

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



## 18.4089 n Mo. Conseil national (CdF-CN). Unités administratives sur des sites décentralisés. Pour une application des prix de construction et de location usuels

---

Rapport de la Commission des finances du 26 août 2019

---

Réunie le 26 août 2019, la Commission des finances du Conseil des Etats a procédé à l'examen préalable de la motion visée en titre, déposée par son homologue du Conseil national le 12 octobre 2018 et adoptée par le Conseil national le 13 mars 2019.

La motion charge le Conseil fédéral d'adapter les bases et la méthode de calcul des prix de construction et de location pour les unités administratives établies sur des sites décentralisés de sorte que ces prix correspondent à ceux qui sont pratiqués dans les localités concernées.

### Proposition de la commission

La commission propose, par 8 voix contre 0 et 1 abstention, d'adopter la motion.

Rapporteur : Germann

Pour la commission :  
Le président

Hannes Germann

#### Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis du Conseil fédéral du 21 novembre 2018
- 3 Délibérations et décision du conseil prioritaire
- 4 Considérations de la commission



## 1 Texte et développement

### 1.1 Texte

Le Conseil fédéral est chargé d'adapter les bases et la méthode de calcul des prix de construction et de location pour les unités administratives établies sur des sites décentralisés de sorte que ces prix correspondent à ceux qui sont pratiqués dans les localités concernées.

### 1.2 Développement

Des contrôles réalisés sur place par la Commission des finances du Conseil national (CdFN) ont révélé que les loyers facturés à des unités administratives établies sur des sites décentralisés, telles que l'Office fédéral du logement (implanté à Granges) et Agroscope (réparti sur plusieurs sites), sont largement supérieurs aux loyers pratiqués sur le marché local. Cela a notamment pour conséquences:

- de détériorer artificiellement la situation financière des unités administratives établies sur des sites décentralisés, en raison du versement de loyers trop élevés par rapport aux prix pratiqués sur le marché local;
- de grever inutilement les comptes de la Confédération;
- de réduire l'attrait des sites décentralisés d'un point de vue budgétaire.

De plus, il est très difficile de sous-louer ou d'aliéner tout ou partie d'un bâtiment qui n'est plus utilisé. C'est pourquoi le Conseil fédéral est chargé de modifier les bases et la méthode de calcul de sorte que les prix de la construction et de la location pour les unités administratives établies sur des sites décentralisés correspondent aux prix du marché local. Cette règle ne s'applique pas aux bâtiments qui, pour être conformes aux besoins des unités administratives, doivent satisfaire à des exigences spécifiques en termes de sécurité ou d'aménagement (installations de recherche, par ex.).

## 2 Avis du Conseil fédéral du 21 novembre 2018

Mis en place en 2007, le nouveau modèle comptable de la Confédération a consacré le principe de l'imputation des coûts complets, fixant ainsi les méthodes de calcul pour l'imputation interne des loyers (art. 40 de la loi sur les finances, LFC; RS 611.0, art. 41, al. 3 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération, OFC; RS 611.01, art. 20 de l'ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et de la logistique de la Confédération, OILC; RS 172.010.21, chap. 17.4 des directives et instructions relatives à la gestion budgétaire et comptable de la Confédération, MGB + TC, et document technique correspondant du domaine de prestations "fourniture de surfaces"). Ces méthodes de calcul s'appliquent à tous les services de la construction et des immeubles de la Confédération: Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), Office fédéral de l'armement (Armasuisse) et écoles polytechniques fédérales (EPF).

Pour les bâtiments de l'administration fédérale civile, l'OFCL applique deux modèles de location: un modèle axé sur le marché, pour les ouvrages dont les prix sont régulés par la loi de l'offre et de la demande, et un modèle axé sur les coûts, pour tous les autres ouvrages.

- Dans le modèle axé sur le marché, les loyers se composent des éléments suivants: gros oeuvre, aménagement pour l'utilisation prévue, mobilier, places de stationnement et frais accessoires. En font également partie des spécificités propres à la Confédération, mises à la disposition de l'administration fédérale pour des raisons légales, politiques ou de sécurité. Le gros oeuvre est calculé selon les prix pratiqués sur le marché local. Les autres éléments sont calculés de la même manière selon la catégorie de l'espace concerné (par ex. bureaux), quel que soit l'endroit où se trouve l'ouvrage.



- Dans le modèle axé sur les coûts, les loyers sont calculés selon un schéma prédéfini (conformément au chap. 17.4 du MGB + TC) se basant sur les dépenses effectives (valeur d'acquisition ou coûts de location plus frais d'aménagement).

Régulièrement, on réalise un calcul rétrospectif des modèles de location; au besoin, les prix des loyers ou les coûts des éléments qui les composent sont adaptés l'année suivante.

Baisser artificiellement les prix de location pour les unités administratives établies sur des sites décentralisés contreviendrait au principe de comptabilisation des coûts complets et entraînerait un subventionnement, pratique pour laquelle il n'existe pas de base légale.

En conclusion, la méthode utilisée actuellement pour calculer l'imputation interne des loyers tient compte des prix pratiqués sur le marché local et correspond au principe de la comptabilisation des coûts complets. L'intensité de l'occupation d'un bâtiment (places de travail par mètre carré) constitue un des aspects essentiels du caractère économique d'un site. Moins un bâtiment est occupé, plus les frais d'hébergement sont élevés. Le rapport intitulé "Indicateurs relatifs aux propres charges de la Confédération", établi chaque année par l'Administration fédérale des finances, présente ces données de manière transparente.

Il n'est pas nécessaire d'adapter la pratique actuelle de calcul des loyers.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

### **3 Délibérations et décision du conseil prioritaire**

Le Conseil national a adopté la motion le 13 mars 2019, par 178 voix contre 3 et 2 abstentions.

### **4 Considérations de la commission**

La commission des finances du Conseil des Etats s'est penchée sur la motion lors de ses séances des 25-26 mars 2019, des 13-14 mai 2019 et des 26-27 août 2019. Les membres de la commission ont d'emblée estimé que le fait de ne pas tenir compte des spécificités locales dans l'établissement du loyer facturé aux unités administratives décentralisées, renchérissant ainsi artificiellement le coût de location de ces unités, était problématique. Cela détériore la situation financière de ces unités administratives, amoindissant du coup l'attractivité des sites décentralisés et affaiblissant les arguments en faveur d'une décentralisation au profit d'une centralisation dans la région bernoise des activités de l'administration. Les membres de la commission ont cependant, dans un premier temps, estimé que la motion n'était guère satisfaisante. En effet, celle-ci se concentre uniquement sur l'aspect du montant des loyers qui n'est, à leurs yeux, qu'un critère parmi de nombreux autres intervenant dans la décision du choix de localisation des entités administratives. Les aspects synergétiques et pratiques sont également importants, tout comme les aspects politiques.

La commission a dès lors mené une réflexion sur une possible modification de la motion en y ancrant explicitement la volonté politique d'encourager une stratégie de décentralisation des sites, idée que d'aucuns jugent sympathique, en précisant clairement que le seul loyer ne saurait être l'unique critère de décision en la matière et en élargissant éventuellement le catalogue des mesures à prendre en vue de favoriser cette décentralisation.

Une telle refonte de la motion aurait profondément dénaturé le but initial de la motion du Conseil national. Réflexion faite, les membres de la commission ont finalement estimé inopportun de modifier substantiellement la motion du Conseil national qu'elle ne présenterait plus qu'un lien lointain avec la version initiale. Ils ont jugé que la méthodologie employée pour calculer le coût des loyers imputés aux unités administratives et la stratégie de décentralisation étaient deux questions bien distinctes.

Au final, une majorité des membres de la CdF-E a estimé qu'il était préférable de conserver l'idée originale de la motion du Conseil national, à savoir que les méthodes de calcul employées pour déterminer le montant du loyer facturé via imputations internes aux entités administratives devaient



refléter la réalité locale et ne devaient pas conduire à prendre des décisions de recentralisation ou de fermeture de sites décentralisés sur la base de coûts surévalués. La commission a décidé de ne pas intégrer l'expression d'une éventuelle volonté de décentralisation dans la motion. Dans ces conditions, une majorité de la commission a estimé que la motion du Conseil national et sa formulation actuelle était adéquate.

La commission propose d'adopter la motion par 8 voix contre 0 et 1 abstention.