaires en fonction des priorités fixés au sein de l'EM-A et du DDPS. Les étapes liées au contrôle de la prestation et aux mesures de corrections ne sont pas très détaillées.

Des indicateurs sont définis pour mesurer les objectifs annuels. L'OCMHA dispose des outils afin de contrôler si les objectifs sont atteints ou non. Par contre, la convention d'objectifs règle uniquement de manière explicite la part de budget variable. En cas de conflit entre les parties, le chiffre 9.2 renvoie aux conventions d'objectifs. Les critères de réduction du financement n'y sont pas définis.

L'analyse des deux CP a permis d'identifier six améliorations générales à apporter au modèle (voir annexe 4). Par exemple, le devoir d'information des fondations et le droit de contrôle d'OCMHA ne sont pas mentionnés dans les CP, comme aucune clause en lien avec la procédure d'engagement et la politique salariale (primes comprises) n'y figure.

Conduite et contrôle des fondations par l'OCMHA insuffisants

Chaque convention se négocie bilatéralement en fonction des spécificités liées aux collections et aux ressources à disposition. Selon les interviews, l'OCMHA ne se trouve pas dans une situation de force. Le risque qu'une fondation refuse de signer reste latent. A titre d'exemple, les fondations ont demandé de supprimer le manuel de fonctionnement⁴ – dans

⁴ Handbuch Betriebsführung für die Zentralstelle für Historisches Armeematerial vom 01.07.2021

lequel figurent notamment toutes les bases légales de référence, les principes de gestion et les processus – en tant que document de base. Ce dernier est uniquement annexé à la CP pour information. Il est considéré par les fondations comme un document interne au DDPS et non applicable au statut juridique des fondations, ce que ne partage pas l'OCMHA.

Il ressort des entretiens que les fondations s'estiment souveraines dans la gestion de leurs affaires. La Confédération finance leurs activités, mais l'OCMHA n'utilise pas les CP comme réel outil de conduite et de contrôle.

Un processus de controlling est mis en place. Il a pour but de vérifier, sur une base trimestrielle, si le budget est respecté. Un contrôle strict sur l'utilisation des fonds n'est pas effectué par l'OCMHA. A titre d'exemple, une fondation a signalé avoir reçu deux remboursements pour la même facture. L'OCMHA ne tient une comptabilité séparée pour chaque fondation, par centre de coût, que depuis le 1^{er} janvier 2022.

Un rapport trimestriel des prestations effectuées par chaque fondation selon les objectifs fixés est exigé à partir du 1^{er} janvier 2022. Ces rapports sont discutés lors de séances bilatérales. Un échange d'expériences entre les trois fondations et l'OCMHA s'effectue aussi deux fois par année.

Les associations de soutien jouent un rôle important dans la mise en œuvre du concept de collection (voir chapitre 2.3). Mi-juin 2022, HAM et l'association du musée suisse de l'armée (VSAM) n'ont toujours pas signé de convention de prestations. VSAM édite de nombreux ouvrages et deux fois par année un bulletin qui relatent l'histoire de l'armée suisse. Elle gère aussi la collection de timbres des soldats. VSAM dispose également d'une autorisation de 1996 pour gérer un magasin d'insignes militaires.

Appréciation

Comme deux conventions de prestations sur trois ont été signées et que des améliorations doivent être apportées dans leur formulation, la recommandation 13116.002 n'est pas mise en œuvre.

L'OCMHA doit renforcer la conduite et le contrôle des trois fondations en appliquant les outils développés, la CP et les objectifs annuels. Le devoir d'information des fondations et le droit de contrôle de l'OCMHA doivent explicitement être formulés dans chaque CP.

L'OCMHA devrait aussi faire partie du processus décisionnel lors des engagements et des rémunérations des personnes travaillant pour chaque fondation.

L'OCMHA doit veiller à ce que les fondations signent des CP avec leurs associations de soutien au sens de l'article 8 de la CP de HAM, respectivement l'article 7 de la CP de HAMFU. Spécifique à VSAM, l'activité de vente à des collectionneurs et l'autorisation signée en 1996 de gérer un magasin devraient être réétudiées au regard de la mise en œuvre du concept de collection.

Le CDF s'attend à ce que les améliorations formulées à l'annexe 4 soient mises en œuvre dans le cadre de l'établissement de la convention avec MHMLW. L'OCMHA ne doit pas attendre la fin de la période de la CP (4 ans) pour exercer son contrôle sur les deux autres fondations. La définition d'un cadre de contrôle plus strict (en cours de mise en œuvre) devrait permettre à l'OCMHA d'exercer une meilleure conduite à l'avenir.

2.5 Négociation en cours d'un prix de location des surfaces utilisées pour le musée

La recommandation 11383.006 est formulée de la manière suivante :

«Die EFK bittet das VBS, die rechtliche Grundlage für die Gewährung der aufgeführten geldwerten Leistungen zu Gunsten des (Betriebs des) Fliegermuseums / der SMHMLW zu übermitteln. Bei fehlenden Grundlagen sind, gestützt auf den Bundesratsbeschluss in Sachen finanzielle Unterstützung von Errichtung und Betrieb eines Armeemuseums, die geldwerten Leistungen kostendeckend in Rechnung zu stellen bzw. zu stoppen».

Rappel des faits importants

Une chronologie détaillée figure à l'annexe 5. En résumé, le département militaire fédéral donne son accord en 1978 pour l'exploitation d'un musée à Dübendorf (ZH). Le premier contrat de droit de superficie est signé en 1986 entre la Confédération et la fondation. En mai 2001, le Conseil fédéral se prononce contre l'introduction d'une disposition qui aurait permis au DDPS de créer et d'exploiter lui-même un musée de l'armée. L'exploitation du musée est toutefois tolérée par la Confédération. Le concept de collection le mentionne comme exception au principe de collection visitable.

Le CDF critique en 2011 l'absence de base légale pour financer ce musée. Comme l'échéance du droit de superficie est fixée au 31 décembre 2022, le DDPS signale que ce droit est acquis jusqu'à son échéance et que seules d'autres mesures peuvent être envisagées.

Le 1^{er} janvier 2023, la Confédération deviendra propriétaire de l'ensemble de l'immobilier. Le chef de l'armée (CdA) demande en avril 2017 d'élaborer des variantes de solutions à partir de 2022. Dès cette date, ce dossier est conduit par l'EM-A.

Après que la fondation MHMLW ait renoncé au printemps 2020 à poursuivre les négociations contractuelles avec le DDPS, respectivement armasuisse, la cheffe du DDPS charge en juin 2020 le chef de l'EM-A d'élaborer une proposition de solution pour assurer le suivi du matériel historique de l'armée de l'air. À la fin du mandat, aucun accord n'a été trouvé.

Appréciation

Les réflexions de mise en œuvre de la recommandation 11383.006 n'ont commencé qu'en 2017, avec l'étude de solutions à partir de juin 2020.

Comme ces négociations entre MHMLW et l'EM-A, respectivement avec l'OCMHA, sont toujours en cours, le CDF n'est pas en mesure de se prononcer sur les chances de mettre en œuvre la recommandation 11383.006 pour le 1er janvier 2023.

Si toutefois une solution contractuelle devait être trouvée, réglant un loyer couvrant les frais conformément à la recommandation 11383.006, cette dernière pourrait être considérée comme mise en œuvre.

3 Collections d'armes et de munitions d'Ammotec

La chronologie en annexe 6 met en exergue quelques points marquants liés à la reprise par la Confédération des collections d'armes et de munitions entreposées chez Ammotec SA. Elle comporte aussi les activités réalisées par le DDPS afin d'anticiper cette vente.

3.1 Contexte complexe et risqué

En 1999, RUAG Ammotec SA a pris en charge une collection d'armes et de munitions (y compris munitions de référence) qui provenait des anciennes fabriques de munitions de Thoun et Altdorf. Déjà en 1989, cette collection avait été complétée d'une collection d'armes (donation d'une famille). Cette dernière est assortie de nombreuses conditions, comme celles d'être complétée et de ne pas être déplacée.

La convention de vente d'Ammotec SA à une entreprise italienne a été signée. Elle devrait être validée par les autorités responsables d'ici fin 2022. Avec ce changement des rapports de propriété, la Confédération n'est plus l'actionnaire majoritaire, les collections doivent être gérées par la Confédération.

Les locaux où se trouvent les collections appartiennent à RUAG Real Estate SA. Celle-ci facture chaque année à Ammotec SA un loyer d'environ 160 000 francs. La collection a été gérée jusqu'en 2020 par cinq retraités bénévoles.

Lors de la visite de la fondation HAM, le CDF constate qu'en septembre 2021, l'immeuble qui devrait accueillir ces collections est une ancienne écurie. Le bâtiment fait partie de l'inventaire du patrimoine. Il est soumis à conditions lors de transformation. Le sol n'est pas horizontal. Les fenêtres ne sont pas sécurisées. Il n'y a pas de climatisation. Les travaux d'adaptation du bâtiment n'ont pas encore commencé. La demande de projet immobilier date de mai 2020. Ce projet est géré par armasuisse immobilier. La date d'emménagement est fixée au 31 décembre 2023.

Selon les informations obtenues, la collection de munitions et d'armes entreposées chez Ammotec SA se compose d'une zone d'exposition d'environ 480m² et d'un magasin d'une surface d'environ 400m². La collection est partiellement inventoriée. L'inventaire de la collection d'une famille en particulier n'a pas été contrôlé selon la périodicité dictée par le contrat de donation, ni celui portant sur les munitions de référence. Une description précise et complète de l'importance de ces différentes collections fait défaut. OCMHA a refusé de prendre les clés et ainsi possession des collections, avant que toutes les décisions de fonds n'aient été prises.

Comme le bâtiment qui devrait accueillir la collection auprès de la fondation HAM ne sera pas fonctionnel avant la fin 2023, une solution transitoire doit être trouvée. Un concept détaillé et une organisation de projet font défaut. L'OCMHA est en train de les formaliser. Mi-juin 2022, le SG DDPS (Eignerpolitik), l'EM-A et l'OCMHA discuteront de la seule option envisagée par l'OCMHA : signature d'un contrat de location avec RUAG Real Estate et garder la collection sur le site actuel jusqu'au moment de son déménagement dans le bâtiment prévu pour l'accueillir (avec possibilité de mettre au rebut sur site de toutes les munitions surnuméraires ou armes qui n'entrent pas dans le cadre du concept de collection).

Appréciation

La reprise de ces collections par la Confédération comporte plusieurs risques.

Légalement, selon l'article 64 al. 1 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération, il appartient au département fédéral des finances (DFF) de décider sur des libéralités assorties de conditions strictes ou de lourdes charges. En 1989, le DDPS n'aurait pas dû accepter cette donation sans autorisation du DFF (voir chronologie en annexe 6).

La reprise des collections par la Confédération aura lieu en 2022. Le bâtiment prévu pour entreposer et présenter ces collections ne sera pas prêt avant la fin 2023 pour les accueillir. Le risque financier est avéré. La Confédération devra payer au minimum un loyer annuel à RUAG Real Estate SA.

D'un point de vue logistique, l'OCMHA n'est pas en mesure de déterminer l'inventaire exact de ces collections. Un tri est nécessaire, car HAM dispose déjà d'objets identiques dans sa collection. Le bâtiment qui doit accueillir ces collections présente le risque de ne pas être adapté.

L'OCMHA doit conduire ce projet en priorité afin de disposer d'un bâtiment adapté dans les meilleurs délais. Il doit établir un concept détaillé. L'option de location doit être chiffrée et les risques évalués. Réunissant tous les acteurs, une organisation de projet devrait être formalisée. Le CDF renonce à émettre une recommandation, car les travaux sont en cours.

Recommandation 1 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'État-major de l'armée d'évaluer les risques juridiques, logistiques, et immobiliers liés au transfert et à la gestion des collections par la fondation HAM, en particulier ceux de la donation de 1989, et prendre les mesures nécessaires pour les atténuer.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'État-major de l'armée

Sowohl im Zusammenhang dem neuen vorgesehenen als auch mit dem als Übergangslösung weiterhin notwendigen bisherigen Standort der Sammlungen laufen zurzeit intensive Abklärungen und Verhandlungen. Ebenso wird mit Unterstützung des GS-VBS zwecks Regelung des Umgangs mit der Schenkung aus dem Jahre 1989 aktuell an einer praktikablen Lösung gearbeitet. Die operativen Tätigkeiten (Triage, räumliche Verlegung und Integration der Sammlungen in die Bundessammlung) sind ebenfalls in Vorbereitung befindlich und werden – auf die jeweilige Standort- und Immobiliensituation abgestimmt – gestaffelt erfolgen. Die rechtliche, logistische und immobilispezifische Lagebeurteilung sowie die zur Minimierung der identifizierten Risiken notwendigen Massnahmen werden laufend vorgenommen.

4 Relations d'affaires avec le musée Clin d'Ailes

4.1 Clin d'Ailes, musée et institution accréditée par OCMHA

Ouvert en 2003, le musée de l'Aviation militaire Clin d'Ailes (abrégé Clin d'Ailes, CA) est une fondation de droit privé. Il est situé sur la commune d'Estavayer-le-Lac, à côté de la base aérienne de Payerne. La surface du bâtiment est d'environ 3500 m². Elle permet notamment d'exposer neuf avions et deux hélicoptères.

Espace Passion (EP) est l'association de soutien du musée. Elle offre notamment des vols avec le Mirage III, une des sources financières pour soutenir le musée.

En sa qualité d'institution accréditée, CA⁵ a obtenu de la Confédération (représentée par l'OCMHA) un avion de combat Tiger sur la base d'un *contrat de prêt*.

Le CDF a constaté dans un rapport⁶ de 2019 que RUAG a parrainé diverses manifestations milices ou du DDPS, dont une de la fondation du Musée de l'Aviation Militaire de Payerne.

4.2 Les relations d'affaires sont formalisées, les prix des prestations devraient être mis à jour

Un *contrat de servitude personnelle* entre la Confédération (DDPS) et CA a été signé en avril 2002. Le terrain est mis gratuitement à disposition jusqu'à fin 2032. Sa prolongation est négociable à l'échéance avec le propriétaire.

Une *base de coopération réciproque et de travail* entre l'armée (représentée par l'EM-A et les Forces aériennes), CA et EP a été signée le 16 septembre 2019. En lien avec la stratégie, le concept de collection et la collaboration entre les acteurs, trois conséquences principales sont citées dans ce document. Premièrement⁷, « Préserver et valoriser les collections du Musée de l'Aviation Militaire à Payerne afin de contribuer à la sauvegarde du patrimoine aéronautique militaire suisse, notamment en Suisse romande ». Deuxièmement⁸, « trouver des solutions pragmatiques pour régler les défis futurs de CA et d'EP, tant ceux en lien avec la conservation, la restauration et la valorisation du patrimoine aéronautique militaire exceptionnel conservé à Payerne que tous ceux relatifs à l'infrastructure et à l'équipement nécessaire à cette fin ». Troisièmement⁹, « maintenir et surtout développer la base actuelle de coopération réciproque et de travail qui est raisonnable, judicieuse, économique, qui a déjà fait ses preuves de façon satisfaisante pour toutes les parties et qui est adaptée à leurs intérêts ».

Un *accord réglant les opérations et la logistique dans le cadre des vols avec d'anciens avions militaires* entre la Confédération (représentée par les Forces aériennes du DDPS) et EP. Signé en janvier 2019, il fixe les dispositions pour les opérations aériennes effectuées par EP avec des anciens avions militaires, propriété du musée Clin d'Ailes. L'annexe 1 fixe les taxes

⁵ Prüfung der Entsorgung und Veräusserung von Rüstungsgütern (mandat 20428), disponible sur le site du CDF

⁶ Prüfung der effektiven Gewinnmarge bei RUAG Aviation 2013–2017 (mandat 19502), disponible sur le site du CDF

⁷ Point 1, page 5 de la base de coopération.

⁸ Point 6, page 5 de la base de coopération.

⁹ Point 7, page 5 de la base de coopération.

et les redevances des prestations et des produits fournis à EP, comme les taxes d'atterrissage, les coûts de l'oxygène et de l'azote d'aviation, les coûts des travaux sur les équipements de vol, les interventions de sauvetage et de pompiers. Elle stipule que les taxes d'atterrissage ne sont pas perçues selon la décision des Forces aériennes du 16 novembre 2016. L'annexe date de 2019. Elle devrait être mise à jour chaque année. Cela n'a pas été fait.

Le dernier *accord porte sur l'utilisation de la station de carburant U20 dans le cadre des vols avec d'anciens avions militaires*. Il a été signé en septembre 2019 entre la Confédération (représentée par l'OCMHA de l'EM-A) et EP. Le DDPS met à disposition une citerne dédiée au kérosène acheté directement par EP. Son utilisation est garantie par du personnel d'EP bénévole et formé. En cas de besoin stratégique militaire, elle peut être réquisitionnée immédiatement. L'annexe fixe sa location en fonction de son utilisation, à savoir trois centimes par litre. Elle date de 2019 et est valable pour une année. Elle n'a pas été mise à jour.

L'ordonnance sur les émoluments du DDPS (OEEmol-DDPS) règle les prestations fournies par les unités administratives du DDPS. Le tarif horaire pour le personnel de la Confédération est fixé selon la spécialité et la fonction de la personne entre 90 et 150 francs. Le secrétariat général (SG) du DDPS est compétent pour la réduction ou la renonciation aux émoluments. Le CDF ne dispose d'aucun document du SG justifiant une quelconque réduction.

Appréciation

En tant qu'institut accrédité par l'OCMHA, l'activité de la fondation du musée CA et de l'association EP s'inscrit dans le cadre de la stratégie et du concept de collection.

Aucune base juridique ne prévoit la mise à disposition gratuite du sol. La base de coopération réciproque et de travail signée entre le DDPS et EP ne garantit pas non plus un quelconque financement de la Confédération. Lors de la future négociation de la servitude personnelle sur la mise à disposition gratuite du terrain (avant l'échéance fixée au 31.12.2032), le DDPS (armasuisse) devra prévoir la facturation d'une location.

Si EP n'effectue pas de vol avec son Mirage III, la mise à disposition de la station de carburant U20 est gratuite. Par conséquent, il s'agit d'une subvention en nature. Cette pratique doit être changée à l'avenir. Le prix devrait être fixé selon les coûts de maintenance et d'entretien annuel.

La gratuité des taxes d'atterrissage n'est pas conforme à l'ordonnance sur les émoluments du DDPS. Il n'existe pas de motif important au sens de l'article 13 de l'ordonnance générale sur les émoluments qui pourrait justifier une réduction ou une remise des émoluments (SR 172.041.1). La décision de renonciation aux émoluments aurait dû, en vertu de l'article 7 al. 1 OEEmol-DDPS, être prise par le SG DDPS et pas par les Forces aériennes. Une taxe devrait donc être perçue.

Comme indiqué dans les contrats, les annexes devraient être remises à jour chaque année.

Le CDF est conscient que les taxes d'atterrissage, les coûts de maintenance du U20 et les coûts de l'oxygène et de l'azote sont des montants de faible importance pour la Confédération. Le respect des normes légales et contractuelles applicables doit néanmoins être assuré.

Recommandation 2 (priorité 2)

Le CDF recommande à la Base logistique de l'armée de revoir les conditions fixées dans les contrats signés avec la fondation Clin d'Ailes et l'association Espace Passion. Les prix des prestations fixées en annexes des contrats devraient être mis à jour annuellement. Dans ce cadre, les coûts de maintenance et d'entretien annuel devraient être facturés pour la mise à disposition de la citerne de kérosène U20.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de la BLA

La base logistique de l'armée approuve les conclusions de l'audit et s'engage à appliquer la recommandation ainsi formulée à son égard.

Recommandation 3 (priorité 2)

Le CDF recommande au Commandement des opérations de facturer à Espace Passion les taxes d'atterrissage en lien avec les vols d'anciens avions militaires.

La recommandation est acceptée.

Prise de position du Commandement des opérations

Die Empfehlung wird zur Kenntnis genommen und in Zukunft auch so umgesetzt.

Recommandation 4 (priorité 2)

Le CDF recommande à armasuisse de facturer une location pour l'utilisation du terrain du musée Clin d'Ailes dès le 1^{er} janvier 2033.

La recommandation est acceptée.

Prise de position d'armasuisse

Findet vor Ablauf des aktuell gültigen Vertrages bis 31. Dezember 2032 keine Veränderung in der Mietsache statt, wird die Vertragsverlängerung ab 1. Januar 2033 entschädigungspflichtig vereinbart. Sollte vor dem 31. Dezember 2032 eine Veränderung der Mietsache erfolgen, wird bereits zu diesem Zeitpunkt eine Entschädigungspflicht vereinbart.

Annexe 1 : Bases légales

Textes législatifs

Code de procédure civile, CPC, RS 272

Loi fédérale sur les musées et collections de la Confédération, LMC, RS 432.30

Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, LAAM, RS 510.10

Loi sur les finances de la Confédération, LFC, RS 611.0

Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités, LSu, RS 616.2

Ordonnance sur les finances de la Confédération, OFC, RS 611.01

Ordonnance sur les émoluments perçus par le DDPS, OEmol-DDPS, RS 172.045.103

Ordonnance générale sur les émoluments, OGEmol, RS 172.041.1

Directives

Directives relatives à la collaboration entre les domaines départementaux Défense et armatisse du 28 mars 2018, annexe 4 : mise hors service, matériel historique de l'armée

Directives concernant les activités commerciales au DDPS du 30 novembre 2006

Interventions parlementaires

01.3391 – Création d'un musée de l'armée suisse. Motion déposée par Bernhard Hess, conseil national, 22.06.2001

19.3154 – Il faut assurer la sécurité de notre approvisionnement. RUAG Ammotec SA ne doit pas être vendue. Motion déposé par Werner Salzmännli, conseil des Etats, 20.03.2019

21.3979 – Vente de Ruag Ammotec SA. Privilégier les acquéreurs indigènes stratégiques. Motion déposée par la commission de la politique de sécurité, conseil des Etats, 02.09.2021

Messages

07.075 – Message concernant la loi fédérale sur les musées et collections de la Confédération du 21 septembre 2007, FF 2007 0827

09.063 – Message concernant la modification de la loi sur l'armée et l'administration militaire du 19 août 2009, FF 2009 1739

Annexe 2 : Abréviations

| | |
|---------|--|
| CCMP | Centres de compétences pour le matériel destiné à la postérité |
| CdA | Chef de l'armée suisse |
| CDF | Contrôle fédéral des finances |
| CE | Conseil des Etats |
| CG | Conditions générales de la Confédération relatives à l'achat de services (édition 2016, état janvier 2021) |
| CN | Conseil national |
| CP | Convention de prestations |
| CPC | Code de procédure civile |
| DDPS | Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports |
| DEMUNEX | Déminage et élimination de munitions non explosées |
| EM A | État-major de l'armée |
| HAM | Fondation matériel historique de l'armée |
| HAMFU | Fondation Matériel historique de l'Armée, Aide au commandement |
| LAAM | Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire |
| LCF | Loi sur le Contrôle des finances |
| LFC | Loi sur les finances |
| MHMLW | Fondation du musée et du matériel historique des Forces aériennes suisses |
| OA | Objectif annuel |
| OCMHA | Office central du matériel historique de l'armée |
| OFC | Office fédéral de la culture |
| OFC | Ordonnance sur les finances de la Confédération |
| SG | Secrétariat général |

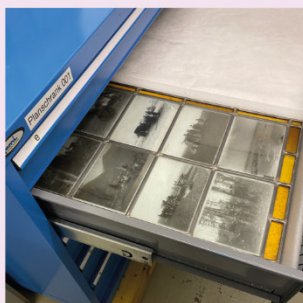
Annexe 3 : Infographies des collections des 3 fondations

HAM

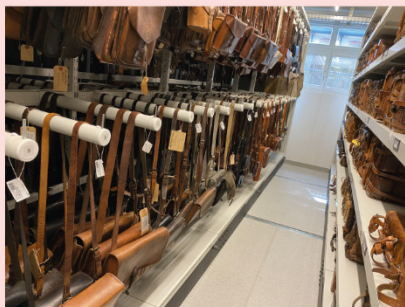
Matériel le plus hétérogène,
(matériel de corps, véhicules,
armes, munitions)



Entrepôt du matériel dans
des caisses, pas encore
inventorié



Documentation (photo, plan,
mode d'emploi)



Matériel répertorié et inventorié ou
seulement répertorié mais non
visitable



Collection visitable par
le public : uniformes et voitures,
sur deux sites, Thoune et Burgdorf



HAMFU

Matériel en lien avec les moyens de transmissions militaires, y compris véhicules



Entrepôt du matériel dans des caisses, pas encore inventorié

Documentation
(photo, plan, mode d'emploi),
pas de photo disponible



Collection visitable, sur un seul site à Uster, mais deux types de matériel : matériel de transmission et véhicule en lien avec ce matériel. Concept en lien avec l'idée de collection visitable : armoires qu'on ouvre



MHMLW

Matériel en lien avec l'aviation
militaire, avions, moteurs et matériel



Entrepôt du matériel dans
des caisses, pas encore
inventorié



Matériel répertorié et inventorié
ou seulement répertorié mais non
visitable



Documentation
(photo, plan,
mode d'emploi)



Le musée est plus qu'une collection visitable car
il est payant, heures d'ouverture officielles. Il y a
aussi deux salles que l'on peut visiter sur
demande

Sources : photos prises lors des visites des trois fondations HAM, HAMFU et MHMLW

Annexe 4 : Points d'améliorations des conventions de prestations

1. Une clause générale dans laquelle sont énumérées toutes les bases légales, par ordre de priorité, fait défaut, comme par exemple : présent contrat, conventions générales (CG) de la Confédération, vision et stratégie, concept, autres annexes, bases légales spécifiques.
2. En tant que contrat de prestations de services et en application du chiffre 7 CG de la Confédération, la contreprestation (le prix à payer) des services à fournir n'est pas mentionnée. Il pourrait s'agir d'une mention d'un prix forfaitaire, soumis annuellement à validation par le service des finances d'EM-A.
3. Les prestations n'ont pas été catégorisées en principales ou optionnelles.
4. Les CG de la Confédération, aux points 3.2 et 3.3, mentionnent le devoir d'informations de la fondation et le droit de contrôle d'OCMHA. La CP ne reprend explicitement aucun de ces deux principes essentiels de conduite et de contrôle.
5. La CP ne prévoit aucune clause en lien avec la procédure d'engagement et la politique salariale (primes comprises).
6. La CP présente une incohérence dans l'application des dispositions en cas d'éventuels conflits. Le chiffre 9.1 renvoie aux voies de la procédure administrative. D'après le chiffre 10.3 de la CP la relation entre OCMHA et les fondations est qualifiée de prestations de services dans la mesure qu'il prévoit l'application du CO ainsi que des CG de la Confédération relatives à l'achat de services. En cas de conflit concernant l'exécution de la CP, qui est qualifiée comme contrat de droit privé, c'est cependant la voie de la procédure civile qui est ouverte (art. 1 lit.1 CPC) et non pas la procédure administrative.

Annexe 5 : Chronologie des faits liés à la recommandation 006 du rapport 11383

En février 1978, le département militaire fédéral donne son accord pour l'exploitation d'un musée à Dübendorf (ZH), en tant que mission partielle de la division des aérodromes militaires. Il est exploité par l'armée entre 1978 et 1985.

La fondation pour le musée de l'aviation suisse et l'association de soutien sont créées en septembre 1985.

En 1986, le premier contrat de droit de superficie est signé entre la Confédération et la fondation.

En 1995, l'article 109a de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM) entre en vigueur. *Le DDPS veille à la mise hors service du matériel de l'armée. Il conclut les contrats nécessaires à la mise hors service. Il met en sûreté les biens culturels de l'armée jugés dignes d'être conservés. Il peut confier, en tout ou en partie, la conservation et la gestion de ces biens à des tiers.*

Dans le contexte de la révision de la LAAM en mai 2001, le Conseil fédéral se prononce contre l'introduction d'une disposition qui aurait permis au DDPS de créer et d'exploiter lui-même un musée de l'armée ou de soutenir des efforts privés à cet effet.

En 2011, le CDF critique l'absence de base légale pour financer ce musée. Comme l'échéance du droit de superficie est fixée au 31 décembre 2022, le DDPS signale dans sa prise de position de 2015, que ce droit est acquis jusqu'à son échéance et que seules d'autres mesures peuvent être envisagées.

En avril 2017, armasuisse procède pour le domaine de l'immobilier à un examen du concept de mise en œuvre du matériel historique de l'armée. Il mentionne que les contrats de droit de superficie avec MHMLW arrivent à échéance en 2022. Le 1^{er} janvier 2023, l'ensemble de l'immobilier reviendra à la Confédération. Sur mandat du chef de l'armée (CdA), des variantes de solutions à partir de 2022 sont à élaborer. Dès cette date, la conduite de ce dossier est ainsi attribuée à l'EM-A.

De 2018 à 2020, des négociations ont lieu entre armasuisse et MHMLW afin de trouver une solution financière viable pour le musée.

Après que la fondation MHMLW ait renoncé au printemps 2020 à poursuivre les négociations contractuelles avec le DDPS, respectivement armasuisse, en juin 2020, la cheffe du DDPS charge le chef de l'EM-A d'élaborer une proposition de solution pour assurer le suivi du matériel historique des Forces aériennes.

Le 10 décembre 2020, le service juridique du groupement Défense établit un rapport sur la place d'aviation de Dübendorf. Il donne un aperçu de l'évolution de la situation. Ensuite, sous la direction du chef de l'EM de l'EM-A, un groupe de travail est constitué. Son but est d'élaborer en interne un projet de contrat-cadre de location pour 2023-2029, de convention de prestations 2022 et de convention d'objectifs pour 2022.

A cette même date, l'EM-A et MHMLW soutenus par VFL, signent une déclaration d'intention. Elle stipule notamment que *le niveau d'exploitation et d'entretien ainsi que les investissements futurs auront également un impact sur le loyer de marché. La détermination de ce dernier ne peut se faire qu'en collaboration avec toutes les parties concernées.*

En avril 2021, le groupe de travail se réunit afin de notamment échanger les informations entre les acteurs concernés, présenter une proposition de solution et décider de la suite des opérations.

Le CDF estime en mai 2021 que la solution proposée ne repose pas sur une base juridique suffisante. De sérieux doutes existent sur le respect du critère de couverture des coûts.

Le 12 août 2021, la négociation de la nouvelle CP ayant échoué et afin de respecter le délai de résiliation prévu à l'article 17.2 de la CP, MHMLW résilie pour le 31 décembre 2022 la convention de prestations à titre préventif et dans les délais impartis.

En septembre 2021, le groupe de travail tient une deuxième séance. Le but est de définir les paramètres nécessaires fixant les rapports de propriété (Confédération, MHMLW, VFL, tiers) et les questions à formuler pour deux mandats d'expertises externes.

Une séance d'orientation a lieu le 22 septembre 2021 entre MHMLW, VFL et le SG DDPS. Le but est de clarifier l'avenir de la zone du musée de l'aviation.

En décembre 2021, l'EM-A mandate deux entreprises externes. La première expertise auprès d'une agence immobilière spécialisée (externe au DDPS) doit définir des valeurs immobilières/locatives des halles 1, 2 et 9. La deuxième (également externe au DDPS) doit se pencher sur les besoins en surface pour le matériel historique de l'armée en tenant compte de l'aspect collection accessible (« begehbare Sammlung ») et musée.

Début mars 2022, les deux expertises sont terminées.

Le 6 avril 2022, l'EM-A communique à MHMLW une offre pour la collaboration future avec le montant de la location pour les surfaces utilisées par VFL. Une réponse est attendue pour le 31 mai 2022.

Entre le 21 avril et le 23 mai, plusieurs échanges de correspondances ont lieu entre l'EM-A et MHMLW. Ils concernent des demandes d'informations complémentaires.

Annexe 6 : Chronologie des faits – Ammotec SA

Pourquoi ce transfert de propriété à la Confédération ?

Par la signature du contrat de donation le 11 juillet 1989, le DDPS accepte la donation d'une famille. L'article 2 prévoit de nombreuses conditions. Par exemples, au point 2.1, il est stipulé que la fondation doit rester à la fabrique de munitions à Thoune (« *Die Sammlung [...] hat dauernden Standort bei der Eidg. Munitionsfabrik in Thun* »). Selon le point 2.2, la collection doit être conservée dans son ensemble, c'est-à-dire que les armes à feu à épauler et de poing ainsi que les accessoires doivent être complétés en permanence. Les lacunes existantes doivent être comblées dans la mesure du possible.

En avril 2009, le DDPS et RUAG signent un accord. Il stipule que RUAG s'occupe des collections de munitions et d'armes « gratuitement » pour le compte de l'armée selon le concept de collection (2007) défini par OCMHA. Le chiffre 7 mentionne que si les rapports de propriété changent et que la Confédération n'est plus l'actionnaire majoritaire, les collections sont à transférer dans le patrimoine de la Confédération.

En mars 2018, le Conseil fédéral décide de séparer RUAG en deux entités. Le DDPS communique sa stratégie de privatisation, dont Ammotec SA fait partie.

Le 21 avril 2019, Ammotec SA résilie unilatéralement l'accord de 2009. Dans sa réponse du 13 novembre 2019, le secrétaire général du DDPS précise que le chiffre 7 ne s'applique qu'au moment de la vente d'Ammotec SA.

En février 2020, un groupe ad hoc (SG DDPS-Eignerpolitik, EM-A et OCMHA) se rendent dans les locaux d'Ammotec SA. Les étapes suivantes sont fixées : 1) clarification de l'état d'avancement de l'inventaire de la collection ; 2) détermination de l'étendue du matériel historiquement important ; 3) clarification des mesures de construction nécessaires et de leur calendrier pour l'enregistrement de la collection auprès de l'OCMHA.

En mai 2020, ce groupe tient une réunion téléphonique. Une variante immobilière est à l'étude. Le 15 mai 2020, les besoins des utilisateurs sont exprimés. La prise des locaux est prévue pour fin 2023.

Une réunion se tient le 10 juin 2020 entre le SG DDPS (Eignerpolitik), l'EM-A (EM et immobilier) et l'OCMHA. Le but est d'anticiper cette vente et s'assurer que la Confédération dispose des informations pour préparer ce transfert. Des questions liées à l'inventaire de la collection, au processus d'inventorisation et au besoin immobilier sont à l'ordre du jour.

En octobre 2020, le centre de compétences de déminage et d'élimination de munitions non explosées (DEMUNEX) effectue un contrôle des munitions de la collection. Résultat de la vérification : « généralement très confus, inventaire inexistant ou très lacunaire, prêts mal ou pas du tout documentés ».

Le responsable OCMHA valide un concept global d'intégration de cette collection le 20 novembre 2020 (6 pages). En résumé, il prévoit deux variantes. Variante 1 : la collection n'est pas transférée et une location est payée à RUAG Real Estate SA. Variante 2 : déménagement de la collection, provisoire ou définitif dans les nouveaux locaux.

En septembre 2021, OCMHA et EM-A se rendent chez Ammotec pour faire connaissance avec les personnes responsables et se faire une idée générale sur ces collections. Il est décidé de ne prendre aucune responsabilité sur la reprise des collections sans avoir tous les éléments permettant d'effectuer une appréciation complète de la situation.

Le 1^{er} janvier 2022, la conduite de ce dossier passe de l'EM-A à OCMHA.

En mars 2022, une deuxième visite est organisée par OCMHA afin de confronter les spécialistes de HAM aux défis que présente cette collection.

Le 9 mars 2022, RUAG International communique sur son site qu'une convention de vente a été signée avec une entreprise italienne. Elle est toutefois soumise à l'approbation des autorités de régulation.

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).