

Conception et mise en œuvre de RUMBA – bilan intermédiaire

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats
du 8 novembre 2005

Avis du Conseil fédéral

du 17 mai 2006

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par courrier du 8 novembre 2005, vous avez remis au Conseil fédéral le rapport intitulé «Conception et mise en œuvre de RUMBA: bilan intermédiaire» en le priant de bien vouloir prendre position d'ici la fin mai 2006 et informer la commission des mesures mises en œuvre.

1 Contexte

L'évaluation par la CdG-E du système de gestion des ressources et de management environnemental dans l'administration fédérale (RUMBA) – décidé par le Conseil fédéral le 15 mars 1999 – a commencé début 2004. A cette époque, seuls les deux premiers rapports environnementaux bisannuels étaient disponibles. Ces derniers ne contenant pas de conclusions valables quant à la réalisation des objectifs, la CdG-E a voulu, dans son évaluation, savoir si RUMBA présentait des lacunes sur le plan de sa conception ou des problèmes en termes de mise en œuvre. Dans ce but, la commission a chargé les sociétés Interface (Lucerne) et Evaluenda (Genève) d'évaluer le programme. Le rapport d'évaluation du 2 mai 2005 a servi de référence à la CdG-E pour son appréciation.

Dans son rapport, la commission partage la conclusion principale de l'évaluation: RUMBA est conçu de manière adéquate et ciblée et sa mise en œuvre est largement réussie. Elle constate avec satisfaction que globalement, aussi bien la conception que la mise en œuvre de RUMBA peuvent être évaluées de manière positive et que les unités RUMBA ont réussi à réduire les nuisances environnementales qu'elles occasionnent. Etant donné qu'au 1^{er} janvier 2005 de nombreux services ne se trouvaient qu'en phase d'introduction, la CdG-E estime qu'il importe de continuer à accorder une grande attention à la mise en œuvre systématique de RUMBA, de sorte que l'objectif du Conseil fédéral d'introduire RUMBA d'ici la fin 2005 dans l'administration fédérale puisse effectivement être atteint. C'est à ce moment-là seulement que le programme pourra déployer les effets escomptés, ce qui permettra alors aux autorités de surveillance d'examiner et d'évaluer la réalisation des objectifs dans sa globalité.

La CdG-E souligne que, dans ce contexte, l'évaluation d'Interface/Evaluenda et l'appréciation de la commission ne constituent qu'un bilan intermédiaire. Les efforts déployés par les unités administratives en faveur d'une consommation rationnelle des ressources doivent être poursuivis. A ce sujet, la CdG-E a exposé différentes possibilités d'optimisation. La commission attend du nouveau modèle comptable (NMC) qu'il dynamise la mise en œuvre de RUMBA. Elle rappelle toutefois que les économies de coûts ne représentent pas l'objectif premier de RUMBA et que, dans certains domaines tels que la remise en état de bâtiments, 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 des ressources plus faible. Par conséquent, la CdG-E recommande au Conseil fédéral de poursuivre le programme RUMBA et d'assurer sa pérennité.

Le Conseil fédéral voit dans cette évaluation globalement positive du programme RUMBA par la CdG-E la confirmation de sa politique. Il tient notamment à maintenir RUMBA sur cette voie et à assurer sa pérennité.

Le Conseil fédéral prend position comme suit sur les différentes recommandations de la CdG.

2 Analyse des problèmes et recommandations de la CdG-E

2.1 Absence d'objectifs quantitatifs

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.

Avis du Conseil fédéral:

Le Conseil fédéral est aussi d'avis que la quantification des objectifs atteints est indispensable à l'efficacité et au succès du programme RUMBA. A son lancement en 1999, on a renoncé à définir des objectifs quantitatifs à long terme. De tels objectifs seraient pratiquement restés purement spéculatifs à cette époque étant donné que des valeurs de référence utilisables faisaient largement défaut. Pour cette raison, l'accent a été mis au cours des deux premières périodes sur la mise en œuvre des instruments nécessaires. Dans le troisième rapport environnemental 2005 se trouvent six objectifs quantitatifs valables jusqu'à fin 2006. A compter de 2007, les anciens objectifs quantitatifs de RUMBA devront être renforcés par des objectifs plus précis et définis pour une durée de quatre ans. Dans le rapport bisannuel, il sera dès lors possible de faire alternativement un bilan intermédiaire et final de la réalisation des objectifs. La souplesse nécessaire accordée aux différents départements pour la fixation d'un ordre spécifique des priorités (par ex. au DDPS) ne doit donc pas être remise en question.

2.2

Association au programme des directions des services

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.

Avis du Conseil fédéral:

La mise en œuvre du programme RUMBA est une tâche de gestion dont la responsabilité incombe à chaque unité administrative. La représentation de la direction par l'un de ses membres au sein de l'équipe «environnement» est une des possibilités d'assumer pleinement la responsabilité en termes de gestion. Une fois l'introduction du programme terminée, ce qui devrait être le cas prochainement, et par le renforcement des objectifs quantitatifs, nous disposerons d'instruments de controlling efficaces avec lesquels nous pourrions mesurer la volonté de mise en œuvre du programme. Si certains services n'atteignaient pas les objectifs quantitatifs, il conviendrait alors d'envisager les mesures conformément à la recommandation 2.

2.3

Pas de moyens spécifiques pour les mesures portant sur les infrastructures

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.

Avis du Conseil fédéral:

En ce qui concerne l'évaluation de la rentabilité des mesures environnementales, on se réfère au coût total de la durée de vie d'un bâtiment (y compris les coûts externes). Ces principes d'évaluation à long terme sont aujourd'hui couramment utilisés dans le domaine des constructions de l'OFCL, du DDPS et des EPF, et doivent être maintenus conformément au développement durable. Comme le recommande la CdG-E, le programme RUMBA sera pris en considération. Néanmoins, comme le souligne la CdG-E dans son rapport, les moyens financiers de la Confédération constituent une restriction. Pour les projets d'envergure, la norme Minergie est régulièrement pris en compte, même s'elle ne peut pas toujours être appliquée pour des raisons de coût.

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.

Avis du Conseil fédéral:

La situation a changé depuis le relevé des données destinées au rapport d'évaluation, dans la mesure où, à quelques exceptions près, RUMBA a été introduit dans tous les services à fin 2005. À l'avenir, il faut s'attendre à ce que le programme déploie ses effets à plus grande échelle et que les organes de coordination et de gestion interdépartementaux soient en mesure d'assumer leurs tâches de manière plus efficace. Il convient dès lors de veiller au flux continu d'informations entre les différentes unités administratives et le représentant de leur département dans le groupe de coordination, et entre ce dernier et la Conférence des secrétaires généraux. Une meilleure définition des objectifs quantitatifs du programme associée à une obligation de faire rapport servira la prise de conscience et la collaboration. Le Conseil fédéral estime que des mesures supplémentaires d'amélioration de l'efficacité ne s'imposent donc pas pour le moment. De plus, les restrictions en matière de personnel entrave une intensification des tâches de pilotage.

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.

Avis du Conseil fédéral:

L'efficacité attendue du programme en raison de son introduction généralisée et de la formulation d'objectifs quantitatifs engendrera une meilleure sensibilisation des décideurs. Si certains services n'atteignent pas les objectifs quantitatifs, les raisons devront à l'avenir être mentionnées dans les rapports environnementaux. Dans ce sens, la mise en œuvre de la recommandation peut être assurée.

3 Impact de RUMBA

3.1 Evolution des coûts d'exploitation

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.

Avis du Conseil fédéral:

A partir de 2007, le nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) permettra de détailler les coûts d'exploitation (énergie, eau, déchets) sur la base de 6 catégories de locaux et de manière forfaitaire pour chaque m² de surface utile. Cette mesure améliorera la transparence des coûts d'exploitation et permettra de mieux calculer et présenter les économies réalisées. Cette mesure devrait également créer l'incitation recommandée en vue d'une utilisation rationnelle des ressources.

4 Conclusions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral remercie la CdG-E de cette analyse approfondie d'un domaine de plus en plus important pour une administration moderne et responsable. Il confirme sa volonté de poursuivre le programme RUMBA et de contrôler attentivement son efficacité.

Veillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 mai 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

