

Conception et mise en œuvre de RUMBA:
Bilan intermédiaire
Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 8 novembre 2005

Rapport

1 Introduction

1.1 Situation initiale

Le 15 mars 1999, le Conseil fédéral a décidé d'introduire un système de gestion des ressources et de management environnemental dans l'administration fédérale (RUMBA). Ce programme vise à diminuer de façon continue les nuisances environnementales occasionnées par l'administration fédérale. RUMBA opère une distinction entre les aspects environnementaux de l'administration sur le plan de l'exploitation et les aspects environnementaux des produits et prestations des unités.

Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral, tous les services du 1^{er} cercle de l'administration fédérale sont tenus d'introduire RUMBA d'ici à la fin 2005. L'introduction du programme au sein des offices gérés par mandats de prestations et enveloppes budgétaires (offices GMEB, 2^e cercle) doit figurer dans les mandats de prestations.

La mise en œuvre de l'arrêté du Conseil fédéral a été confiée à différents acteurs. Ainsi, la coordination et l'accompagnement de l'introduction de RUMBA reviennent à la Conférence des secrétaires généraux (CSG), qui a créé à cet effet une équipe de coordination. Cette dernière est secondée par l'équipe RUMBA. La mise en œuvre concrète du programme est effectuée au sein des services et encadrée par leurs équipes «environnement». Tous les deux ans, l'équipe de coordination RUMBA établit des rapports environnementaux pour rendre compte de l'avancement de la mise en œuvre.

Dans son arrêté, le Conseil fédéral indiquait attendre de la réduction des nuisances environnementales – véritable objectif de RUMBA – des économies comprises entre 0,8 et 2,5 millions de francs par an.

Depuis ledit arrêté, l'équipe de coordination RUMBA a publié trois rapports environnementaux (en 2001, 2003 et 2005). Les deux premiers faisaient état d'un bilan mitigé en ce qui concerne la réalisation des objectifs, alors que le dernier rapport montre une évolution positive.

1.2 Mandat et objectif de l'étude

Début 2004, la CdG-E a décidé de faire évaluer RUMBA. A cette époque, elle ne disposait que des deux premiers rapports environnementaux, lesquels faisaient état de différences dans l'évolution des indicateurs environnementaux. Dans certains domaines, la consommation de ressources avait augmenté, entraînant une augmentation des nuisances environnementales; dans d'autres domaines, elles avaient diminué. De même, certains résultats différaient profondément d'un service à l'autre. Enfin, et toujours dans ce contexte, le nombre des voyages en avion effectués par certains services avaient donné lieu à des controverses publiques.

Dans le cadre de son évaluation, la CdG-E a par conséquent soulevé la question de savoir si RUMBA présentait des lacunes sur le plan de sa conception ou des problèmes en termes de mise en œuvre. A cette date, elle avait déjà constaté que, dès le

début, les objectifs du programme fixés par le Conseil fédéral étaient très vagues, tout au moins sur le plan quantitatif.

Lorsqu'il a été décidé de procéder à une évaluation, seuls 20 % environ des services fédéraux avaient introduit RUMBA. Ce chiffre constituait pour la CdG-E un motif supplémentaire de faire évaluer le programme.

1.3 Délimitation de l'objet de l'étude

L'étude s'est concentrée sur les aspects environnementaux liés à l'exploitation, puisque RUMBA porte surtout sur ce domaine. Par ailleurs, la CdG-E a mis l'accent sur l'examen de la conception et de la mise en œuvre de RUMBA. Le lien causal entre les mesures RUMBA et l'évolution de la consommation des ressources ne constituait pas un objet d'étude en soi, car la prise en compte de cet aspect aurait dépassé le cadre de l'étude. L'évaluation a toutefois permis de constater qu'il est possible de formuler certaines conclusions sur un lien causal.

Le rapport environnemental 2005 n'a été publié que durant la phase finale de l'étude de la CdG-E. Par conséquent, il n'a pas été pris en considération dans l'évaluation réalisée par Interface/Evaluanda. Dans le présent rapport, la CdG-E en tient compte dans ses conclusions.

1.4 Démarche

L'étude repose sur une évaluation indépendante effectuée par les sociétés Interface (Lucerne) et Evaluanda (Genève), que la CdG-E a mandatées par l'entremise du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA). L'évaluation a été réalisée entre octobre 2004 et début mai 2005. Elle a été encadrée par le CPA sur mandat de la sous-commission DFF/DFE de la CdG-E, compétente en la matière. Le rapport final d'Interface/Evaluanda, daté du 2 mai 2005, a été discuté et évalué par la sous-commission les 20 juin et 17 octobre 2005. Cette dernière a consigné ses réflexions dans un projet de rapport, lequel a été approuvé par la CdG-E dans sa forme présente le 8 novembre 2005. Le rapport de la CdG-E et l'évaluation d'Interface/Evaluanda font l'objet d'une publication¹.

Plusieurs passages du rapport d'Interface/Evaluanda contiennent des commentaires sur des données spécifiques, parfois temporaires, relatives à certains services. Cela s'explique, d'une part par la méthodologie retenue par Interface/Evaluanda, laquelle comprenait notamment des sondages réalisés auprès des acteurs des services, d'autre part par les recherches effectuées par les deux sociétés pour déterminer les causes de l'évolution de certains indicateurs environnementaux, y compris au niveau de services de petite taille. La CdG-E ne prend ces éléments en considération que si, dans l'optique de la haute surveillance, ils sont pertinents sur le plan systémique.

¹ L'évaluation d'Interface/Evaluanda peut être commandée auprès du Contrôle parlementaire de l'administration. Elle peut en outre être consultée sur le site du CPA (<http://www.parlament.ch/f/homepage/ko-au-pvk.htm>).

2

Données fondamentales

Dans leur rapport, les sociétés Interface/Evaluanda parviennent à la conclusion que la conception de RUMBA est pertinente et axée sur les objectifs. Elles ajoutent que la mise en œuvre est, dans une large mesure, une réussite. L'un des principaux aspects positifs réside dans le fait que, au sein des services, les équipes «environnement» se voient octroyer une marge de manœuvre certaine, ce qui permet d'associer tous les acteurs à la démarche. Enfin, le rapport souligne qu'il est pertinent de donner la priorité à la gestion environnementale sous l'angle de l'exploitation.

La CdG-E adhère à ces conclusions. Etant basé dans une large mesure sur des structures et unités d'organisation existantes, RUMBA est intégré dans les structures administratives. Il est pertinent aussi d'avoir confié le pilotage interdépartemental à la Conférence des secrétaires généraux. La CSG a créé l'équipe de coordination RUMBA, chargée de la coordination et du pilotage sur le plan opérationnel. Elle est épaulée par l'équipe RUMBA, qui est composée de représentants des différents offices. Lorsque certaines connaissances spécialisées indispensables font défaut chez les participants à RUMBA, il est fait appel à des experts externes. Le concept du programme prévoit la présence systématique, au sein de l'équipe environnement, d'un membre de la direction du service qui participe à RUMBA. Lors de la définition des objectifs annuels concernant la mise en œuvre de RUMBA, les services disposent d'une marge de décision qui leur permet de tenir compte des contraintes spécifiques de leur service. Il en résulte des structures qui se concentrent sur l'essentiel et qui interviennent au niveau des responsables des nuisances.

La CdG-E est aussi d'avis que la concentration sur les aspects liés à l'exploitation est judicieuse eu égard aux ressources limitées de RUMBA et à la marge de manœuvre étendue dont dispose l'administration dans ce domaine. Si les produits d'un service sont destinés à servir l'exploitation de l'administration (p. ex. au sein de l'Office fédéral des constructions et de la logistique [OFCL], et de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication [OFIT]), il va de soi que le domaine lié aux produits doit impérativement être intégré dans RUMBA.

3

Rapports

Un élément important du concept de RUMBA réside dans l'élaboration d'un rapport bisannuel par l'équipe de coordination RUMBA et d'un rapport environnemental annuel par les services participant au programme. Ces rapports contribuent à davantage de transparence sur les aspects environnementaux des activités de l'administration et rappellent en même temps l'objectif fondamental de RUMBA. Par conséquent, ils jouent un rôle important en termes de sensibilisation des collaborateurs à tous les niveaux hiérarchiques.

4

Problèmes

4.1

Absence d'objectifs quantitatifs

Le concept retenu présente certains inconvénients sur le plan de la mise en œuvre. L'objectif fondamental du programme a certes été défini dans l'arrêté du Conseil fédéral évoqué plus haut, mais il ne contient pas ou peu d'objectifs quantitatifs

s'inscrivant dans le long terme. Si d'un côté, cette situation permet aux responsables de prendre en compte avec souplesse les particularités de leur service lors de la mise en œuvre de RUMBA, de l'autre, cette latitude même dans la mise en œuvre ne permet guère de chiffrer le degré de réalisation des objectifs. Notons toutefois que, en approuvant le rapport environnemental, le Conseil fédéral définit tous les deux ans de nouveaux objectifs à l'échelon du programme. De leur côté, les équipes «environnement» élaborent des objectifs annuels pour leur service et établissent leur rapport environnemental annuel.

Recommandation 1

La CdG-E invite le Conseil fédéral à assigner davantage d'objectifs quantitatifs parallèlement aux importants objectifs qualitatifs, tant à l'échelon du programme global qu'à l'échelon des départements.

4.2 Mise en œuvre de RUMBA dans un contexte d'objectifs antagonistes

Les acteurs responsables de la mise en œuvre de RUMBA doivent remplir des tâches qui peuvent être en contradiction avec les objectifs de RUMBA. Il en résulte des oppositions, par exemple entre RUMBA et les impératifs d'économies². La nature de ces oppositions, qui ont leur part de responsabilité dans la définition inégale des priorités par les acteurs chargés de la mise en œuvre de RUMBA³, varie selon l'échelon hiérarchique concerné.

Du point de vue de la CdG-E, deux aspects sont d'importance capitale. Premièrement, l'administration doit intégrer activement et systématiquement les objectifs de RUMBA dans ses activités. Deuxièmement, les considérations d'ordre environnemental ne doivent pas entraver les activités de l'administration. Ainsi, les voyages de service effectués en avion ne sont pas une mauvaise chose en soi. Dans de nombreux cas, le service ne peut se passer de ces voyages pour remplir sa mission. RUMBA doit toutefois inciter les services à se demander si tel ou tel voyage est réellement indispensable et combien de personnes doivent faire partie de la délégation. Comme le constate l'évaluation d'Interface/Evaluanda, RUMBA peut déboucher sur l'adoption de directives en matière de voyages en avion. Ainsi, après avoir adopté de telles directives, le seco a enregistré une diminution de ses voyages en avion. Des mesures de ce type rejoignent l'esprit de RUMBA et devraient par conséquent être largement appliquées au sein de l'administration.

Ces explications montrent toutefois que le degré de réalisation des objectifs de RUMBA ne peut être directement déduit de l'évolution d'indicateurs tels que le nombre de voyages en avion. Il se peut tout à fait qu'un service enregistre une année précise un nombre élevé de voyages en avion en raison d'une conférence internationale importante organisée à l'étranger. Dans un tel cas de figure, la mise en œuvre

² Ce serait le cas, par exemple, si l'amélioration de l'isolation thermique d'un bâtiment administratif devait passer par des investissements élevés.

³ Se reporter au ch. 4.3.

de RUMBA est une réussite dès lors que le nombre de voyages en avion est le plus faible possible.

4.3 Association au programme des directions des services

L'évaluation d'Interface/Evaluanda a révélé que la mise en œuvre varie fortement d'un service à l'autre et n'en est donc pas partout au même stade. Certaines différences sont compréhensibles du fait de l'absence de quantification des objectifs de RUMBA et permettent en outre la prise en considération des spécificités d'un service. Par ailleurs, l'évaluation a montré que les directions n'ont pas toutes la même volonté de mettre en œuvre RUMBA. Le concept de RUMBA met l'accent sur l'association des directions à la mise en œuvre du programme et prévoit à cet effet que la direction soit représentée par un membre au moins au sein de l'équipe «environnement» du service en question.

Les recherches entreprises par Interface/Evaluanda ont révélé que cette consigne n'est appliquée que partiellement. Dans certains services, l'échelon de direction n'est pas représenté au sein de l'équipe «environnement». La CdG-E est d'avis que les directions concernées méconnaissent l'importance des objectifs de RUMBA, alors même que leur implication est importante à plus d'un titre. Mentionnons, par exemple, la directive, citée plus haut, relative aux voyages en avion. En dépit de l'augmentation des voyages en avion au sein de plusieurs services, certains services ne disposent pas de directives émises par la direction sur le sujet. Par ailleurs, dans le cas de décisions portant sur les infrastructures, l'organe de direction a plus de poids que les équipes «environnement». Il est particulièrement important que les directions prennent en considération les objectifs RUMBA dans leur prise de décision touchant à ce domaine et qu'ils les défendent vis-à-vis des échelons supérieurs. Ces constatations amènent la CdG-E à formuler la recommandation ci-après.

Recommandation 2

La CdG-E invite le Conseil fédéral à vérifier si les directions sont effectivement représentées au sein des équipes «environnement» des services et, le cas échéant, à prendre toutes les mesures utiles en ce sens.

4.4 Pas de moyens spécifiques pour les mesures portant sur les infrastructures

Les prestations de l'OFCL et de l'OFIT dans le domaine de l'infrastructure de l'administration ont une influence majeure sur le bilan environnemental des services concernés par RUMBA. Or, ces deux offices ne disposent pas de moyens financiers supplémentaires réservés exclusivement à la mise en place de RUMBA. Cette lacune restreint leurs possibilités d'œuvrer en faveur du programme; cependant, la situation des finances fédérales ne permet pas de changer cet état de fait. Il apparaît toutefois important aux yeux de la CdG-E d'avoir une vue à long terme, notamment pour des décisions liées aux constructions, afin d'évaluer les frais d'investissement et les

économies éventuelles que des mesures de remise en état ou de construction peuvent avoir sur les frais d'exploitation.

Recommandation 3

La CdG-E invite le Conseil fédéral à garantir que les décisions concernant les bâtiments de l'administration reposent sur des considérations à long terme, qui tiennent compte des frais d'investissement et des diminutions des frais d'exploitation que des mesures écologiques sont susceptibles de réaliser. RUMBA doit à cet égard occuper une place centrale pour les décisions portant sur les infrastructures.

4.5 Pilotage de RUMBA

En raison d'objectifs parfois antagonistes au sein de l'activité de l'administration, le pilotage interdépartemental de RUMBA (Conférence des secrétaires généraux et équipe de coordination) et les directions des départements ont une responsabilité particulière s'agissant de la définition des priorités. Les résultats de l'évaluation d'Interface/Evaluanda ont fait apparaître des points sujets à critique dans ce domaine. Ainsi, les personnes interrogées déclarent que l'introduction de RUMBA n'a pas été menée au sein des services avec l'engagement nécessaire, que la direction du programme a exercé trop peu son rôle de pilotage et que les mesures centrales, dans le domaine des marchés publics par exemple, n'ont pas été suffisamment ambitieuses. Certaines décisions des instances supérieures (directions des départements et Conférence des secrétaires généraux) qui portent, par exemple, sur les remises en état de bâtiments, les achats informatiques et les locations de véhicules, sont souvent perçues négativement, en particulier par les équipes «environnement», au regard de l'objectif fondamental de RUMBA.

Interface/Evaluanda en concluent que, dans la mise en œuvre de RUMBA, il n'est pas accordé une importance suffisante à ces mesures structurelles qui doivent permettre une consommation plus rationnelle des ressources et de l'énergie. En d'autres termes, l'accent est trop mis sur les mesures environnementales applicables par chaque employé des unités RUMBA; elles sont certes importantes, mais leur impact est limité tandis que les mesures relevant du domaine structurel, qui ont un impact environnemental important, sont parfois trop peu axées sur les objectifs de RUMBA, voire ne le sont pas du tout. A ce titre, les offices transversaux tels que l'OFCL, qui fournissent des prestations pour les unités de l'administration dans le domaine des infrastructures, jouent un rôle non négligeable. Mais, comme le montre la pratique, l'office ou le département concerné sont eux aussi considérablement impliqués lorsqu'il s'agit de décider, par exemple, de l'emplacement d'un service. C'est donc notamment à eux qu'il incombe de prendre en considération les objectifs de RUMBA.

Se fondant sur les résultats de l'évaluation, la CdG-E est convaincue qu'il existe un potentiel d'optimisation au niveau du pilotage départemental, interdépartemental et supradépartemental RUMBA. Il faut tenter, à ces niveaux, de définir des objectifs

quantitatifs pour RUMBA. Lorsque les objectifs visés par RUMBA sont en conflit avec d'autres objectifs de l'activité administrative, il s'agit de procéder à une pondération des intérêts en présence.

Recommandation 4

La CdG-E invite le Conseil fédéral à renforcer le pilotage de RUMBA au niveau supradépartemental, et notamment à prendre des mesures afin que les directions des départements et les organes de pilotage interdépartementaux de RUMBA intègrent activement et systématiquement la mise en œuvre du programme dans leurs décisions et assurent ainsi sa mise en œuvre effective.

4.6 Obligation de motivation

Comme elle l'a indiqué plus haut, la CdG-E estime qu'il est capital de ne pas dissocier les objectifs de RUMBA des missions confiées aux services qui participent à RUMBA. En cas de conflits entre les objectifs de RUMBA et l'exécution des missions du service, il faut procéder à une pondération des intérêts en jeu. Il peut ainsi s'avérer tout à fait justifié de prendre une décision qui va à l'encontre de RUMBA. A titre d'exemple, si les Archives fédérales ont besoin de papier blanc pour un archivage durable et que cette mesure entraîne une charge environnementale plus élevée, il faut l'accepter.

Du point de vue de la CdG-E, RUMBA oblige les responsables de telles décisions à les motiver. Les éléments pris en considération dans l'examen comparatif doivent être exposés en toute transparence, afin que toutes les personnes concernées les comprennent. L'évaluation d'Interface/Evaluanda montre que, dans ce domaine aussi, il existe un potentiel d'optimisation. Ainsi, les décisions prises par des services supérieurs ont déclenché des frustrations, non seulement au sein des équipes «environnement» des services, mais aussi chez les collaborateurs des services participants, lesquels, dans leur travail au quotidien, tentent de mettre en œuvre les objectifs de RUMBA. Soit ces objectifs n'ont pas été pris en compte dans le processus décisionnel, soit les motifs des décisions n'ont pas été communiqués de manière adéquate.

Les médias se sont fait l'écho des voyages de service, en particulier des voyages en avion, des services participant à RUMBA, évoqués dans les rapports environnementaux 2001 et 2003 de l'équipe de coordination RUMBA. La transparence obtenue grâce à ces rapports a eu pour effet de sensibiliser les services, lesquels sont de plus en plus nombreux à élaborer leur propre approche concernant les voyages de service. Cette évolution peut être considérée comme un exemple positif dans la mesure où les rapports, par leur transparence, ont permis d'élaborer des critères qui règlent et justifient la consommation des ressources (les voyages de service en l'occurrence).

L'obligation de justifier les décisions qui sont contraires aux objectifs de RUMBA est primordiale car elle stimule les collaborateurs de tous les échelons hiérarchiques. Cette motivation du personnel est également un moteur important pour la mise en œuvre de RUMBA. Par ailleurs, l'obligation de motiver contraint les décideurs à

intégrer les objectifs de RUMBA dans leurs décisions. La CdG-E considère dès lors qu'il est important d'observer cette obligation, ce qui pourrait se traduire par des explications correspondantes dans les différents rapports environnementaux.

Recommandation 5

La CdG-E invite le Conseil fédéral à examiner les mesures qui seraient susceptibles de garantir que les décideurs de l'administration fédérale motivent clairement les décisions qu'ils prennent lorsqu'elles sont contraires aux objectifs de RUMBA ou qu'elles ne les encouragent pas.

5 Impact de RUMBA

5.1 Evolution des chiffres relatifs aux nuisances environnementales

Un aspect important de RUMBA réside dans le fait que les services qui participent à RUMBA possèdent des informations sur leur impact environnemental en termes d'exploitation. Une fois l'introduction de RUMBA achevée dans les premier et deuxième cercles de l'administration (administration centrale et offices GMEB), des chiffres seront disponibles pour une grande partie de l'administration fédérale, ce dont on ne peut que se féliciter.

Etant donné qu'au moment où a été réalisée l'évaluation, les services ne participant pas encore à RUMBA ne disposaient pas de données sur leur consommation des ressources et sur les coûts afférents, il n'a pas été possible de constater l'impact de RUMBA dans les unités RUMBA au moyen d'une comparaison transversale avec ces autres services. Cela ne vaut pas pour la consommation de papier, qui est calculée pour tous les services, indépendamment de RUMBA.

Pour que l'évolution de la consommation des ressources puisse être observée, le service en question doit avoir introduit RUMBA et avoir récolté les données environnementales durant au moins trois ans. A la fin 2003, c'était le cas pour seize services, lesquels ont été les seuls à être analysés par Interface/Evaluanda. L'évaluation était limitée aux domaines suivants: énergie thermique, énergie électrique, eau, papier/élimination des déchets et voyages de service.

L'évaluation constate tout d'abord que les principales disparités entre les unités RUMBA résident dans les domaines des voyages de service et de la consommation d'énergie électrique, tandis que des différences moindres sont constatées pour l'énergie thermique et le domaine papier/élimination des déchets. Cela s'explique, du moins en partie, par les tâches spécifiques des différents services. L'analyse d'Interface/Evaluanda montre que, depuis l'introduction de RUMBA, quinze des seize unités RUMBA évaluées ont pu diminuer leur charge polluante globale par collaborateur. Au total, les seize services confondus ont réduit la charge polluante par collaborateur dans chaque domaine étudié, sachant qu'actuellement, il est encore difficile d'évaluer l'évolution dans le domaine des voyages de service. Au sein des unités RUMBA étudiées, la charge polluante par collaborateur a diminué de 10,7 % entre la date d'introduction du programme et fin 2003.

De nombreux facteurs externes⁴ rendent difficile l'établissement d'un lien causal direct entre la réduction de la charge polluante par les unités RUMBA étudiées et l'introduction du programme. On constate toutefois un impact positif de RUMBA sur l'environnement à la lumière de la consommation de papier. Il existe en effet des données sur la consommation de papier de services ne participant pas à RUMBA et l'on observe que, par rapport à ces derniers, les unités RUMBA ont réduit leur consommation.

Bien que, en raison de leur mandat et des moyens mis à leur disposition, Interface/Evaluanda ne se soient pas davantage penchées sur le lien causal entre RUMBA et l'évolution de la consommation des ressources, les deux sociétés jugent plausible, dans leur évaluation, que RUMBA ait des effets positifs, non seulement dans le domaine de la consommation de papier, mais également dans les autres.

La CdG-E apprécie elle aussi à sa juste valeur l'évolution positive de la consommation des ressources dans les unités RUMBA étudiées et est convaincue que RUMBA contribue, tout au moins en partie, à la réduction de la charge polluante dans tous les domaines analysés.

5.2 Evolution des coûts d'exploitation

L'évaluation parvient à la conclusion que les coûts occasionnés par l'introduction du programme, établis par le Conseil fédéral dans son arrêté de 1999 à environ 200 000 francs par an, ont été considérablement sous-estimés. Conformément aux indications de l'équipe RUMBA, ces coûts s'élèvent au maximum à 395 000 francs par an (jusqu'à fin 2005). Ce chiffre contient uniquement les coûts effectivement occasionnés, qui sont supportés, dans le cadre de leurs crédits, par l'OFCL, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) et l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Il s'agit pour l'essentiel de coûts afférents aux prestations de conseil fournies par des experts⁵.

Dans son arrêté de 1999, le Conseil fédéral évoquait également les économies que RUMBA permettrait de réaliser. Il situait ces économies dans une fourchette comprise entre 0,8 et 2,5 millions de francs par an. Interface/Evaluanda ont tenté d'identifier les économies réalisées. Pour cela, les deux sociétés ont dû partir de différentes hypothèses et se limiter, pour leurs estimations, à l'année 2003. Leurs résultats, qui font état d'économies comprises entre 295 000 et 630 000 francs au total pour les seize services analysés, doivent donc être interprétés avec circonspection. Ceci est d'ailleurs également valable pour les chiffres cités dans le rapport environnemental 2005. Celui-ci estime les économies potentielles de RUMBA à 4 millions de francs par an pour les premier et deuxième cercles de l'administration fédérale. On peut néanmoins affirmer que RUMBA permet de réaliser des économies. Elles diminuent si l'on tient compte du temps requis par les différents acteurs pour la mise en œuvre et des coûts salariaux qui en découlent.

⁴ Il s'agit, par ex., de conférences internationales organisées à l'étranger, qui rendent nécessaires des voyages de service, ou de l'augmentation des prix des matières premières.

⁵ Une grande majorité des acteurs de la mise en œuvre du programme apprécie fortement les prestations de ces experts, jugées importantes pour la réussite de l'introduction de RUMBA dans les services.

Dans un contexte de pression générale exercée sur les coûts, la réduction des dépenses représente, pour les services, une incitation importante à réaliser des économies de ressources. Par conséquent, une partie des économies enregistrées par les unités RUMBA étudiées – dès lors que les coûts sont imputés à leur budget – est certainement motivée par des aspects financiers. A ce propos, la constatation établie par Interface/Evaluanda, selon laquelle les voyages de service représentent une part importante tant des nuisances environnementales que des coûts par collaborateur, est d'un intérêt particulier. Dans ce domaine, l'incitation devrait être grande de réduire le nombre de voyages de service dans la limite du possible sans porter atteinte à la bonne réalisation des tâches.

Signalons toutefois que l'effet d'incitation des coûts ne se fait sentir que lorsque les coûts de la consommation des ressources sont effectivement imputés aux services. Jusque-là, il en était ainsi uniquement pour les frais des voyages de service. Dans ce domaine, le nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC), qui doit être introduit d'ici 2007, devrait porter ses fruits à moyen terme, puisqu'il prévoit de facturer aux services les coûts qu'ils occasionnent. Cela créera dans un premier temps de la transparence sur les coûts d'exploitation occasionnés par les services. A moyen et long terme, ce modèle a pour but d'offrir des marges de manœuvre aux services, qui pourront ainsi piloter eux-mêmes les coûts d'exploitation. Par conséquent, la CdG-E est d'avis que le nouveau modèle comptable de la Confédération a un rôle important à jouer dans la mise en œuvre de RUMBA à moyen terme.

Recommandation 6

La CdG-E invite le Conseil fédéral à veiller à ce que, dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau modèle comptable de la Confédération, la consommation des ressources des services soit comptabilisée séparément afin d'être imputée directement à chaque service. Il s'agit d'inciter rapidement les services à économiser leurs ressources.

Concernant les offices GMEB, les conditions préalables pour ces incitations financières existent déjà. L'incitation financière va encore plus loin au sein du deuxième cercle de l'administration, depuis que les offices GMEB disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour utiliser dans d'autres domaines les économies réalisées dans un domaine déterminé.

6 Conclusions

La CdG-E constate avec satisfaction que, globalement, on peut porter un regard positif tant sur la conception que sur la mise en œuvre de RUMBA et que les unités RUMBA ont réussi à réduire les nuisances environnementales qu'elles occasionnent. Selon le rapport environnemental 2005, la plupart des services auront introduit et mis en œuvre RUMBA d'ici à la fin 2005. Ainsi, cet objectif fixé par le Conseil fédéral en 1999 devrait pouvoir être atteint à cette date. Il faut toutefois prendre en considération que, d'après le rapport environnemental 2005, de nombreux services se trouvent dans la phase d'introduction au premier janvier 2005 et n'appliquent

donc pas encore RUMBA. Du point de vue de la CdG-E, il est important de continuer à accorder une grande attention à la mise en œuvre de ce programme.

L'évaluation d'Interface/Evaluanda relativise l'image mitigée donnée dans les rapports environnementaux 2001 et 2003. Cela est dû au fait qu'elle a pu prendre en considération les chiffres de l'année 2003 et que l'équipe de coordination RUMBA a tout mis en œuvre pour que soit améliorée la qualité des données sur lesquelles reposaient les rapports 2001 et 2003. Ainsi, l'évaluation est fondée sur une autre base qualitative pour ce qui est des données de RUMBA. Les résultats de l'évaluation et, partant, le succès de RUMBA se confirment dans le rapport environnemental 2005.

Soulignons toutefois que l'évaluation d'Interface/Evaluanda et la présente appréciation ne constituent qu'un bilan intermédiaire. Les efforts déployés par l'administration en faveur d'une consommation rationnelle des ressources doivent être poursuivis. Se fondant sur l'évaluation, la CdG-E a exposé différentes possibilités d'optimisation. Il faut en particulier améliorer le pilotage interdépartemental et départemental. La CdG-E est d'avis que les décisions qui vont à l'encontre de l'orientation prise doivent être motivées, afin, notamment, que la motivation des collaborateurs, essentielle pour la mise en œuvre, ne fléchisse pas. D'autres possibilités d'optimisation apparaîtront au cours de la mise en œuvre du programme et sur la base des données qui seront disponibles dans les années à venir. Lorsque toutes les unités des premier et deuxième cercles de l'administration fédérale auront introduit RUMBA et acquis quelques années d'expérience, il sera sans doute judicieux que le Conseil fédéral procède à une nouvelle évaluation.

La CdG-E attend du nouveau modèle comptable qu'il dynamise la mise en œuvre de RUMBA. Toutefois, concernant la question des coûts, il ne faut pas oublier que les économies de coûts ne représentent pas l'objectif premier de RUMBA et que, dans certains domaines tels que les remises en état de bâtiments, p. ex., RUMBA a plutôt tendance à occasionner des coûts supplémentaires, lesquels peuvent éventuellement être compensés, à long terme, par les économies réalisées grâce à une consommation moindre des ressources.

Par conséquent, la CdG-E recommande au Conseil fédéral de poursuivre le programme RUMBA et d'assurer sa pérennité.

La CdG-E prie le Conseil fédéral de s'exprimer d'ici fin mai 2006 sur les présentes constatations.

8 novembre 2005

Pour la Commission de gestion du Conseil des Etats

Le président:

Hans Hofmann, député au Conseil des Etats

Le président de la sous-commission DFF/DFE:

Peter Briner, député au Conseil des Etats

Pour le secrétariat: Christoph Albrecht

Index des abréviations

CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CSG	Conférence des secrétaires généraux
DFE	Département fédéral des finances
DFE	Département fédéral de l'économie
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
NMC	Nouveau modèle comptable
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
p. ex.	par exemple
RUMBA	Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie

