

**Message
concernant la modification de la loi sur l'organisation
de l'administration**

(Réorganisation de l'administration centrale du Groupement de l'armement)

du 2 juin 1982

Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons une modification de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale (art. 58, 1^{er} al., let. C) du 19 septembre 1978. Cette adaptation est la condition qui permettra de mettre en œuvre la réorganisation projetée de l'administration centrale du Groupement de l'armement, qu'avait demandée la Commission de gestion des deux conseils.

Nous vous proposons de liquider les interventions parlementaires suivantes:

1980 P ad 80.071 Groupement de l'armement, administration centrale, structures (E 3. 12. 80, Commission de gestion du CE);

1981 P ad 80.071 Groupement de l'armement, administration centrale, structures (N 18. 3. 81, Commission de gestion du CN).

Veillez agréer, Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'expression de notre haute considération.

2 juin 1982

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Honegger

Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

Certaines expériences faites ces dernières années à propos de projets de développement et d'acquisition (voir le char 68) ont suscité des critiques relatives aux acquisitions d'armement. Elles ont été exprimées dans un rapport de la Commission de gestion des Chambres fédérales, daté des 6 et 14 novembre 1980, ainsi que dans deux motions et deux postulats. Un de ces postulats (1980 ad 80.071 III) invite le Conseil fédéral à revoir la structure de l'administration centrale du GDA. Le postulat demande en particulier que l'on étudie la possibilité de supprimer, partiellement ou totalement, l'organisation, en parallèle, de la division technique et de la division commerciale, aux fins d'améliorer la coordination et la qualité de la gestion.

Un groupe de travail, présidé par M. A. Kaech, avocat, ancien directeur de l'Administration militaire fédérale, a été chargé par le chef du Département militaire fédéral d'étudier ce problème. Dans son rapport de novembre 1981, ledit groupe s'est prononcé en faveur de:

- 1. La mise en place d'un suppléant du chef de l'armement qui, en tant que chef des services centraux, serait à même de décharger le chef de l'armement de tâches secondaires et de renforcer ainsi l'organisation de conduite.*
- 2. La création de trois offices d'armement en fonction des produits, dans lesquels les domaines techniques et commerciaux seraient intégrés à l'échelon de la direction et des divisions.*

La création de services centraux (dirigés par le suppléant du chef de l'armement) ainsi que de trois offices d'armement en fonction des produits, à la place des offices fédéraux actuels de la technique d'armement et de l'achat d'armement, nécessite une révision de l'article 58, 1^{er} alinéa, lettre C de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration, du 19 septembre 1978, dans laquelle les offices et services de la Chancellerie fédérale et des départements sont énumérés exhaustivement.

Le Département militaire fédéral aimerait mettre en vigueur la nouvelle organisation du Groupement de l'armement à bref délai. Au printemps 1983, il serait possible d'aviser les Chambres fédérales de la réalisation de ce projet, plutôt que de présenter le rapport demandé.

Le 25 janvier 1982, nous nous sommes ralliés à cette proposition et avons chargé le Département militaire fédéral des travaux préparatoires se rapportant à cette réorganisation.

Message

1 Généralités

11 Point de départ

Une des tâches permanentes de la gestion d'entreprise ou de celle d'une administration consiste à réexaminer périodiquement les données structurelles et à les adapter à l'évolution. Ainsi, l'organisation du Groupement de l'armement dont les structures actuelles remontent à 1963 (à l'époque: section de technique militaire STM), a été développée et améliorée en permanence.

Dans les années 1970 à 1980, certaines expériences en matière de projets de développement et d'armement ont suscité des critiques qui concernaient notamment la procédure d'acquisition de l'armement, ainsi que le statut et la collaboration des organes qui en sont responsables. Les rapports entre le GDA et l'industrie suisse, ainsi que le rôle des entreprises d'armement fédérales, étaient également visés. *L'organisation de l'administration centrale du GDA* représente un des aspects particuliers de ces problèmes. Se fondant sur la proposition de leur commission de gestion, les Chambres fédérales ont accepté le 18 mars 1981 un postulat invitant le Conseil fédéral à réviser les structures de l'administration centrale du GDA.

Auparavant, le Département militaire avait déjà demandé une expertise concernant la même matière au professeur E. Rühli, directeur de l'institut de gestion d'entreprise de l'Université de Zurich. Dans son rapport du 20 mai 1980, l'expert suggérait de lier plus étroitement les activités techniques et commerciales, en créant des unités d'organisation responsables des divers produits.

Dès 1979, le GDA avait lui-même entrepris des études de réorganisation internes dont devaient se dégager plusieurs conceptions possibles de l'organisation.

Le 25 février 1981, le chef du Département militaire fédéral chargeait un groupe d'experts présidé par M. Kaech, avocat, et ancien directeur de l'Administration militaire fédérale, d'étudier le problème en se fondant sur les travaux préparatoires et de faire des propositions en vue de créer de meilleures conditions structurelles permettant de résoudre des tâches complexes et interdisciplinaires. Aux fins de garantir la liaison avec le groupe d'experts Hess, qui étudiait le rôle et le statut des entreprises d'armement, un expert faisait partie simultanément des deux groupes.

12 Propositions

A la fin de novembre 1981, le groupe d'experts Kaech livrait, comme convenu, un rapport explicite et circonstancié. Nous joignons ce rapport au présent message, ce qui nous permettra de nous en tenir à l'essentiel: on pourra s'y référer pour les détails et pour trouver la justification de certaines mesures proposées.

Le 25 février 1982, nous approuvons la proposition du Département militaire, prévoyant la réorganisation fondamentale suivante:

1. Remplacer l'organisation fonctionnelle actuelle par un nouveau fractionnement, appliqué en fonction des produits, en créant trois offices fédéraux d'armement dans lesquels les domaines techniques et commerciaux seront intégrés à l'échelon de l'office ou de la division.

Les domaines de chaque office sont délimités comme il suit:

Office d'armement 1: matériel d'aviation, de conduite et de transmission

Office d'armement 2: armes, véhicules de combat et munitions

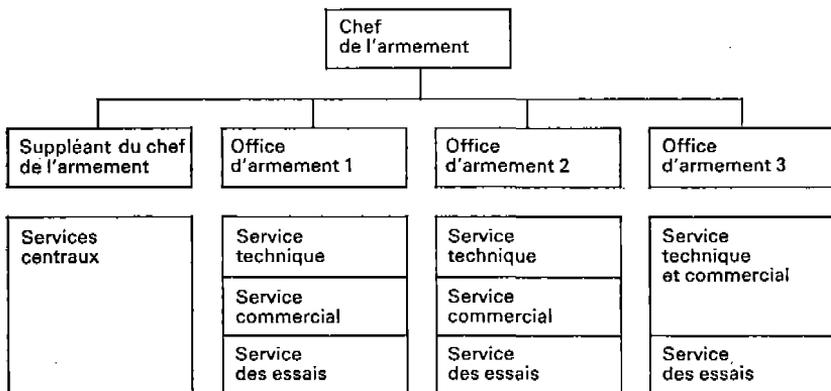
Office d'armement 3: véhicules, matériel de génie, d'équipement, de protection AC et matériel spécial

Les offices d'armement sont conçus en tant qu'unité autonome de l'organisation, disposant des moyens nécessaires en vue d'assumer le développement, les essais, le contrôle de la qualité et les acquisitions dans leur domaine propre. Le directeur d'un office d'armement assume dès lors la responsabilité totale (y compris la gestion du système) de son domaine.

Le schéma 1 montre l'organisation proposée pour l'administration centrale du Groupement de l'armement. Il va sans dire que cette modification nécessitera des mesures en matière d'organisation et de personnel, ainsi que l'établissement de cahiers des charges détaillés.

Organigramme prévu pour l'administration centrale du GDA

Figure 1



2. Le chef des services centraux sera en même temps le suppléant du chef de l'armement.

Ce poste avait déjà été créé lors de la dernière réorganisation complète du GDA, en 1968. Il n'a toutefois pas été occupé pour diverses raisons; actuellement, il est prévu de le revaloriser.

La création des «services centraux» est un corollaire du nouveau fractionnement en fonction des produits. Les services en question devront assurer une gestion unifiée dans les offices d'armement et seront dotés à cet effet du pouvoir technique d'émettre des directives et de procéder à des contrôles.

Les services centraux assument des tâches dépassant les attributions de chaque office d'armement. Il leur incombera par exemple de traiter les aspects financiers et conjoncturels de la politique d'armement et des acquisitions, avec la collaboration des organes compétents de la Confédération (OFAEE, OFQC, AFF, DAM). En outre, ils s'acquittent de services particuliers pour le compte des offices d'armement, tels que service du personnel, service juridique, information, service économique, sécurité et maintien du secret.

Enfin les services centraux engloberont également les domaines «recherche» et «technique», dont les spécialistes sont en contact permanent avec le monde de la science et coordonnent la recherche fondamentale en matière de technique militaire, au bénéfice des offices d'armement.

La mise en place d'un suppléant du chef de l'armement permettra de renforcer l'organisation de conduite du Groupement de l'armement. En effet, il sera chargé, le cas échéant, de coordonner les activités des offices d'armement, ce qui déchargera le chef de l'armement de tâches secondaires.

13 Conséquences quant à la révision du rôle et du statut des entreprises d'armement

Comme nous l'avons indiqué, le Département militaire a chargé un groupe d'experts présidé par M. Walter Hess, président directeur général de la firme Zellweger SA, à Uster, de cette étude.

Ce groupe présentera son rapport très prochainement: d'ores et déjà, on peut toutefois dire que celui-ci ne préconisera pas de modifications dans les domaines qui sont de la compétence des Chambres fédérales. Il est prévu de maintenir l'Office fédéral des entreprises d'armement sous sa forme actuelle et dans son rapport de subordination directe au chef de l'armement; cet office sera cependant quelque peu développé en fonction de nouvelles tâches.

Les autres mesures qui sont à l'étude ne font pas appel au pouvoir de légiférer des chambres, le présent message ne leur est dès lors pas préjudiciable.

Le fractionnement, appliqué en fonction des produits, contribuera à créer des relations plus claires entre l'administration centrale du GDA, en tant que mandat, et les entreprises fédérales d'armement, en tant que mandataire. Le

chef de l'armement bénéficiera, d'une part, du recul nécessaire face aux problèmes immédiats d'acquisition, par l'élimination de «l'organisation parallèle»; d'autre part, son programme de travail sera déchargé des tâches internes, grâce au suppléant dont le poste sera créé. Cela ne manquera pas de faciliter la surveillance que le chef de l'armement exerce sur la mise en service, rationnelle et économique, des entreprises d'armement dans le cadre des tâches prioritaires qui leur sont assignées.

14 Conséquences au regard de la loi sur l'organisation de l'administration (LOA)

Au 1^{er} alinéa, lettre C, de l'article 58 de la loi sur l'organisation de l'administration (LOA), du 19 septembre 1978, figure une liste alphabétique exhaustive des offices et services subordonnés à la Chancellerie fédérale et aux départements fédéraux.

Le présent projet portant réorganisation de l'administration centrale du GDA aura pour effet de remplacer, dans cette énumération, les unités d'organisation actuelles «Office fédéral d'achat d'armement» et «Office fédéral de la technique d'armement», par trois offices d'armement se fondant sur les produits. Conformément à la LOA, les services centraux ont une fonction d'état-major, selon les 1^{er} et 2^e alinéas de l'article 61 et le 1^{er} alinéa de l'article 62, leur mise en place est de la compétence du Conseil fédéral.

La modification de la loi sur l'organisation de l'administration nécessite l'adaptation de l'ordonnance du 24 février 1982 concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale (annexe I du message du 24 février 1982, FF 1982 I 1204). Il s'agit donc, en l'occurrence, d'appliquer le présent projet de loi, étant bien entendu que les trois offices d'armement restent subordonnés, comme par le passé, au Département militaire et au Groupement de l'armement.

2 Conséquences en matière de finances et de personnel

21 Conséquences en matière de finances

Les mesures proposées ont pour but de créer des conditions en matière d'organisation qui permettent d'améliorer la coordination et la qualité de la gestion de l'administration centrale du Groupement de l'armement. Il en résultera une utilisation plus efficace des moyens en personnel et des ressources financières. A l'heure actuelle, il n'est pas possible de chiffrer les économies qui pourront être réalisées directement ou indirectement, par l'amélioration de la gestion.

La création de nouvelles unités organiques entraînera des frais supplémentaires dans la mesure où des fonctions devront être rangées dans des classes de traitement plus élevées. Toutefois, la réorganisation permettra la suppression de dix emplois au moins, ce qui constituera une certaine compensation de ces frais supplémentaires.

Dans l'ensemble, il semble bien que l'équilibre en matière de frais de salaire sera maintenu, à la suite de cette réorganisation, mais que le rendement augmentera de façon notable, quoique non quantifiable pour le moment.

22 Conséquences en matière de personnel

L'objectif que le Département militaire fédéral s'est fixé dans le cadre de cette réorganisation, savoir: économiser au moins dix emplois de l'administration centrale du Groupement de l'armement, semble être réalisable.

Pour avoir des indications plus précises concernant les répercussions concrètes de la réorganisation projetée sur l'effectif du personnel, il faudra se livrer à des recherches détaillées; or les résultats de celles-ci ne sont pas encore disponibles. S'agissant des emplois rangés hors classe, il sera possible de les diminuer d'une unité. Le poste de suppléant du chef de l'armement, créé en 1968 déjà, pourra enfin être occupé; il aura une grande importance dans la nouvelle organisation fondée sur le fractionnement en fonction du produit.

Par rapport à l'état actuel, le projet nécessiterait un poste de directeur de plus; par contre, on pourrait renoncer aux services de deux directeurs suppléants.

3 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Ce projet n'est pas compris dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983, du 16 janvier 1980. Il est fondé sur le rapport de la Commission de gestion des deux conseils, des 6/14 novembre 1980, et fait suite à diverses interventions parlementaires.

4 Constitutionnalité

Ce projet est fondé sur l'article 85, chiffre 1, de la constitution; ledit article prescrit que les lois sur l'organisation et le mode d'élection des autorités fédérales sont de la compétence des deux conseils.

L'article 58 de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale, du 19 septembre 1978, énumère exhaustivement les unités d'organisation de l'administration; selon les chiffres 2 et 3, c'est du Conseil fédéral que dépendent la désignation des offices et la suppression d'offices ou de services. Il en découle que la création de nouveaux offices est du ressort des deux conseils; or la réorganisation projetée de l'administration centrale du GDA prévoit la création d'un office supplémentaire.

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 2 juin 1982¹⁾,
arrête:

I

La loi sur l'organisation de l'administration²⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 58, 1^{er} al., let. C

C. Offices et services
Aemter und Dienste
Uffici e servizi

Sont supprimés:

Office fédéral de l'achat d'armements
Bundesamt für Rüstungsbeschaffung
Ufficio federale dell'acquisto d'armamento
Office fédéral de la technique d'armements
Bundesamt für Rüstungstechnik
Ufficio federale della tecnica d'armamento

Nouveaux:

Office d'armement 1
Rüstungsamt 1
Ufficio d'armamento 1
Office d'armement 2
Rüstungsamt 2
Ufficio d'armamento 2
Office d'armement 3
Rüstungsamt 3
Ufficio d'armamento 3

¹⁾ FF 1982 II 834

²⁾ RS 172.010

II

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 1983.

27626

**Message concernant la modification de la loi sur l'organisation de l'administration
(Réorganisation de l'administration centrale du Groupement de l'armement) du 2 juin 1982**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.045
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.08.1982
Date	
Data	
Seite	834-842
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 458

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.