

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Contrôle parlementaire de
l'administration

CH-3003 Berne

Tél. 031 323 09 70

Fax 031 323 09 71

www.parlement.ch

pvk.cpa@pd.admin.ch

Évaluation du programme de gestion des ressources et de management environnemental de l'administration fédérale (RUMBA)

Rapport d'expertise élaboré par
« Interface Institut für Politikstudien »
à l'intention du Contrôle parlementaire de
l'administration

Corine Mauch, Interface Politikstudien (direction du projet)
Dr. Ueli Haefeli, Interface Politikstudien

Sami Kanaan, évaluanda
Eric Zellweger, évaluanda

2 mai 2005

TABLE DES MATIERES

TABLE DES ILLUSTRATIONS	5
RESUME	7
ABSTRACT	15
1 SITUATION INITIALE ET OBJECTIFS	21
2 QUESTIONS ET APPROCHE THEORIQUE	23
2.1 Questions concernant la conception de RUMBA	
2.2 Questions concernant la mise en œuvre de RUMBA	
2.3 Questions concernant la réalisation des objectifs de RUMBA	
2.4 Questions concernant des facteurs externes ayant une influence sur le succès de RUMBA	
3 CONCEPT DE L'EVALUATION ET DEMARCHE	29
3.1 niveaux de comparaison	
3.2 Approche méthodologique	
3.2.1 Méthodes d'enquête	
3.2.2 Evaluation en fonction des points faibles et des points forts	
4 CONCEPTION DE RUMBA	35
4.1 La structure du programme RUMBA	
4.2 Résultats relatifs à la conception	
4.3 Bilan Relatif à la conception de RUMBA	
5 MISE EN ŒUVRE DE RUMBA	45
5.1 Mise en œuvre prévue	
5.2 Résultats relatifs à la mise en œuvre de RUMBA	
5.2.1 Etat d'avancement et déroulement de la mise en œuvre	
5.2.2 Mise en œuvre de RUMBA à l'échelon du programme	
5.2.3 Mise en œuvre de RUMBA au sein des unités d'organisation	
5.2.4 Mise en œuvre de RUMBA au sein de l'unité d'organisation de la personne interrogée	
5.2.5 Evaluation de la réalisation des objectifs de mise en œuvre	
5.2.6 Difficultés lors de la mise en œuvre	
5.3 Bilan relatif à la mise en œuvre de RUMBA	

6.1	méthode d'analyse des données	
6.2	Bases de données	
6.2.1	Objet de l'étude	
6.2.2	grandeurs de mesure	
6.2.3	collecte des données	
6.3	Analyse des données	
6.3.1	Domaine de validité de l'analyse des données	
6.3.2	Les unités RUMBA dans le détail	
6.3.3	Comparaison I : les différences entre les unités RUMBA	
6.3.4	Comparaison II : les différences entre les domaines	
6.3.5	Comparaison Longitudinale : évolution dans le temps des performances environnementales de RUMBA	
6.3.6	Performances environnementales et coûts d'exploitation	
6.3.7	Réalisation globale des objectifs (comparaison entre l'état actuel et l'état visé)	
6.4	Bilan relatif à la réalisation des objectifs de RUMBA	

7.1	Facteurs externes au sein de l'administration fédérale	
7.2	Facteurs externes hors de l'administration fédérale	

8.1	A propos de la conception de RUMBA	
8.2	A propos de la mise en œuvre de RUMBA	
8.3	A propos de la réalisation des objectifs de RUMBA	
8.4	L'influence de facteurs externes sur RUMBA	

- A.1 Generalsekretariat – Eidgenössisches Departement des Innern (GS-EDI)
- A.2 Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF, ehemalg Bundesamt für Bildung und Wissenschaft – Gruppe für Wissenschaft und Forschung – Swiss Space Organisation)
- A.3 Generalsekretariat – EJPD (GS-EJPD)
- A.4 Logistikbasis der Armee, Direktion (LBA, ehemals Bundesamt für Betriebe des Heeres BABHE)
- A.5 Bundesamt für Bauten und Logistik, Bereich Bauten (BBL-Verwaltung)
- A.6 Eidg. Zollverwaltung: Oberzolldirektion (EZV-OZD)
- A.7 Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV)
- A.8 Generalsekretariat Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (GS-EVD)
- A.9 Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)
- A.10 Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL)
- A.11 Bundesamt für Wohnungswesen (BWO)
- A.12 Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)
- A.13 Generalsekretariat – UVEK (GS-UVEK)
- A.14 Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
- A.15 Bundesamt für Energie (BFE)
- A.16 Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL)

TABLE DES ILLUSTRATIONS

2.1 :	Objets de l'évaluation et modèle de causalité	23
3.1 :	Sondage en ligne : les participants en fonction des groupes d'acteurs	31
3.2 :	Schéma des quatre quadrants de la présentation des points forts et des points faibles	32
4.1 :	Structure organisationnelle de RUMBA	37
4.2 :	Schéma des points forts et des points faibles de la conception de RUMBA	40
5.1 :	Etat d'avancement, fin 2003, de la mise en œuvre de RUMBA dans les 16 unités d'organisation évaluées dans le cadre de l'analyse des données	47
5.2 :	Schéma des points forts et des points faibles relatif à la mise en œuvre de RUMBA à l'échelon supérieur du programme (N=81)	49
5.3 :	Schéma des points forts et des points faibles relatif à la mise en œuvre de RUMBA au sein des unités d'organisation (N=21)	53
5.4 :	Schéma des points forts et des points faibles relatif à la mise en œuvre de RUMBA au sein de l'unité d'organisation de la personne interrogée (N=66)	55
5.5 :	RUMBA et les voyages de service (N=65)	57
5.6 :	Réalisation des objectifs au sein de l'unité d'organisation (N=66)	58
5.7 :	Difficultés lors de la mise en œuvre de RUMBA au sein de l'unité d'organisation (N=76)	60
6.1 :	Indicateurs de charge polluante (ICP) par collaborateur en 2003	71
6.2 :	Box-plot de la dispersion des ICP des domaines entre les UR en 2003	72
6.3 :	Evolution des ICP des domaines par collaborateur dans les UR (2003 par rapport à l'année de référence de chaque UR)	73
6.4 :	ICP par domaine et par collaborateur en 2003	75
6.5 :	Evolution des ICP par domaine et par collaborateur (2003 par rapport à l'année de référence)	75
6.6 :	Evolution des indicateurs environnementaux par collaborateur (par rapport à l'année de référence)	76
6.7 :	Evolution dans le temps du total des ICP par collaborateur (par rapport à l'année de référence)	79
6.8 :	Coûts d'exploitation relatifs aux données environnementales (2003)	81
6.9 :	Coûts annuels des domaines par collaborateur en 2003	82
6.10 :	Parts des domaines dans la charge polluante totale et dans les coûts totaux en 2003	83
6.11 :	Coûts d'exploitation par collaborateur (valeurs actuelles par rapport à l'année de référence)	85
6.12 :	Vue d'ensemble de la réalisation des objectifs de RUMBA à l'échelon du programme à la fin 2003	88

Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral de mars 1999 relatif au programme de gestion des ressources et de management environnemental de l'administration fédérale (RUMBA), les services du 1^{er} cercle de l'administration fédérale sont tenus d'introduire d'ici à la fin 2005 un système de gestion des ressources et de management environnemental (une échéance doit être définie dans le mandat de prestations pour les services gérés par ce biais). Le rapport environnemental de l'administration fédérale, publié en 2003, fait état d'un bilan intermédiaire du programme mitigé. Dans ce contexte, la sous-commission DFF/DFE de la Commission de gestion (CdG) du Conseil des Etats a décidé de confier au CPA la réalisation d'une évaluation de RUMBA.

Cette évaluation a pour but de commenter les points forts et les points faibles de la conception du programme et de sa mise en œuvre ainsi que leur impact sur la réalisation des objectifs du programme. Dans cette optique, l'accent est mis sur la partie de RUMBA portant sur l'exploitation. L'évaluation doit permettre à la CdG de formuler des recommandations fondées et basées sur une approche empirique dans l'optique de la poursuite de RUMBA.

L'évaluation est basée sur le modèle du cycle politique. Elle étudie les effets du programme au niveau de sa conception et de sa mise en œuvre, ainsi qu'au niveau des résultats et de l'évolution des coûts du management environnemental dans l'optique de l'exploitation au sein de l'administration fédérale. L'étude se penche par ailleurs sur l'identification de facteurs externes ayant une influence sur le succès du programme. Les méthodes ci-après ont été utilisées : analyse des documents correspondants, analyse quantitative des données relatives à la réalisation des objectifs au sein de 16 unités RUMBA de l'administration fédérale, entretiens d'experts menés sur la base d'un guide avec huit acteurs RUMBA et réalisation d'un sondage en ligne ciblant un grand nombre de personnes à l'échelon du pilotage du programme et dans une quarantaine d'unités RUMBA affichant un état d'avancement varié au niveau de l'introduction du programme. Ce sondage en ligne a enregistré un taux de réponse très élevé, soit 87%. La démarche avait pour but d'identifier le potentiel d'optimisation du programme.

L'évaluation débouche sur les principaux résultats présentés ci-après :

Conception de RUMBA

Globalement, la conception de RUMBA est pertinente et orientée vers les objectifs. L'atout du programme au niveau de la conception réside notamment dans la combinaison d'éléments allant du haut vers le bas (pilotage du programme) et d'éléments allant du bas vers le haut (unités d'organisation et leurs équipes environnement). Grâce à l'association systématique de tous les acteurs, cette structure est appropriée pour une réalisation des objectifs avec un investissement minime.

Le principal aspect problématique de la conception porte sur la surévaluation du potentiel d'économies attendu à travers les changements de comportement individuels

des collaborateurs au sein des unités RUMBA. Dans l'optique de mesures portant sur les infrastructures, notamment dans les domaines des constructions et de la technique, le programme ne met pas à la disposition des offices transversaux, qui présentent un fort impact environnemental, des moyens spécifiques pour la réalisation des investissements servant les objectifs de RUMBA. En raison des modalités d'imputation internes à l'administration fédérale, des dépenses importantes dans le cadre de RUMBA ne sont pas budgétisées de façon décentralisée au niveau des unités RUMBA, à l'exception des voyages de service. Par conséquent, aucune incitation financière n'existe en vue d'une réduction de la consommation dans les domaines du chauffage, de l'électricité ainsi que du papier et de l'élimination des déchets.

L'accent mis, au niveau de la conception, sur le management environnemental dans l'optique de l'exploitation semble pertinent. Concrètement, au sein des unités RUMBA, les activités de management environnemental dans l'optique des produits ne sont identifiées que dans une faible mesure ou seulement dans un rapport flou avec RUMBA. Il faudrait examiner attentivement les formes sous lesquelles d'autres offres pourraient être proposées aux unités RUMBA en vue de leur apporter un soutien supplémentaire au niveau du management environnemental dans l'optique des produits, dont certains présentent un fort impact environnemental (conseil personnalisé axé sur des produits concrets, par ex.).

Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral relatif à RUMBA, les unités d'organisation du 1^{er} cercle de l'administration fédérale devront avoir introduit le programme d'ici à la fin 2005. Des moyens en guise de soutien à l'introduction dans les unités RUMBA, financés par le biais des crédits ordinaires de trois offices, sont à disposition jusqu'à cette échéance. Une solution appropriée pour la suite doit être élaborée dans l'optique de l'ancrage à long terme et de la continuité du programme (et, par conséquent, de la poursuite durable de la réalisation d'économies de coûts).

Mise en œuvre de RUMBA

La mise en œuvre de RUMBA est dans une large mesure une réussite. Il faut distinguer entre la mise en œuvre à l'échelon du pilotage du programme et la mise en œuvre au sein des différentes unités d'organisation de l'administration fédérale.

Du côté de la mise en œuvre, les atouts à *l'échelon supérieur du programme* résident dans l'approche participative, dans les aides concrètes apportées par l'équipe RUMBA (conduite opérationnelle du programme), dans les contributions des experts externes en vue de soutenir les unités RUMBA lors de l'introduction du programme et dans l'engagement de certains membres de l'équipe de coordination RUMBA (pilotage stratégique du programme).

Mais des faiblesses sont également constatées. Du point de vue des unités RUMBA, les mesures relevant du domaine des constructions et de la technique ne sont pas mises en œuvre suffisamment vite. Etant donné que les offices transversaux en charge de ces mesures ne disposent pas de moyens spécifiques pour la mise en œuvre de RUMBA, leur marge de manœuvre est restreinte. Cela a pour effet de ralentir ou de retarder la réalisation d'investissements ayant un fort impact environnemental dans le domaine

des constructions et de la technique et crée souvent des frustrations au sein des unités. En raison du potentiel élevé de réduction de la charge polluante que présentent les mesures relevant de ces domaines, il en résulte, directement (économies en deçà des possibilités) et indirectement (démotivation des collaborateurs des unités RUMBA), un impact environnemental moindre. Mais des décisions prises à l'échelon supérieur dans d'autres domaines ne sont pas non plus toujours en adéquation avec les objectifs de RUMBA voire les contredisent (réorganisation des services d'entretien, association tardive de l'OFIT et des centres de services informatiques des départements en raison de la réorganisation intervenue dans le cadre du projet NOVE-IT). Le programme sous-estime le potentiel de frustrations résultant de décisions incohérentes ainsi que de mesures appliquées avec lenteur au sein d'importants offices transversaux, au vu desquelles les changements de comportement des collaborateurs au sein des unités RUMBA semblent vains. Ainsi nous constatons la nécessité d'améliorations en vue d'une conduite active et cohérente par le pilotage interdépartemental du programme (CSG, équipe de coordination RUMBA), mais également par les directions des départements.

A l'échelon des *unités d'organisation*, on relève des différences considérables tant en ce qui concerne l'engagement et la volonté de mise en œuvre que la mise en œuvre proprement dite. L'introduction de RUMBA au sein de l'administration fédérale a parfois lieu avec lenteur et certains retards relevés n'ont pas toujours de raisons valables. Après des débuts hésitants, le rythme de mise en œuvre s'est accéléré, si bien que les échéances définies dans l'arrêté du Conseil fédéral quant à l'introduction pourront probablement être respectées par la plupart des unités. Toutefois, ces données ne permettent pas d'évaluer la qualité de la mise en œuvre dans les unités RUMBA sur le long terme.

A l'échelon des *unités RUMBA*, les atouts de la mise en œuvre résident avant tout dans l'engagement des équipes environnement dans les mesures prises et dans les rapports environnementaux établis chaque année, qui permettent une appréciation claire des performances. La grande majorité des personnes interrogées dans le cadre du sondage sont d'avis que la mise en œuvre de RUMBA ne représente pas une charge de travail disproportionnée ni n'entraîne, pour les unités RUMBA, une forte progression de leur charge financière. Les objectifs annuels définis au sein des unités RUMBA ont été atteints pour l'essentiel, mais on constate des écarts importants entre les unités RUMBA en ce qui concerne l'engagement et la volonté de mettre en œuvre le programme. Contrairement à ce qui est défini dans le concept du programme, nombreuses sont les directions qui ne sont pas représentées au sein des équipes environnement. Cela affaiblit potentiellement la capacité d'action des équipes environnement ainsi que la prise en considération de RUMBA dans les décisions de la hiérarchie et augmente ainsi la probabilité que des décisions allant à l'encontre des objectifs de RUMBA soient prises par la hiérarchie. Il faut renforcer l'ancrage de RUMBA dans la hiérarchie.

Réalisation des objectifs de RUMBA

Les objectifs de RUMBA ont été jusqu'à présent atteints dans leur grande majorité au sein des 16 unités RUMBA étudiées, lesquelles ont achevé l'introduction du

programme et disposent déjà de données environnementales sur trois années consécutives. Il faut souligner à ce propos que les services sont libres de choisir la date d'introduction de RUMBA, dans le respect du calendrier défini dans l'arrêté du Conseil fédéral. Dans ce contexte, les 16 unités RUMBA étudiées constituent un échantillon faisant preuve d'un engagement supérieur à la moyenne, ce dont il a fallu tenir compte lors de l'interprétation des résultats. Hormis la consommation de papier, la méthode employée ne permet pas de formuler des énoncés, étayés sur le plan quantitatif, quant à savoir dans quelle mesure la réalisation des objectifs est due au (seul) programme RUMBA et dans quelle ampleur des facteurs externes y ont contribué.

Les unités RUMBA affichent des différences considérables tant en ce qui concerne leur charge polluante (valeur absolue des indicateurs de charge polluante et part relative des différents domaines *énergie électrique, papier et élimination des déchets, énergie thermique et voyages de service*) qu'au niveau de l'évolution temporelle des charges polluantes. On ne constate pas de modèle d'évolution homogène. Les valeurs les plus élevées en indicateurs de charge polluante par collaborateur ont été occasionnées en 2003 par le domaine de l'énergie électrique (39%), suivi des voyages de service (33%), de l'énergie thermique (près de 20%) et du domaine papier et élimination des déchets (8%).

Depuis l'introduction de RUMBA, on constate, au sein des 16 unités étudiées, une diminution de 10,7% des *indicateurs de charge polluante*, due à différentes réductions dans tous les domaines (-13% pour l'énergie électrique ainsi que le papier et l'élimination des déchets, -6% pour l'énergie thermique et -10% pour les voyages de service). Concernant la réduction enregistrée par les voyages en avion (-3,9%), il convient de souligner les résultats de l'analyse des données, différents des valeurs publiées dans les rapports environnementaux des années précédentes. Cette différence s'explique par le fait que, pour des raisons méthodologiques, des offices importants tels que le Seco et l'OFEP n'ont été intégrés dans l'analyse des données relatives à ce domaine qu'à partir de 2002 et de 2003 respectivement. La prise en considération de valeurs antérieures viendrait alourdir sensiblement le bilan des voyages en avion. Par conséquent, les résultats enregistrés dans le domaine des voyages de service doivent être interprétés avec une certaine prudence. Toutefois, la comparaison entre deux services ayant enregistré un nombre important de voyages en 2002 et 2003, le Seco (part élevée de voyages liés aux activités du service, importance croissante de la destination Bruxelles) et l'OFEP (conférences environnementales d'envergure organisées à l'échelle internationale en 2002 et 2003) montre que, après l'introduction de mesures au sein du Seco, les voyages en avion ont diminué en 2003 pour la première fois depuis des années. On peut en déduire que le domaine des voyages en avion possède lui aussi une marge de manœuvre que RUMBA peut utiliser.

Seul domaine pour lequel des données sont disponibles pour tous les services de l'administration fédérale, le papier à photocopier et à imprimer affiche une évolution très positive de la charge polluante due à RUMBA. Tandis qu'entre 1998 et 2003, la consommation de papier à photocopier et à imprimer a augmenté d'environ 5% dans les services qui n'ont pas achevé l'introduction de RUMBA, elle a diminué de 2,4% sur la même période dans les unités RUMBA étudiées. En 2003, la part de papier recyclé s'élevait à 37% dans toute l'administration fédérale et à 58% dans les unités RUMBA.

Par conséquent, on identifie clairement, dans ce domaine, un effet positif imputable à RUMBA.

Des résultats réjouissants sont également enregistrés pour les *économies de coûts* liées à la réduction de la charge polluante, une diminution étant constatée dans les quatre domaines. D'après les extrapolations, les coûts les plus élevés – environ deux tiers des coûts globaux ayant un impact environnemental – sont occasionnés par les voyages de service. Toujours selon des extrapolations, les économies de coûts d'exploitation réalisées en 2003 dans les 16 unités RUMBA étudiées devraient se situer entre 300 000 francs et 630 000 francs.

Les données ne permettent pas une extrapolation fiable pour l'ensemble de l'administration fédérale ni de projection quant à de futures économies. On peut en revanche en déduire que, à l'issue de l'introduction de RUMBA dans tous les services, les économies de coûts se situeront dans la fourchette estimée par le Conseil fédéral (entre 0,8 et 2,5 millions de francs par an d'économies durables selon l'arrêté du Conseil fédéral du 15 mars 1999¹). Si l'on oppose ces économies aux coûts annuels de 395 000 francs occasionnés durant la phase d'introduction pour les prestations et le conseil à l'attention des unités RUMBA (couverts dans le cadre des crédits ordinaires), il en résulte pour RUMBA un bilan positif sur le plan du rapport coûts/bénéfices.

Les acteurs impliqués ont tendance à sous-estimer les succès de RUMBA. Les réductions enregistrées dans la consommation d'énergie thermique et d'énergie électrique dans le domaine des infrastructures prouvent que les offices transversaux, responsables à l'échelon centralisé, prennent des mesures qui servent les objectifs de RUMBA. Les critiques émises par les unités RUMBA indiquent qu'il est nécessaire de renforcer la communication sur les performances enregistrées et les succès engrangés. A ce propos, il convient de souligner que les services de l'administration fédérale sans RUMBA ne disposent d'aucune information sur les impacts environnementaux concrets qu'ils occasionnent.

Facteurs externes

Il ne fait aucun doute que des facteurs externes ont une influence sur la mise en œuvre du programme au sein des unités RUMBA et sur les résultats de celui-ci. Bien que la délimitation entre facteurs externes et facteurs internes, sur lesquels les unités RUMBA ont une influence, soit difficile et souvent équivoque, des facteurs de ce type ont pu être identifiés au moyen d'analyses qualitatives réalisées dans le cadre de la présente étude. En revanche, les données disponibles et les limites méthodologiques de l'étude n'ont pas permis de quantifier ces facteurs d'influence (leur pondération exacte). Toutefois, des indications précieuses ont été obtenues dans l'optique de l'optimisation du programme. On retiendra de l'analyse des données que, en dépit de l'influence exercée par des facteurs externes, les unités RUMBA disposent de marges de manœuvre intéressantes pour réduire leurs nuisances environnementales.

¹ Voir le point 6.3.6.

Concernant les facteurs sur lesquels les unités RUMBA n'ont pas d'influence, il faut distinguer entre les facteurs au sein de l'administration fédérale et les facteurs hors de l'administration fédérale.² Les différents résultats en termes de charge polluante s'expliquent en partie par la définition des tâches au sein des unités RUMBA (part élevée des voyages de service liés aux tâches de l'unité, par ex.), par les activités en cours (participation à une conférence internationale, par ex.) et par les différentes conditions au niveau des infrastructures (bâtiment administratif mal isolé, par ex.). Il convient toutefois de souligner qu'à chaque niveau initial, des améliorations peuvent être visées et obtenues.

Une grande majorité des facteurs externes identifiés dans le cadre des analyses ont été localisés au sein de l'administration fédérale. Cela concerne avant tout les ressources financières, pilotées à l'échelon centralisé, d'offices transversaux ayant un impact environnemental dans le domaine des constructions et de la technique (remise en état de bâtiments, normes en matière d'achats, infrastructures IT, par ex.), sur lesquels les unités RUMBA n'ont pas d'influence. D'autres décisions prises par des services transversaux de la Confédération jouent elles aussi un rôle (réorganisations, instructions, déménagements, postes vacants, etc.).

L'échelon interdépartemental du pilotage du programme (CSG) peut exercer une influence non négligeable sur la majorité de ces facteurs considérés comme externes du point de vue des services chargés de la mise en œuvre de RUMBA. D'éventuelles contradictions entre des instructions RUMBA et d'autres décisions et objectifs fixés au sein de l'administration fédérale devraient être identifiés et évités à cet échelon et les départements devraient être invités à prendre systématiquement en considération les objectifs de RUMBA dans les décisions prises par la hiérarchie. Cela permettrait une mise en œuvre de RUMBA plus cohérente à l'échelon du pilotage. D'autres facteurs qui influencent la réalisation des objectifs de RUMBA se trouvent quant à eux à l'extérieur de l'administration fédérale. Il s'agit, d'une part, des réductions de personnel et de moyens, décidées au niveau politique, et, d'autre part, d'événements extérieurs tels que la crise de Swissair pour l'OFAC. Il faut cependant souligner que des facteurs externes peuvent aussi influencer positivement la réalisation des objectifs de RUMBA. Citons, à titre d'exemple, les économies réalisées dans le domaine des voyages de service, notamment à travers des efforts de réduction des dépenses, ou l'influence, sur ces mêmes voyages, de la crise du SRAS.

On relèvera en outre un aspect exerçant lui aussi une certaine influence sur la réalisation des objectifs de RUMBA, à savoir que, à l'exception des voyages de service, les dépenses pertinentes dans le cadre de RUMBA ne sont pas budgétisées individuellement au sein des unités RUMBA (consommation d'énergie thermique et d'énergie électrique, papier et élimination des déchets). Par conséquent, les succès de RUMBA n'apportent pas d'avantages directs aux différentes unités d'organisation. Des incitations (financières) font défaut jusqu'à présent pour les services. Il faudrait se

² Des aspects situés à un niveau supérieur, tels que des changements au sein de la société ou des mutations technologiques, n'ont pas été pris en considération, étant donné que, outre les difficultés méthodologiques que représente leur exacte appréciation, la question, dans le cadre d'une analyse de la mise en œuvre, porte principalement sur le fait de savoir si les acteurs participants et concernés exploitent ou non leur marge de manœuvre potentielle.

pencher sur la manière de renforcer la dynamique de mise en œuvre au moyen d'incitations pour les unités RUMBA et sur la façon de tenir compte de manière pertinente, à l'avenir, tant de l'aspect des coûts que de l'aspect environnemental lors de la définition des priorités dans les plans de mesures RUMBA. Le nouveau modèle comptable de la Confédération, en cours d'introduction, ouvre à ce propos de nouvelles perspectives.

In compliance with the decision taken by the Federal Council in March 1999 concerning the federal administration's programme for resource and environmental management (RUMBA), the (principal) offices of the federal administration are obliged to introduce a system for resource and environmental management by the end of 2005 (for offices with service agreements, a deadline is to be set in the service agreement). According to the federal authorities' environmental report that was published in 2003, the interim results achieved thus far were mixed. In view of this, the sub-committee of the Control Committee (CC) responsible for the Swiss Federal Department of Finance (FDF) and the Federal Department of Economic Affairs (DEA) has decided to ask the Parliamentary Control of the Administration (PCA) to evaluate RUMBA.

The aim of this evaluation is to identify the strengths and weaknesses of the concept of the programme and the way it is being implemented, as well as the effect of both aspects on the achievement of the aims of the programme. Accordingly, emphasis is on the managerial side of the programme. The evaluation will help the CC to draw up appropriate recommendations based on an empirical approach with a view to pursuing the RUMBA project.

The evaluation is based on the political cycle model. It examines the effects of the programme in its concept and implementation, as well as the results and the trend in the cost of environmental management from the perspective of its managerial use within the federal administration. The evaluation will also focus on identifying external factors that influence the success of the programme. The following methods were used: analysis of the corresponding documents, quantitative analysis of the data relating to the attainment of the aims within the 16 RUMBA units of the federal administration, interviews based on a guide drawn up by experts involving 8 RUMBA players and an electronic survey that targeted a large number of people involved at the steering level of the programme and in some forty RUMBA units where the process of introducing the programme has reached different stages. The rate of response to the electronic survey was very high, namely 87%. The aim of this measure was to identify areas where the programme could potentially be optimised.

The main results of the evaluation were the following.

The RUMBA concept

Overall, the concept of RUMBA is pertinent and specific to the objectives. The great strength of the programme with regard to its basic concept lies notably in the combination of top-down (programme steering) and bottom-up (RUMBA units with environment teams) elements which, thanks to the systematic inclusion of all players, make it possible to achieve the objectives with minimum investment.

The main problem with the concept involves the overemphasis on potential savings expected to be achieved through individual changes in behaviour of the employees within the RUMBA units. From the point of view of measures affecting infrastructure, in particular in the areas of construction and technology, the programme does not

provide the cross-departmental offices which have a strong environmental impact, with specific means of making investments that would help to achieve the aims of RUMBA. Owing to the internal accounting procedures of the federal administration, with the exception of business trips, major expenditure associated with the RUMBA programme has not been budgeted in a decentralised way for the RUMBA units. Consequently, there is no financial incentive to reduce the cost of heating, electricity, paper and waste disposal.

The emphasis on environmental management in the design of the programme would seem appropriate from the point of view of operations. In concrete terms, within the RUMBA units the environmental management activities regarding products were few and far between or else only loosely related to the RUMBA programme. The ways in which the RUMBA units could be offered additional support for environmental management regarding products, some of which have a marked impact on the environment, need to be carefully examined (personal advice regarding given product, for example).

In compliance with the Federal Council's decision regarding RUMBA, the (principal) organisational units of the federal administration itself are supposed to have introduced the programme by the end of 2005. Until then, funds supplied through the ordinary budget of the three federal offices are available in the form of support for setting up the programme in the RUMBA units. A suitable and tailor-made solution needs to be drawn up in order to ensure the long-term basis and the continuity of the programme (and, consequently, that savings can continue to be made in the long term).

Implementing RUMBA

The RUMBA project is already well underway. A distinction should be made between implementation at the steering stage of the programme and implementation within the various organisational units of the federal administration.

As far as implementation is concerned, the strong points *at the upper level of the programme* include the participatory approach, the practical help provided by the RUMBA team (operational running of the programme), the contribution made by external advisors to provide support for the RUMBA units during the introduction of the programme and the commitment of certain members of the RUMBA coordination group (strategic steering of the programme).

Weaknesses have also been identified, however. From the point of view of the RUMBA units, measures regarding construction and technology are not being implemented quickly enough. Given that the cross-departmental offices in charge of these measures do not have funds specifically allotted to implementing RUMBA, they have only limited room to manoeuvre. The result is that investment which would have a marked environmental impact on construction and technology is slow or delayed, which often leads to frustration within the units. Owing to the high potential for reducing pollution that measures in these areas entail, the environmental impact is attenuated, either directly (lower savings) or indirectly (loss of motivation among the employees of the RUMBA units). But decisions taken at the upper level in other fields too are not always appropriate to the aims of RUMBA or even contradictory to them (reorganisation of maintenance services, late inclusion of Swiss Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication (FOITT) and the departmental centres of information technology (IT) because of the reorganisation involved in the NOVE-IT pro-

ject). The programme underestimates the potential frustration caused by inconsistent decisions and the slowness of important cross-departmental offices to apply measures, all of which makes changes in the behaviour of the employees of the RUMBA units rather pointless. We therefore feel that improvements are needed to ensure active and consistent action by the interdepartmental steering committee of the programme (Conference of Secretaries General (GSC), RUMBA coordination group) as well as the heads of departments.

At the *organisational unit level*, there are considerable differences concerning both the commitment and willingness to implement the programme and the implementation itself. RUMBA is being introduced slowly in the federal administration and certain delays that were noted could not always be justified. After a hesitant start the implementation process has been speeded up, so much so that the deadlines for introducing the programme set out in the Federal Council's decision will probably be met by the majority of units. The quality of the way in which the programme is being introduced in the RUMBA units in the long term cannot be assessed from these data, however.

At the *RUMBA unit level*, the strength of the implementation lies mainly in the commitment of the environment teams with regard to the measures taken and the environmental reports drawn up each year with which achievement can be clearly assessed. According to the large majority of people who were questioned in the survey, implementing RUMBA does not entail an inordinate amount of work and, as far as the RUMBA units are concerned, does not result in a marked increase in their expenditure. The annual objectives set within the RUMBA units have basically been achieved but a considerable difference has been seen between the various RUMBA units with regard to the commitment and willingness to implement the programme. Contrary to what is set out in the programme concept, there are many management units that are not represented in the environment teams. This is likely to limit the latter's activities as well as making it less likely that RUMBA will be taken into consideration in line decisions, thus increasing the probability that line decisions are taken that run counter to the objectives of RUMBA. The programme needs to gain a more solid foothold within the hierarchy.

Achieving the aims of RUMBA

To date most of the aims of RUMBA have been achieved within the 16 RUMBA units investigated, which have completed the introduction of the programme and already have environmental data covering three consecutive years. In this respect, it should be pointed out that the offices are free to choose when they introduce RUMBA within the schedule set out in the Federal Council's decision. In this connection, the 16 RUMBA units investigated demonstrate above-average commitment, which has to be taken into account in the interpretation of the results. Owing to the method used, apart from the consumption of paper, no conclusions can be drawn on a quantitative basis as to the extent to which the achievement of the aims is due (solely) to the RUMBA programme and the influence of external factors.

There are considerable differences among the RUMBA units with regard to both pollution (absolute level of the pollution indicators and relative proportion for the different categories of *electricity, paper and waste disposal, heat consumption and business trips*) and the trend in environmental pollution over time. There is no common trend. The highest scores for pollution per employee were reached in 2003 for electricity

(39%), followed by business trips (33%), heat consumption (around 20%) and paper and waste disposal (8%).

Since the introduction of RUMBA, as far as the 16 units that were examined are concerned, there has been a reduction of 10.7% for the pollution indicators due to differing rates of decrease in all categories (13% for electricity as well as paper and waste disposal, 6% for heating and 10% for business trips). Regarding the reduction in air travel (3.9%), it should be pointed out that the results of the data analysis are different from the data published in environmental reports in previous years. This difference can be explained by the fact that, for reasons of methodology, important offices such as the State Secretariat for Economic Affairs (Seco) and the Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape (SAEFL) were only integrated into the analysis of the relevant data in 2002 and 2003 respectively. If earlier data were included, the result for air travel would be far worse. Consequently, the results obtained with regard to business trips should be interpreted with a degree of caution. In any case, a comparison of the offices that recorded a large number of business trips in 2002 and 2003 – Seco (large proportion of trips linked to the activities of the office, increase in the frequency of trips to Brussels) and the SAEFL (major international environmental conferences in 2002 and 2003) – shows that, after the measures were introduced at Seco, air travel decreased in 2003 for the first time for many years. It can be concluded from this that the air travel category also has a degree of room for manoeuvre that RUMBA can exploit.

As the only area in which data are available for all the departments of the federal administration, photocopy and printing paper showed a highly positive trend in pollution reduction thanks to RUMBA. While consumption of paper for photocopies and printing rose by about 5% between 1998 and 2003 in those offices which had not finished introducing RUMBA, it fell by 2.4% over the same period in the RUMBA units included in the survey. In 2003, the proportion of paper that was recycled was 37% throughout the federal administration and 58% in the RUMBA units. Consequently, it can be clearly seen that, in this area, the programme has had a positive effect.

Positive results were also seen in relation to cost-saving linked with a reduction in pollution, a fall having been observed in all four areas. According to extrapolations, the highest costs – some two-thirds of total expenditure having an impact on the environment – can be accounted for by business trips. Again according to extrapolations, cost-saving on the operational side in 2003 was between Fr. 300,000 and Fr. 630,000 among the 16 RUMBA units studied.

From the data it is not possible to obtain a reliable extrapolation for the whole of the federal administration, nor an indication of future saving. On the other hand, it can be concluded that, once RUMBA has been introduced in all the offices, cost-saving will meet the figure set by the Federal Council (between Fr. 0.8 and 2.5 million per year of sustainable cost-saving according to the Federal Council's decision of 15 March 1999³). If this saving is compared with the annual cost of Fr. 395,000 accrued during the introduction phase for advisory and other services provided for the RUMBA units (covered by the normal budget), the cost/benefit ratio for RUMBA is positive.

³ See point 6.3.6.

The players involved tend to underestimate the success of RUMBA. The decreases that have been seen in the consumption of heating and electricity for infrastructures prove that the cross-departmental offices responsible at a centralised level are indeed taking measures to meet the aims of RUMBA. Criticism voiced by the RUMBA units shows that the achievements and successes need to be communicated more widely. In this connection it should be pointed out that the offices of the federal administration that have not introduced RUMBA have no information about the concrete environmental effects caused.

External factors

There is no doubt that there are external factors which influence the implementation of the programme within the RUMBA units as well as the results of its implementation. Although it is difficult and often questionable to distinguish between external and internal factors which the RUMBA units can influence, it was possible to identify these types of factors in the present study through qualitative analyses. On the other hand, the available data and the methodological limits of the study did not allow us to quantify these influencing factors in terms of relative importance. Nevertheless, valuable information has been obtained for optimising the programme. The data analysis shows that, despite the influence of external factors, the RUMBA units have a good deal of room to manoeuvre in order to reduce their environmental pollution.

As far as concerns the factors over which the RUMBA units have no influence, a distinction should be made between factors within the federal administration and factors outside it⁴. The differences in the results in terms of pollution can be partly explained by the job descriptions within the RUMBA units (e.g. large proportion of the business trips linked to the unit's responsibilities), by current activities (e.g. attendance at an international conference) and by the different conditions regarding infrastructure (e.g. badly insulated administrative building). It should be pointed out, however, that at each initial level improvements can be planned and achieved.

A large portion of the external factors that were identified through our analyses were located within the federal administration. This applies above all to financial resources, governed at a central level, of the cross-departmental offices having an impact on the environmental pollution with regard to construction and technology (e.g. renovation of buildings, procurement norms, IT infrastructure) where the RUMBA units have no influence. Other decisions taken by cross-departmental offices also play a role (e.g. reorganisations, instructions, moving premises, vacant positions, etc.).

The interdepartmental steering level of the programme (GSC) can have a marked influence on the majority of the factors that are considered external from the point of view of the offices responsible for implementing RUMBA. Any contradictions between RUMBA instructions and other decisions and aims laid down within the federal ad-

⁴ Overriding aspects such as changes in society or technological progress have not been taken into consideration owing to the fact that, apart from methodological difficulties in identifying them precisely, in relation to the analysis of the implementation of the programme, the question is principally whether the players involved and concerned are using the potential room to manoeuvre that they have or not.

ministration need to be identified and avoided at this level, and the departments should be asked to systematically take into consideration the aims of RUMBA in line decisions. This would enable the programme to be implemented with greater consistency at the steering level. Other factors that influence the success of RUMBA are entirely outside the federal administration. They include on the one hand reductions in staff and resources, decided at a political level, and on the other external events such as the Swissair crisis for the Federal Office for Civil Aviation (FOCA). It must not be forgotten, however, that external factors can also have a positive effect on the success of RUMBA. Examples of this include the savings made with regard to business trips, notably through efforts to save costs, or the influence of the SARS epidemic on such trips.

Moreover, there is another aspect which is also relevant to the success of RUMBA, namely that, with the exception of business trips, expenditure relating to RUMBA is not budgeted individually in the case of most of the RUMBA units (heating and electricity consumption, paper and waste disposal). Consequently, the success of RUMBA does not bring with it direct advantages for the various organisational units. So far there has been a lack of (financial) incentives for the departments. Ways in which the implementation of the programme can be boosted through incentives for the RUMBA units need to be examined, as does the way to properly take into account both costs and environmental impact in the future when priorities are set out in plans for implementing RUMBA measures. The Confederation's new accounting model, which is in the throes of being introduced, offers new possibilities in this respect.

Conformément à l'arrêté fédéral du 15 mars 1999 relatif au programme de gestion des ressources et de management environnemental de l'administration fédérale (RUMBA), les services du 1^{er} cercle de l'administration fédérale sont tenus d'introduire, d'ici à la fin 2005, un système de gestion des ressources et de management environnemental. Le rapport environnemental publié en 2003 fait état d'un bilan intermédiaire du programme mitigé. Seule une minorité de services RUMBA sont parvenus, jusque-là, à améliorer leur bilan environnemental. A la lumière des faits constatés, la sous-commission DFF/DFE de la Commission de gestion (CdG) du Conseil des Etats a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'évaluer le programme RUMBA. Il s'agit, dans le cadre de cette évaluation, de commenter les points forts et les points faibles de la conception du programme et de sa mise en œuvre ainsi que leur impact sur la réalisation des objectifs. Conformément au cahier des charges, l'accent est mis sur la partie du programme portant sur l'exploitation.⁵ L'évaluation doit permettre à la CdG de formuler des recommandations fondées et basées sur une approche empirique dans l'optique de la poursuite du programme RUMBA. Le CPA a chargé le groupe de travail Interface Institut für Politikstudien (Lucerne) et evaluanda (Genève) d'effectuer l'évaluation.

L'évaluation s'inscrit dans un contexte de débat général sur l'efficacité des systèmes de management environnemental (SME). Les deux systèmes les plus connus à l'échelle internationale sont le Système européen de management environnemental et d'audit (EMAS – european eco-management and audit scheme) et la norme ISO 14001, diffusée partout dans le monde. Une étude sur l'efficacité et les performances de systèmes de management environnemental, co-financée par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), a été réalisée par l'Institut d'économie et d'écologie de l'Université de Saint-Gall. Cette étude, qui repose sur une analyse empirique d'entreprises suisses, révèle que, selon les utilisateurs, la systématisation de mesures environnementales existantes représente un atout majeur des SME. En revanche, l'efficacité des SME dans l'optique d'une amélioration effective des performances environnementales est relativement faible.⁶ De manière générale, les systèmes de management environnemental sont utilisés avant tout pour l'amélioration de l'environnement dans l'optique de l'exploitation ; seule une minorité des entreprises y recourent pour l'environnement lié aux produits et pour le management environnemental stratégique.

Le présent rapport expose dans un premier temps les questions ayant trait à l'évaluation du point de vue théorique (chapitre 2) et explique la démarche adoptée (chapitre 3). La structure du programme RUMBA est présentée au point 4.1. Les points 4.2 et 4.3 ainsi que les chapitres 5 et 6 sont consacrés aux résultats des

⁵ Selon les possibilités, la partie du programme axée sur les produits est intégrée dans l'étude.

⁶ Dyllick, Th. et J. Hamschmidt (2000) : *Wirksamkeit und Leistung von Umweltmanagementsystemen*, Zurich. Synthèse des résultats dans : OFEFP (2001) : *Efficacité et performances des systèmes de management environnemental*, Cahiers de l'environnement n° 327, Berne.

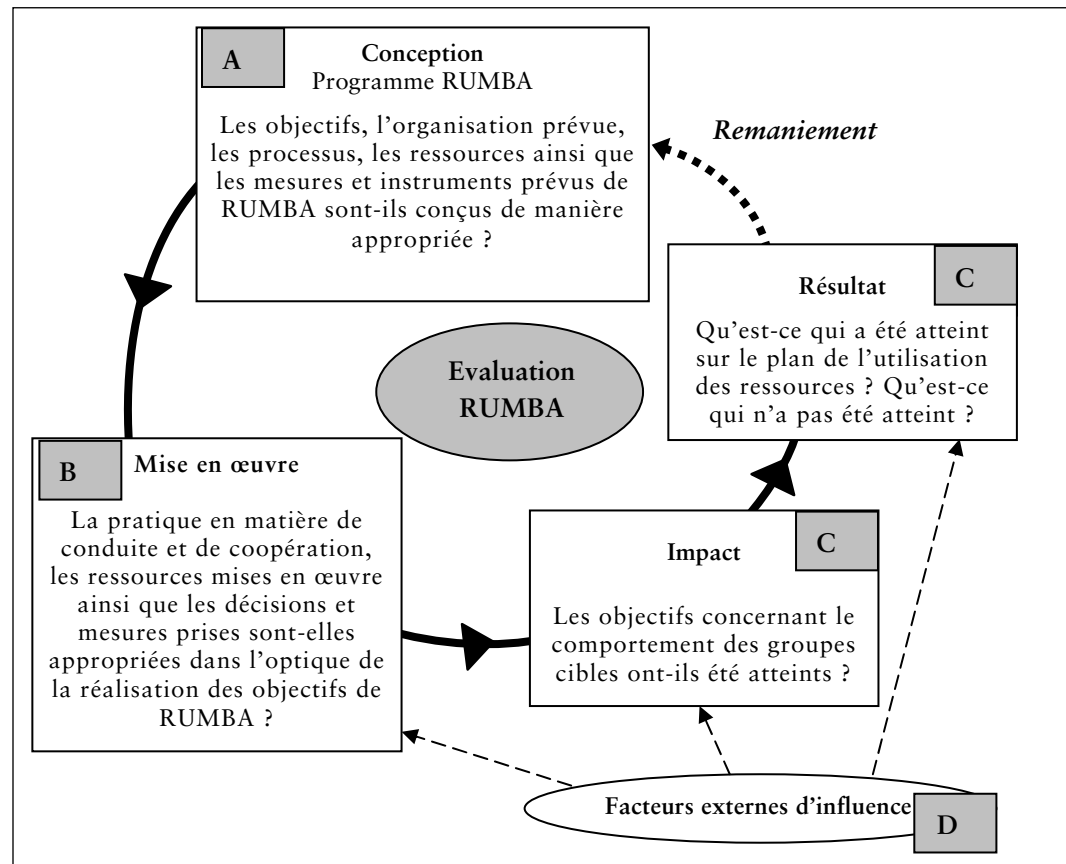
différents objets de l'évaluation : conception, mise en œuvre et réalisation des objectifs de RUMBA. Chacun de ces chapitres s'achève sur un bref bilan. Au chapitre 7, nous abordons plus particulièrement la question des facteurs externes ayant une influence sur la mise en œuvre du programme et les résultats. Enfin, le chapitre 8 présente une synthèse des conclusions de l'évaluation. Les analyses détaillées des effets de RUMBA au sein des différentes unités d'organisation sont exposées en annexe.

Conformément au cahier des charges, les questions soulevées dans le cadre de l'évaluation portent sur quatre domaines :

- A Analyse et appréciation de la *conception* de RUMBA
- B Analyse de la *mise en œuvre* de RUMBA
- C Etat des lieux et présentation comparative des *résultats (outcome)* obtenus jusque-là ainsi que de l'*évolution des coûts* du management environnemental dans l'optique de l'exploitation
- D Identification et appréciation de la pertinence de *facteurs d'influence externes* pour le succès du programme

Dans le cadre de la terminologie de l'évaluation, ces domaines doivent être attribués aux différents niveaux d'effets d'un programme politique. Ceux-ci constituent les objets de l'évaluation sur lesquels portent des questions spécifiques. Nous nous basons sur le schéma de causalité ci-après.⁷

2.1 : OBJETS DE L'EVALUATION ET MODELE DE CAUSALITE



⁷

Représentation simplifiée selon W. Bussmann, U. Klöti, P. Knoepfel (éd.) : Einführung in die Politikevaluation, Bâle, 1997.

Légende : les lettres A à D désignent l'attribution des questions (blocs A à D) aux niveaux des effets du modèle.

Le schéma de causalité distingue les niveaux de la conception (structure du programme), de la mise en œuvre (organisation, activités et ressources effectives des acteurs de la mise en œuvre), de l'impact (comportement des groupes cibles) et du résultat (effets au sein du domaine cible, c'est-à-dire en termes d'utilisation des ressources). Les questions de l'évaluation peuvent être réparties sur les différents niveaux du schéma de causalité (lettres A, B et C dans l'illustration 2.1). Par ailleurs, outre les effets provoqués par le programme, des facteurs externes, sur lesquels les acteurs RUMBA n'ont pas d'influence, jouent eux aussi un rôle (lettre D dans l'illustration ci-dessus). Ces facteurs peuvent intervenir tant dans la mise en œuvre qu'à l'échelon des effets (impact et résultat).

Le point ci-après présente l'attribution des questions de l'évaluation aux différents objets de l'évaluation.

2.1 QUESTIONS CONCERNANT LA CONCEPTION DE RUMBA

L'évaluation de la conception de RUMBA doit répondre à la question de la qualité de la structure du programme dans l'optique d'éventuelles propositions d'optimisation. Les questions ci-après sont posées :

A Quels sont, au niveau de la conception, les points forts et les points faibles du programme RUMBA ? Quel est leur impact dans l'optique de la réalisation des objectifs du programme (en particulier dans l'optique des coûts d'exploitation et des nuisances environnementales sur le plan de l'exploitation) ?

- Les objectifs sont-ils appropriés ? Dans quelle mesure ne le sont-ils éventuellement pas ?
- L'organisation envisagée, la répartition des tâches ainsi que les ressources financières et personnelles prévues sont-elles appropriées ? Dans quelle mesure ne le sont-elles éventuellement pas ?
- Les mesures et instruments prévus sont-ils appropriés ? Dans quelle mesure ne le sont-ils éventuellement pas ?

2.2 QUESTIONS CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DE RUMBA

L'évaluation de la mise en œuvre d'un programme sert à étudier dans quelle mesure sa réalisation concrète est appropriée. Dans ce contexte, les questions ci-après sont soulevées :

B Quels sont, au niveau de la mise en œuvre, les points forts et les points faibles du programme RUMBA ? Quel est leur impact dans l'optique de la réalisation des

objectifs du programme (en particulier dans l'optique des nuisances environnementales sur le plan de l'exploitation et des coûts d'exploitation) ?

- Que penser de la pratique en matière de conduite et de coopération au sein des organes concernés et entre eux (services, départements, organes interdépartementaux, consultants externes) ?
- Les ressources financières et personnelles effectivement utilisées par les organes en charge de la mise en œuvre sont-elles appropriées ? Dans quelle mesure ne le sont-elles éventuellement pas ?
- Que penser des décisions et mesures prises au niveau interdépartemental pour la mise en œuvre du management environnemental dans l'optique de l'exploitation et des produits ?
- Que penser des décisions et mesures prises par les directions des départements pour la mise en œuvre du management environnemental dans l'optique de l'exploitation (et dans celle des produits) ?
- Que penser des décisions et mesures prises au sein des différents services pour la mise en œuvre du management environnemental dans l'optique de l'exploitation et dans celle des produits (plan directeur, objectifs et plans de mesures, mesures prises, rapport environnementaux, par ex.) ?
- Quelles sont les différences déterminantes entre les divers départements et services concernant la mise en œuvre de RUMBA ?

2.3 QUESTIONS CONCERNANT LA REALISATION DES OBJECTIFS DE RUMBA

La réalisation des objectifs du programme RUMBA peut être étudiée tant au niveau de l'impact (comportement des groupes cibles) qu'au niveau des résultats (réalisation des objectifs concernant l'utilisation des ressources et les nuisances environnementales). Des grandeurs telles que les kilomètres parcourus en avion dans le cadre de voyages de service et la consommation de papier ou d'électricité dans les services sont liées au comportement. A ce niveau, le programme RUMBA peut être efficace s'il influence les décisions des acteurs en la matière. Au niveau des résultats, des remarques formulées sur le bilan environnemental global d'un service - ou concernant l'avantage économique - et sur l'évolution des coûts d'exploitation permettent, par exemple, de mesurer la réalisation des objectifs de RUMBA.⁸ S'agissant de la réalisation des objectifs pour l'impact et les résultats, des réponses doivent être apportées aux questions ci-après, contenues dans le cahier des charges :

C Comment se présente, au sein des services concernés, l'évolution des nuisances environnementales dans l'optique de l'exploitation et celle des coûts d'exploitation entre l'introduction de RUMBA et la fin 2003 ?

- Quelles différences constate-t-on entre les services et entre les départements ?

⁸ Voir, par exemple, Rapport environnemental 2003 de l'administration fédérale, p. 8 et 9.

- Quelles sont les différences entre les divers domaines (voyages en avion, consommation de papier, consommation d'électricité, par ex.) ?
- Des évolutions dans le temps peuvent-elles d'ores et déjà être identifiées ?
- Dans quelle mesure des performances environnementales⁹ obtenues avec RUMBA se répercutent-elles, à la hausse ou à la baisse, sur certains coûts d'exploitation (énergie, frais de voyage, etc.) ?
- Que penser de l'actuelle réalisation des objectifs de RUMBA d'un point de vue global ?

2.4 QUESTIONS CONCERNANT DES FACTEURS EXTERNES AYANT UNE INFLUENCE SUR LE SUCCES DE RUMBA

Indépendamment de la pertinence et de l'efficacité des mesures RUMBA, des facteurs externes peuvent avoir un impact sur les acteurs RUMBA et influencer la réalisation des objectifs. Du point de vue des objectifs du programme, ces facteurs peuvent aussi bien être positifs (l'objectif lié aux résultats serait atteint également sans RUMBA ou l'effet de RUMBA est renforcé) que négatifs (réalisation des objectifs impossible ou entravée malgré une bonne structure de programme). Dans l'optique d'éventuels ajustements de la conception et de la mise en œuvre du programme visant à améliorer l'efficacité de ce dernier, des informations sur les facteurs externes sont donc essentielles. Ces derniers résident par exemple dans le fait que leurs relations avec l'étranger entraînent pour certains services une augmentation de l'activité en raison de l'évolution des conditions-cadres ou que les prestations que doit fournir un service impliquent des travaux d'impression de très haute qualité. Des changements de fond, de nature légale ou financière, qui ont des répercussions sur le mandat ou l'organisation du service, sont également envisageables. Les questions ci-après se posent :

D Quels facteurs externes, sur lesquels les acteurs responsables n'ont pas d'influence, compliquent (ou facilitent) la mise en œuvre de RUMBA (tâches d'un service, réorganisation ou déménagement d'un service, nouvelles technologies, etc.) ?

- Quelle est l'influence exercée par les facteurs externes sur la réalisation des objectifs de RUMBA par rapport à l'influence des points forts et des points faibles constatés au niveau de la conception et de la mise en œuvre du programme ? Comment les services gèrent-ils les dissensions entre les exigences de RUMBA et les facteurs externes ?
- Quelle est l'importance accordée aux diverses tâches des services et des départements dans l'optique d'une éventuelle réalisation différente des objectifs ?

⁹ Par performances environnementales, on entend les effets du programme RUMBA sur les nuisances environnementales et l'utilisation des ressources au sein des unités d'organisation.

Dans l'optique de la poursuite du programme, se pose la question de savoir quelles possibilités d'amélioration ressortent de l'analyse sur le plan de l'organisation, du processus ainsi que des mesures et à quoi pourrait ressembler une prochaine pondération des différents domaines au sein du programme RUMBA. Cette dernière tiendrait compte du potentiel effectif de succès sur la base des expériences réalisées jusque-là.

Il s'agit ci-après de présenter le concept de l'évaluation, lequel sert de base pour un traitement compréhensible et transparent des objets de l'évaluation et des questions qui y sont liées.

3.1 NIVEAUX DE COMPARAISON

On distingue, pour les évaluations, trois types de comparaison : les comparaisons entre l'état actuel et l'état visé, les comparaisons longitudinales et les comparaisons transversales. Dans le cadre du présent projet, les trois types de comparaison ont été utilisés. L'évaluation globale a été effectuée sur la base d'une synthèse des résultats des différentes comparaisons.¹⁰

Les comparaisons entre l'état actuel et l'état visé opposent aux résultats réels les objectifs qui, sur le plan politique et au sein du processus de mise en œuvre de l'administration, sont liés au lancement du projet. Pour la présente évaluation, cette méthode a été appliquée pour l'objet de l'évaluation que représente la réalisation des objectifs (résultats). L'accent a été mis sur le management environnemental dans l'optique de l'exploitation.

Par ailleurs, deux types de *comparaisons transversales* ont été utilisés. D'une part, la comparaison a porté sur les différents *services* qui appliquent d'ores et déjà RUMBA. D'autre part, les comparaisons effectuées concernaient les différents *domaines* de RUMBA. Les comparaisons horizontales ont été employées pour les objets de l'évaluation que sont la mise en œuvre, les effets (impact et résultats) et, dans la mesure où des données le permettaient, l'influence exercée par des facteurs externes. Dans l'optique d'une identification des effets obtenus à travers RUMBA (causalité), il aurait été intéressant d'effectuer une comparaison entre les services RUMBA et le reste de l'administration fédérale. En raison de données insuffisantes relatives au reste de l'administration fédérale, cette comparaison n'a toutefois pu être effectuée que sous une forme restreinte.

La *comparaison longitudinale* est utilisée pour l'évolution en matière de réalisation des objectifs (impact, résultats). A titre d'exemple, il s'agissait de savoir si et comment la consommation d'énergie électrique et thermique, d'eau et de papier, le volume des déchets, les voyages de service et le bilan environnemental global avaient évolué, au sein de chaque unité d'organisation, depuis l'introduction de RUMBA.

3.2 APPROCHE METHODOLOGIQUE

Ci-après une description des méthodes d'enquête et d'analyse utilisées.

¹⁰ En termes scientifiques, on peut, dans ce contexte, parler de « triangulation conceptuelle ». Voir Balthasar, A. et C. Knöpfel (1994) : *Umweltpolitik und technische Entwicklung: Eine politikwissenschaftliche Evaluation am Beispiel der Heizungen*, Bâle/Francfort-sur-le-Main.

3.2.1 METHODES D'ENQUETE

Des méthodes qualitatives et quantitatives ont été combinées entre elles de manière ciblée dans la présente étude. Cette démarche a fait ses preuves dans le domaine de l'évaluation. L'évaluation est fondée sur quatre bases empiriques :

- Premièrement, une évaluation des données, indicateurs et rapports relatifs à l'évolution des nuisances environnementales dans l'optique de l'exploitation a été effectuée au moyen d'une *analyse quantitative des données*.
- Deuxièmement, des *analyses de documents* tels que des concepts (arrêté du Conseil fédéral du 15 mars 1999 relatif à RUMBA et rapport du groupe de travail RUMBA du 7 septembre 1999 notamment), statistiques, rapports environnementaux bisannuels de l'administration fédérale et rapports environnementaux annuels des unités d'organisation étudiées dans le cadre de l'analyse des données.
- Troisièmement, des *entretiens* (qualitatifs) ont été menés sur la base d'un guide avec des *experts* (huit acteurs sélectionnés du programme RUMBA). Deux des interlocuteurs sont membres de la CSG, deux font partie de l'équipe de coordination RUMBA, trois de l'équipe RUMBA et six sont membres d'une équipe environnement.¹¹ Ils ont transmis des informations contextuelles importantes sur le programme, sa mise en œuvre et ses éventuelles difficultés. Ces entretiens ont par ailleurs fourni de précieuses indications sur les aspects à approfondir dans le cadre du sondage en ligne (voir plus bas).
- Enfin, un *sondage en ligne* a été réalisé auprès de 95 acteurs RUMBA des départements, des organes concernés et des services. Les expériences et l'évaluation du programme RUMBA par les acteurs concernés ont été analysées. La sélection des acteurs RUMBA interrogés a été effectuée en collaboration avec le mandant et a tenu compte des différents stades de mise en œuvre du programme dans les services.¹² Au sein de chaque unité RUMBA (UR) sélectionnée, les responsables de l'environnement et un membre de la direction ont été interrogés. En dehors des unités RUMBA, des représentants de la CSG, de l'équipe de coordination RUMBA et de l'équipe RUMBA ainsi que des experts externes ont également été interrogés. Le taux de réponse au sondage en ligne était très élevé, soit 87%. L'illustration 3.1 montre la répartition des participants au sondage en fonction des différents groupes d'acteurs.

¹¹ Certains des interlocuteurs occupent plusieurs fonctions.

¹² 15 des unités d'organisation interrogées avaient entièrement introduit RUMBA (le premier rapport environnemental était disponible), 23 étaient en train de l'introduire (la réunion de lancement de l'équipe environnement avait eu lieu) et une unité d'organisation était en train de planifier son introduction.

3.1 : SONDAGE EN LIGNE : LES PARTICIPANTS EN FONCTION DES GROUPES D'ACTEURS

Groupe d'acteurs	Nombre de personnes interrogées ¹³	Nombre de participants
CSG	3	3 (100%)
Equipe de coordination RUMBA	8	7 (87%)
Equipe RUMBA	7	7 (100%)
Directeur ou membre de la direction d'une unité d'organisation RUMBA	49	39 (79%)
Responsable d'une équipe environnement au sein d'une unité d'organisation RUMBA	28	28 (100%)
Expert externe	5	5 (100%)

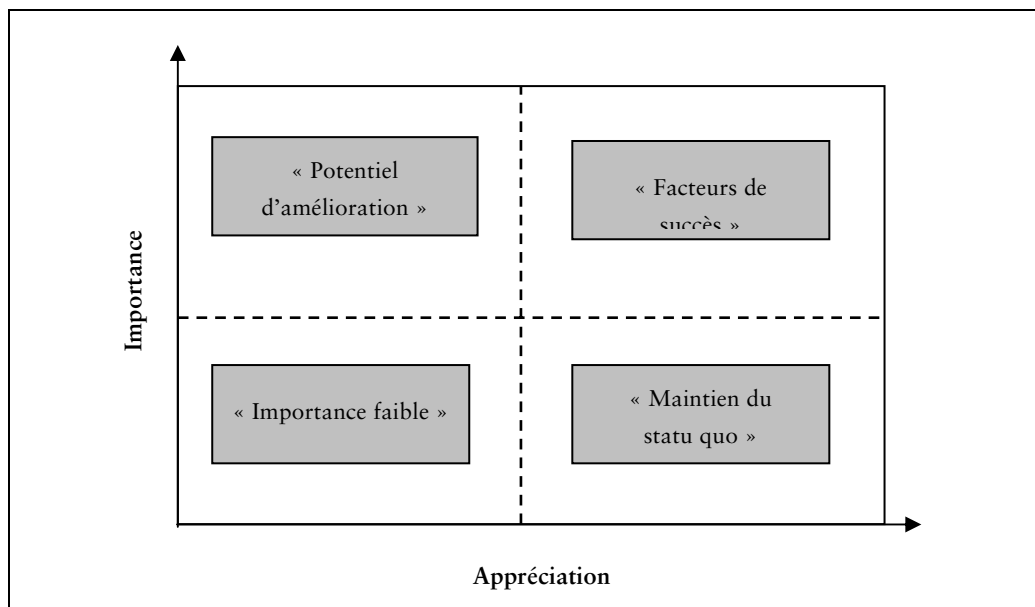
3.2.2 EVALUATION EN FONCTION DES POINTS FAIBLES ET DES POINTS FORTS

L'évaluation quantitative des résultats du sondage en ligne a été effectuée selon la méthode des *points forts et des points faibles*.¹⁴ Le schéma qui en résulte contient l'appréciation, par les acteurs, des différents aspects d'un domaine thématique étudié (par exemple « objectifs clairement formulés » en tant qu'aspect de la conception de RUMBA ou « pertinence des mesures prises » en tant qu'aspect de la mise en œuvre de RUMBA) ainsi que l'importance que les acteurs accordent à ces aspects. Pour l'appréciation des différents aspects, les acteurs ont été directement interrogés (par ex. leur degré d'approbation de l'énoncé « Les objectifs de RUMBA sont clairement formulés »). L'importance qu'ils accordent à ces aspects est en revanche évaluée de manière indirecte : soit au moyen du calcul des coefficients de corrélation, un rapport est établi entre l'appréciation des différents aspects (par exemple la clarté des objectifs) et l'évaluation globale du domaine thématique concerné (par exemple appréciation globale de la conception de RUMBA). Sur cette base, les appréciations des différents aspects sont reportées sur l'axe horizontal et leur importance sur l'axe vertical du schéma des points forts et des points faibles. Cette présentation permet de distinguer quatre dimensions auxquelles correspond un besoin d'intervention différent (voir illustration 3.2).

¹³ Certaines des personnes ayant participé au sondage appartiennent à plusieurs groupes d'acteurs (doubles fonctions).

¹⁴ Lötscher F. (1998) : Warum ist die Kundenzufriedenheit so wichtig? Management und Qualität 2/98, p. 4 et suiv.

3.2 : SCHEMA DES QUATRE QUADRANTS DE LA PRESENTATION DES POINTS FORTS ET DES POINTS FAIBLES



Les potentiels d'intervention ci-après sont attribués aux quatre quadrants :

- Les personnes interrogées considèrent comme bons les aspects du *quadrant inférieur droit*. En revanche, ils estiment que leur importance (contribution à l'évaluation globale) est plutôt faible. On peut en déduire que ces aspects sont considérés comme une évidence. Aucun changement n'est nécessaire dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle nous avons intitulé ce quadrant « Maintien du statu quo ».
- On trouve dans le *quadrant inférieur gauche* les aspects pour lesquels les personnes interrogées émettent une appréciation inférieure à la moyenne, tout en ne les considérant pas comme essentiels. Nous désignons ce quadrant par « Importance faible ».
- Les personnes interrogées jugent bons les aspects contenus dans le *quadrant supérieur droit*. Ces aspects affichent en outre un degré d'importance élevé. Les « Facteurs de succès » sont contenus dans ce quadrant.
- Dans l'optique d'optimisations du programme, l'attention doit se reporter sur les aspects contenus dans le *quadrant supérieur gauche*. Ceux-ci ont une grande influence sur l'appréciation globale, mais les personnes interrogées les considèrent d'un œil critique. C'est là que réside, de leur point de vue, le principal « Potentiel d'amélioration ».

Ces points forts et points faibles ont été établis sur la base des résultats du sondage en ligne. Dans l'optique de leur interprétation et de leur appréciation, les résultats de l'analyse quantitative des données relatives à la réalisation des objectifs de RUMBA (voir points 6.1 à 6.3) et les résultats qualitatifs tirés des entretiens avec les experts ont

également été pris en considération. En complément des questions fermées, des questions ouvertes ont en outre été posées dans le cadre du sondage en ligne ; elles livrent de précieux compléments d'information pour interpréter l'analyse quantitative des points forts et des points faibles. Les explications contenues dans les chapitres 4 à 6 concernant les résultats des différents objets de l'évaluation (niveaux d'effets dans le cycle politique) tiennent compte de toutes ces bases de données et d'informations pertinentes et les mettent en relation les unes avec les autres de manière analytique.

Au niveau de la conception de RUMBA, nous exposons tout d'abord les valeurs clés de la structure du programme RUMBA. Ce faisant, nous nous appuyons sur les résultats de l'analyse des documents et des entretiens exploratoires (point 4.1). Puis nous expliquons les résultats du sondage en ligne relatifs à l'évaluation de la conception de RUMBA par les acteurs interrogés (point 4.2). Sur cette base, nous tirons un bilan de l'évaluation de la conception de RUMBA (point 4.3).

4.1 LA STRUCTURE DU PROGRAMME RUMBA ¹⁵

Le programme de gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale (RUMBA) prévoit l'introduction d'un système de management environnemental pour tous les services de l'administration fédérale. Il se fonde sur l'arrêté du Conseil fédéral du 15 mars 1999, selon lequel les services du 1^{er} cercle de l'administration fédérale devront avoir introduit RUMBA d'ici à la fin 2005.

Le système repose sur un cycle de gestion comprenant plusieurs éléments interdépendants. Les principaux éléments sont la définition de l'organisation et des responsabilités (notamment la formation d'une équipe environnement au sein de chaque unité d'organisation), le plan directeur de l'unité d'organisation, les objectifs annuels et plans de mesures, la mise en œuvre des mesures (aussi bien les mesures techniques que la formation et la communication) ainsi qu'un rapport environnemental annuel, qui doit être établi chaque année sur la base des mesures prises et des indicateurs analysés. Un nouveau cycle de gestion est ainsi initié, les objectifs annuels et plans de mesure étant mis à jour et un nouveau plan directeur devant même éventuellement être formulé.

L'arrêté du Conseil fédéral prévoit la désignation d'une personne en charge de l'environnement et confère à la direction de chaque unité d'organisation une responsabilité importante dans la mise en œuvre de RUMBA. L'équipe environnement a pour mission d'apporter un soutien à la direction, ce qui implique qu'elle comprenne au moins un membre de la direction.¹⁶ Cette association étroite vise l'intégration la meilleure possible du programme dans les processus et décisions usuels de la hiérarchie (demandes de crédit, demandes à l'OFCL, par ex.).

¹⁵ Sources : cahier des charges pour les experts externes : Evaluation des Ressourcen- und Umweltmanagements der Bundesverwaltung (RUMBA) vom 4. August 2004 (existe uniquement en allemand) ; Evaluation du programme de gestion des ressources et de management environnemental de l'administration fédérale (RUMBA) – Esquisse de projet du CPA à l'attention de la sous-commission DFF/DFE de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 10 juin 2004 ; arrêté du Conseil fédéral du 15 mars 1999 relatif à la gestion des ressources et au management environnemental de l'administration fédérale ; rapport du groupe de travail RUMBA du 7 septembre 1999 (existe uniquement en allemand) ; rapports environnementaux 2001 et 2003 de l'administration fédérale ; indications de l'équipe RUMBA.

¹⁶ Voir point 3.2, étape I de l'arrêté du Conseil fédéral du 15 mars 1999 (existe uniquement en allemand).

Comme d'autres prestataires de services, l'administration fédérale, en l'occurrence RUMBA, opère une distinction entre management environnemental dans l'optique de l'exploitation et management environnemental dans l'optique des produits. Les aspects liés à l'exploitation concernent les infrastructures et les ressources de l'administration (énergie, locaux, outils de travail, voyages de service, par ex.). La définition des produits de l'administration relève du management environnemental dans l'optique des produits. Ceux-ci englobent des informations intéressantes sur le plan de l'environnement, des prestations juridiques des services de la Confédération ainsi que d'autres produits tels que la planification et la construction d'infrastructures, la formation au sein de l'armée, etc.¹⁷ Sur la base d'expériences réalisées dans le secteur privé, l'accent a été mis, dans une première étape, sur le management environnemental dans l'optique de l'exploitation pour le concept de RUMBA. Une fois les directions des unités d'organisation sensibilisées au sujet, il est prévu d'agir sur le management environnemental dans l'optique des produits, qui relève de leur domaine de compétence. En ce qui concerne la formulation du plan directeur, les objectifs annuels et les plans de mesures, les unités d'organisation sont libres de définir leurs domaines d'action prioritaires (dans l'optique de l'exploitation ou des produits) selon leur propre appréciation.

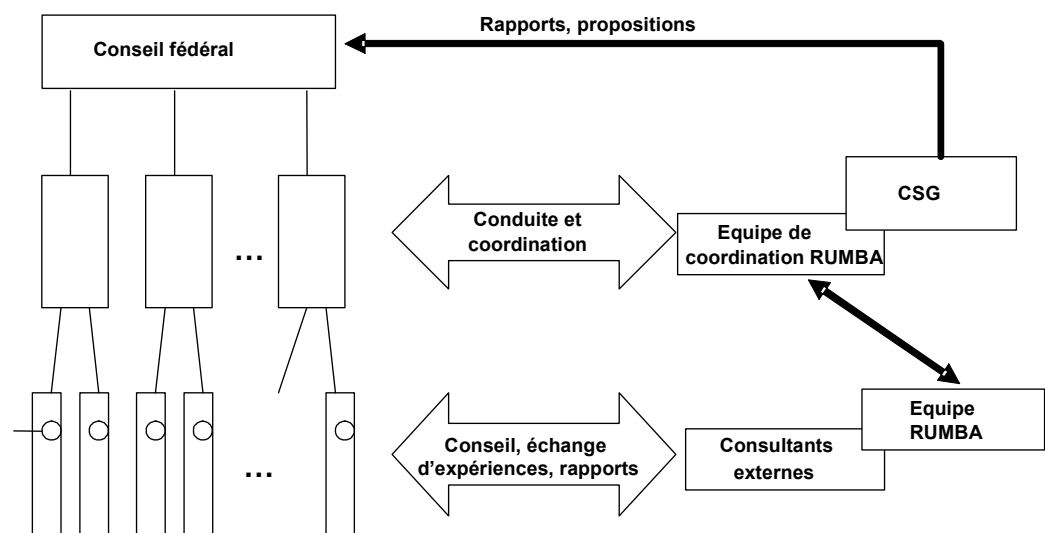
Tel qu'il est conçu, RUMBA accorde une large marge de manœuvre aux unités d'organisation en fonction de leurs besoins et situations spécifiques. Le processus prévu pour l'introduction de RUMBA confère la responsabilité principale à cet échelon décentralisé où les objectifs environnementaux et les plans de mesures doivent être fixés. L'accent est ainsi mis sur les domaines pour lesquels la compétence décisionnelle revient aux différentes unités RUMBA. Certes, l'arrêté du Conseil fédéral dispose que les efforts des unités d'organisation doivent être soutenus par les organes en charge des constructions et par les services d'achat centralisés (offices transversaux). Dans le cadre de cette tâche, ceux-ci ne disposent toutefois pas de moyens supplémentaires pour des mesures spécifiques à RUMBA. De plus, les unités RUMBA n'ont aucune influence sur les décisions correspondantes prises en dehors de leur domaine de compétence (voir arrêté du Conseil fédéral du 15.3.1999, p. 6). Par conséquent, la structure de RUMBA accorde implicitement une grande importance aux modifications du comportement des collaborateurs des unités RUMBA.

Le pilotage de RUMBA est effectué à l'échelon (inter)départemental supérieur. Le Conseil fédéral a confié à la Conférence des secrétaires généraux (CSG) la conduite stratégique de la mise en œuvre de RUMBA. En qualité d'organe opérationnel de coordination et de conduite, la CSG a mis sur pied l'équipe de coordination RUMBA de l'administration fédérale. Composée de représentants de l'OFCL, de l'OFEN, de l'OFEPF, de l'IFAEPE, du Service spécialisé des marchés publics écologiquement viables et d'un expert externe, une équipe RUMBA vient apporter son soutien à la réalisation du programme. Elle met en œuvre des mesures au niveau du programme de RUMBA ; en d'autres termes, elle assiste les unités d'organisation en matière d'introduction et de continuité de RUMBA et recourt, pour cela, à des experts externes.

¹⁷ Voir Rapport environnemental 2003 de l'administration fédérale.

A l'échelon du programme, l'équipe RUMBA dispose, en phase d'introduction, de ressources centralisées pour le recours à des consultants externes. Les coûts sont supportés par l'OFCL, l'OFEFP et l'OFEN dans le cadre des crédits qui leur ont été octroyés.¹⁸ Aucun moyen supplémentaire n'a été accordé pour RUMBA. Les unités d'organisation puisent, dans les crédits qui leur ont été octroyés, les moyens pour la mise en œuvre de RUMBA. Tous les investissements sont réalisés dans le cadre des programmes d'achats usuels, centralisés et décentralisés (management environnemental intégré). C'est la raison pour laquelle, lors de la mise en œuvre de RUMBA, les offices transversaux jouent un rôle important dans les domaines de la technique et de l'exploitation. L'illustration ci-après présente l'organisation de RUMBA :¹⁹

4.1 : STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE RUMBA



Source : CPA, d'après l'arrêté du Conseil fédéral du 15 mars 1999.

Dans le domaine administratif, des prestations sont proposées, en fonction des priorités, aux unités d'organisation en guise de soutien à leur management environnemental. En voici les principales :

- outils d'analyse standardisés, indicateurs homogènes pour le domaine d'intervention lié à l'exploitation et grille de critères pour la saisie et l'appréciation du domaine d'intervention lié aux produits,
- conseil, coaching, échange d'expériences.

L'équipe de coordination RUMBA définit les objectifs relatifs aux indicateurs et aux rapports environnementaux des services et est chargée de l'appréciation du programme RUMBA (évaluation du management). Elle est en outre responsable de l'établissement

¹⁸ Cela représente 395 000 francs par an (d'ici fin 2005).

¹⁹ Outre les données relevant de l'organisation, l'arrêté du Conseil fédéral de 1999 cite également des éléments clés concernant les ressources personnelles et financières devant permettre une mise en œuvre optimale des mesures RUMBA et l'élaboration des produits adéquats.

d'un rapport environnemental bisannuel, considéré comme un produit de mise en œuvre important. Sur cette base et de la même manière qu'à l'échelon des différentes unités RUMBA, la CSG doit, à l'échelon interdépartemental, contrôler les résultats du programme et établir des objectifs stratégiques ainsi que d'éventuelles mesures de correction et d'amélioration indispensables. Lorsque cela s'avère nécessaire et possible, des plans directeurs supérieurs doivent en outre être élaborés à l'échelon des différents départements et des décisions relatives à la conduite doivent être prises dans l'optique d'objectifs annuels et de plans de mesures des services ambitieux.

Sur la base de la structure présentée plus haut, il faut toujours distinguer entre les mesures visant la réduction des nuisances environnementales *dans chaque unité RUMBA* et les mesures prises à *l'échelon supérieur du programme*. Ces dernières sont mises en œuvre par l'équipe RUMBA. Certaines décisions pertinentes sur le plan environnemental ne sont pas prises par les unités d'organisation mais par des services transversaux (notamment les organes en charge des constructions et les services d'achat). Ils sont tenus, dans le cadre de RUMBA, de définir des processus relatifs aux décisions et aux achats tenant compte de l'environnement. Cela concerne notamment les domaines ci-dessous :

- *Bâtiments* : l'OFCL est responsable de la construction, de l'acquisition, de l'exploitation et de la remise en état de bâtiments de l'administration fédérale et doit, ce faisant, tenir compte de considérations écologiques.
- *Technologies de l'information (IT)* : le domaine IT de l'administration dispose de sa propre organisation. Il s'agit d'agir sur l'achat de matériel IT et son exploitation (fonctions d'économie d'énergie) par le biais de normes en matière de ressources et d'environnement.
- *Mobilité* : le Département fédéral des finances est responsable de l'achat de véhicules de service. Conformément à RUMBA, des critères écologiques doivent entrer en ligne de compte.
- *Papier* : le papier utilisé par les unités RUMBA est obtenu directement (et gratuitement) auprès de l'OFCL. C'est la raison pour laquelle le choix du papier, élément d'importance majeure pour le bilan environnemental, revient à cet office qui, ce faisant, doit tenir compte des critères écologiques.²⁰

4.2 RESULTATS RELATIFS A LA CONCEPTION

L'évaluation des aspects conceptuels de RUMBA avait pour but de vérifier si, aux yeux des acteurs participants et concernés, les éléments constitutifs du programme (objectifs, indicateurs liés aux résultats, mesures et instruments, ressources, organisation et mise en réseau d'acteurs) sont appropriés et s'ils forment un tout cohérent. Les résultats peuvent être mis en lien, dans le cadre de l'étude, avec ceux obtenus lors de l'analyse des documents.

²⁰ Les services chargés de la commande de papier au sein de l'OFCL décident de la qualité du papier (papier à fibre vierge ou recyclé par ex.).

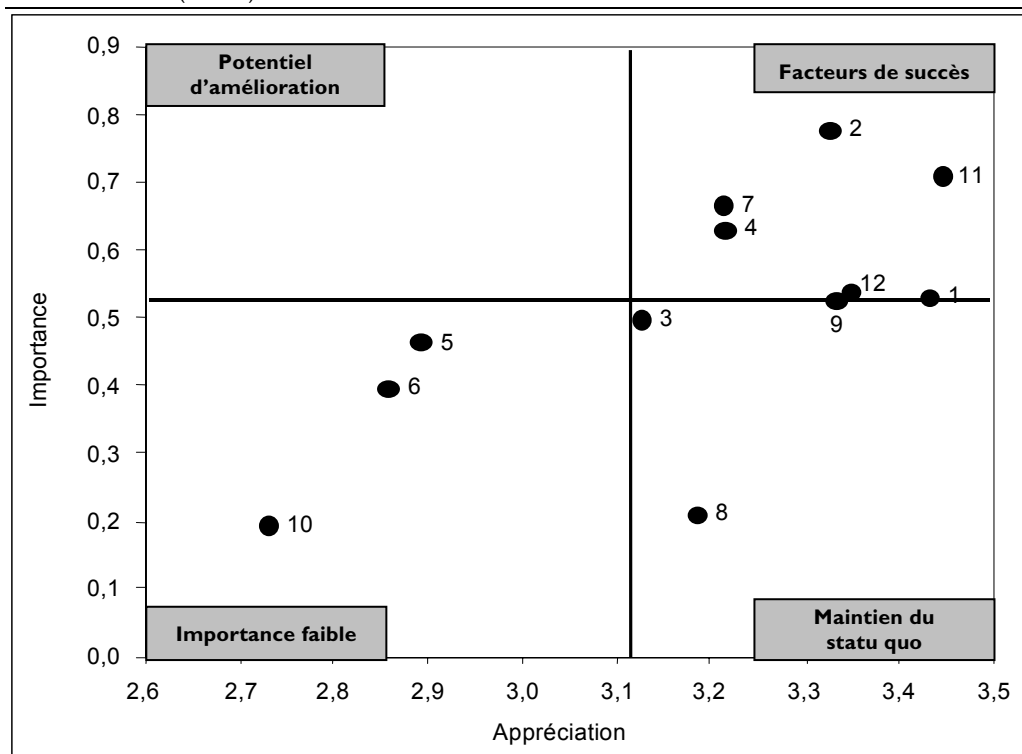
Il résulte du sondage en ligne sur la conception de RUMBA le schéma des points forts et des points faibles exposé dans l'illustration 4.2. Ce dernier représente l'appréciation de la conception de RUMBA par les acteurs interrogés. Comme il a été exposé plus haut, ce schéma reproduit, sur l'axe horizontal, l'appréciation de différents aspects de la conception de RUMBA par les acteurs. L'échelle d'interprétation va de 1 (« tout à fait faux ») à 4 (« tout à fait vrai »). La ligne verticale située au milieu représente la valeur moyenne de l'appréciation de tous les aspects de la conception de RUMBA. Les quadrants sont délimités en fonction de leur emplacement en dessus ou en deçà de cette valeur moyenne. La déduction tirée des différents aspects est donc relative et non absolue (partie supérieure de la valeur moyenne = bien ; partie inférieure = potentiel d'amélioration).

L'axe vertical représente la part de chaque aspect dans l'appréciation globale de la conception, autrement dit, l'importance de chacun d'entre eux. L'échelle va de 0 (« insignifiant ») à 1 (« très important »).²¹

Le choix des échelles des axes dans les schémas des points forts et des points faibles se fait en fonction de la situation concrète de chaque note d'appréciation, de sorte que la distinction entre les quatre quadrants apparaisse clairement. C'est la raison pour laquelle les différents points forts et points faibles correspondent, dans l'illustration, à différentes échelles. Cela ne constitue pas un problème pour l'interprétation, étant donné que les déductions sont faites en premier lieu sur la base d'appréciations relatives.

²¹ Voir point 3.2.2.

4.2 : SCHEMA DES POINTS FORTS ET DES POINTS FAIBLES DE LA CONCEPTION DE RUMBA (N=81)



Légende : échelle : 1= tout à fait faux ; 2= plutôt faux ; 3= plutôt vrai ; 4= tout à fait vrai. L'interprétation est effectuée par le biais d'une appréciation relative (partie inférieure ou supérieure de la valeur moyenne).
Énoncés des différents quadrants :²²

Facteurs de succès

- 1 Les objectifs de RUMBA sont clairement formulés.
- 2 J'estime que le programme RUMBA dans son ensemble a été doté des bons objectifs.
- 4 La structure organisationnelle de RUMBA est définie de manière appropriée.
- 7 Les étapes et instruments prévus pour l'introduction de RUMBA dans les unités d'organisation (analyse des effets et des indicateurs environnementaux, élaboration d'un plan directeur, définition d'objectifs environnementaux, ateliers pour les collaborateurs) sont appropriés.
- 9 La distinction entre management environnemental dans l'optique de l'exploitation et management environnemental dans l'optique des produits est pertinente.
- 11 L'approche consistant à mettre en œuvre le programme à l'échelon des services de l'administration en y associant les collaborateurs est pertinente.
- 12 Les tâches sont réparties de manière appropriée entre les unités RUMBA et les experts externes.

Maintien du statu quo

- 3 Les indicateurs environnementaux, qui servent à mesurer le succès de RUMBA, sont pertinents (consommation d'énergie électrique et thermique, de papier, d'eau, volume des déchets, kilomètres parcourus dans le cadre de voyages de service, ICP).
- 8 La limitation du programme RUMBA au 1^{er} cercle de l'administration fédérale (administration fédérale centrale) durant la phase de lancement est pertinente.

Importance faible

- 5 La répartition des tâches entre acteurs RUMBA, CSG/équipe de coordination RUMBA, équipe RUMBA et experts externes est appropriée.
- 6 Les ressources financières et personnelles prévues à l'échelon centralisé (Office fédéral des constructions et de la logistique OFCL, équipe de coordination RUMBA et équipe RUMBA, consultants externes) pour l'introduction de RUMBA sont appropriées.

²² Pour des raisons méthodologiques, certains énoncés du questionnaire ont été formulés négativement (ex. : « J'estime que le programme RUMBA dans son ensemble a été doté des mauvais objectifs. » Lors de l'analyse, ces appréciations ont été regroupées au sein d'une formulation positive (« bons » et non « mauvais »).

10 L'importance accordée, dans le concept du programme, au management environnemental dans l'optique des produits est appropriée.

Les personnes interrogées se déclarent (très) satisfaites de la conception globale.²³ De leur point de vue, RUMBA ne présente pas de lacunes conceptuelles significatives (quadrant supérieur gauche vide). Elles accordent une importance particulière aux objectifs de l'ensemble du programme qui sont formulés clairement et sont appropriés, ainsi qu'à l'association des collaborateurs à la mise en œuvre de RUMBA au sein des unités d'organisation. Elles expriment également un avis très positif sur la structure organisationnelle de RUMBA et sur la répartition des tâches telle qu'elle est prévue entre les unités RUMBA et les experts externes. La limitation de RUMBA, durant la phase de lancement, au 1^{er} cercle de l'administration fédérale, les étapes prévues ainsi que les mesures et instruments pour l'introduction de RUMBA et la distinction de fond entre management environnemental dans l'optique de l'exploitation et management environnemental dans l'optique des produits sont considérés comme pertinents.²⁴

Le choix des indicateurs environnementaux qui doivent servir à mesurer le succès de RUMBA convainc les personnes interrogées. Certaines d'entre elles ont toutefois déploré que ces indicateurs tenaient trop peu compte des activités spécifiques des différentes unités d'organisation. Sans compter qu'à leurs yeux, des indicateurs environnementaux homogènes ne permettent au premier abord que des comparaisons simples entre les unités d'organisation, lesquelles comparaisons ne sont qu'en partie permises en raison, par exemple, de domaines d'activité et de conditions-cadres divers (bureaux situés dans un bâtiment ancien ou dans un immeuble moderne conçu pour une consommation d'énergie rationnelle, par ex.) ; par conséquent, leur interprétation laisse à désirer.

Les critiques émises sur la conception de RUMBA portent surtout sur le manque de marge de manœuvre des services en ce qui concerne des mesures relevant des constructions et de la technique, pour lesquelles les décisions sont prises à l'échelon centralisé et les ressources sont (doivent être) mises à disposition de manière centralisée. Le caractère approprié des ressources financières et personnelles prévues à l'échelon centralisé pour l'introduction (et la mise en œuvre) de RUMBA est mis en doute par plusieurs personnes.²⁵ Cela concerne en premier lieu l'OFCL qui, du point de vue des personnes interrogées, n'a souvent pas pu réaliser dans un délai approprié des remises en état de bâtiments abritant des unités RUMBA. Dans ce contexte, on constate une surévaluation, sur le plan conceptuel, du potentiel des mesures qui visent

²³ Par rapport aux autres objets de l'évaluation, l'appréciation globale (valeur moyenne de 3,13) est la plus élevée (voir chapitres suivants).

²⁴ Pour les unités d'organisation ne relevant pas du 1^{er} cercle de l'administration fédérale, l'arrêté du Conseil fédéral prévoit que le Conseil fédéral détermine, pour les unités administratives gérées par le biais d'un mandat de prestations, des délais et des exigences dans la perspective de l'introduction d'un système de management environnemental dans le cadre des mandats de prestations.

²⁵ Sont évoqués l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) et d'autres offices transversaux (OFIT et centres de services informatiques des départements, par ex.) ainsi que les ressources attribuées à l'équipe de coordination RUMBA, à l'équipe RUMBA et aux consultants externes.

des modifications de comportement individuelles.²⁶ A l'inverse de la répartition des tâches à l'échelon opérationnel (unités RUMBA et experts externes), la répartition des tâches relatives au pilotage du programme RUMBA (CSG/équipe de coordination RUMBA, équipe RUMBA et experts externes) n'est considérée que partiellement appropriée.²⁷

Par ailleurs, la pondération, par RUMBA, des domaines d'intervention de l'administration liés aux produits est mise en cause. Même si tous s'accordent pour dire que les produits et les prestations des services peuvent difficilement être analysés à l'aide d'indicateurs environnementaux, les personnes interrogées sont d'avis que ce domaine devrait occuper au sein du programme une place plus importante que celle prévue dans la conception de RUMBA.

Concernant l'appréciation de la conception de RUMBA, aucune différence notable n'a été constatée entre les directeurs des unités RUMBA et les responsables des équipes environnement.²⁸

4.3 BILAN RELATIF A LA CONCEPTION DE RUMBA

En résumé, on peut retenir ce qui suit concernant la conception de RUMBA :

- *Globalement*, la conception de RUMBA est judicieuse et appropriée. Cette remarque correspond également au point de vue des acteurs RUMBA interrogés.
- *Les aspects positifs* sont en particulier les objectifs, considérés comme justes, les mesures et instruments prévus, la combinaison réussie, à travers l'association des collaborations, entre processus du haut vers le bas et processus du bas vers le haut, la structure organisationnelle, la répartition des tâches entre les acteurs chargés de la mise en œuvre sur le plan opérationnel ainsi que la distinction entre management environnemental dans l'optique de l'exploitation et management environnemental dans l'optique des produits. Il convient d'ajouter que l'association, prévue dans le concept, de la hiérarchie ou de la direction à la mise en œuvre du programme (représentation au sein de l'équipe environnement) constitue un facteur important étant donné que des décisions essentielles ayant un impact environnemental sont prises par la hiérarchie.
- Il existe également des *aspects soulevant la critique*. Ainsi les personnes interrogées critiquent la faible marge de manœuvre des équipes environnement et son corollaire, les faibles ressources financières utilisées pour RUMBA dans les offices transversaux à caractère centralisé (l'OFCL en particulier, mais aussi l'OFIT et les centres de services informatiques des départements). Cette critique est confirmée par l'analyse de la conception. Cette dernière accorde une grande importance aux modifications de comportement individuelles puisque la responsabilité centrale

²⁶ Dans un cas, cela est notamment motivé par le fait que, depuis quelques années, les jeunes collaborateurs de l'administration, en particulier, sont de moins en moins sensibles aux questions environnementales.

²⁷ Aucun motif pour cette appréciation ne ressort du matériel empirique.

²⁸ Voir annexe B.

pour la mise en œuvre de RUMBA revient aux unités d'organisation. En revanche, les décisions ayant un fort impact environnemental, qui sont prises dans le domaine des constructions et de la technique, ne relèvent pas de leur domaine de compétence, même si elles sont exposées dans le plan de mesures de l'unité RUMBA. Par ailleurs, il n'existe pas pour cela de moyens propres à RUMBA. Or, un retard ou une défection au niveau de la mise en œuvre de mesures relevant des constructions ou de la technique, qui ont un potentiel élevé en termes d'impact, démotivent fortement les collaborateurs qui, au sein des services, sont tenus d'avoir un comportement respectueux de l'environnement.

- La marge de manœuvre accordée, dans la conception de RUMBA, à chaque unité d'organisation pour la définition de ses priorités ainsi que l'offre de soutien axée sur la partie liée à l'exploitation, ont pour effet, d'un point de vue structurel, de mettre l'accent sur le management environnemental dans l'optique de l'exploitation. Selon les personnes interrogées, la conception du programme ne prend actuellement pas suffisamment en considération l'objectif visant à adapter davantage à l'environnement les produits de l'administration tournés vers l'extérieur (prestations d'information intéressantes sur le plan environnemental, planification et construction d'infrastructures, etc.). Les critiques portent tant sur l'absence de compétences que sur l'absence de ressources permettant d'exercer une réelle influence sur les différents produits. Les personnes interrogées jugent pertinente la concentration, durant la phase de lancement, sur le management environnemental dans l'optique de l'exploitation. Le souhait d'acteurs RUMBA d'une pondération plus forte du domaine lié aux produits doit être questionné d'un point de vue critique avant tout du fait que cela touche au domaine de compétence des unités RUMBA. Nous constatons que, souvent, les produits présentés à titre d'exemple dans le rapport environnemental ne sont pas en lien étroit avec le programme RUMBA. Il conviendra de réfléchir à la façon de renforcer avec pertinence ce domaine, au niveau de la conception, dans le cadre de la poursuite de RUMBA.

L'évaluation de la mise en œuvre de RUMBA porte sur l'état d'avancement de celle-ci ainsi que, du point de vue des acteurs participants et concernés, sur la situation réelle des acteurs RUMBA chargés de la mise en œuvre (responsables à l'échelon du programme et au sein des unités d'organisation), sur leurs ressources et leurs activités. La question était de savoir si ces dernières sont appropriées pour la mise en œuvre et la réalisation des objectifs.

5.1 MISE EN ŒUVRE PREVUE

Les éléments définis dans la conception de RUMBA sont exposés au point 4.1. Les principaux aspects dans l'optique de la mise en œuvre de RUMBA sont décrits ci-après :

- Combinaison d'éléments du haut vers le bas et du bas vers le haut : distinction entre, d'une part, *l'échelon supérieur du programme* et ses responsabilités en termes de mise en œuvre (coordination, controlling du programme, offres proposées aux unités d'organisation en guise de soutien à la mise en œuvre) et, d'autre part, la mise en œuvre au sein de *chaque unité d'organisation* (équipe environnement, plan directeur, objectifs environnementaux et plans de mesures annuels, rapport environnemental).
- Offres proposées aux unités d'organisation en guise de soutien dans le domaine lié à l'exploitation.
- Marge de manœuvre octroyée aux unités d'organisation lors de la définition des priorités (management environnemental dans l'optique de l'exploitation et management environnemental dans l'optique des produits) dans le cadre de la mise en œuvre de RUMBA.

5.2 RESULTATS RELATIFS A LA MISE EN ŒUVRE DE RUMBA

Le point ci-après est consacré à la mise en œuvre des instructions contenues dans le concept et à leur appréciation.

5.2.1 ETAT D'AVANCEMENT ET DEROULEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE

Aux termes de l'arrêté du Conseil fédéral du 15 mars 1999, les services du 1^{er} cercle de l'administration fédérale sont tenus d'introduire un système de gestion des ressources et de management environnemental d'ici à la fin 2005. L'introduction de RUMBA dans les services s'est faite progressivement à partir de 1996. Les étapes de cette phase d'introduction étaient déterminées par les capacités en personnel de l'équipe RUMBA. Les services étaient libres de décider de la date d'introduction de RUMBA, dans le cadre du calendrier défini dans l'arrêté. Dans ce contexte, il faut partir du principe que

les services particulièrement motivés se sont engagés en faveur d'une introduction rapide du programme, tandis que les services moins motivés ont repoussé cette échéance.

En 2003, sur les 54 unités d'organisation (UO) du 1^{er} cercle de l'administration fédérale, 10 UO avaient achevé l'introduction de RUMBA et 35 étaient en train d'introduire un tel système de management environnemental. Fin 2004, 20 unités au total avaient bouclé l'introduction. Par ailleurs, pour les unités d'organisation qui sont gérées par le biais d'un mandat de prestations (offices GMEB), il faut faire figurer dans le mandat l'introduction d'un système de management environnemental analogue à RUMBA. A la fin 2003, trois de ces offices avaient achevé l'introduction de RUMBA et ils étaient huit à la fin 2004.²⁹

Le schéma ci-après illustre un exemple de l'état d'avancement de la mise en œuvre de RUMBA, fin 2003, dans les 16 unités RUMBA qui ont été évaluées dans le détail, dans le cadre de l'analyse des données (voir chapitre 6). Concernant la mise en œuvre, une année de base est tout d'abord définie (année RUMBA zéro, en orange dans le schéma). Durant cette année de base qui précède l'introduction de RUMBA, les données environnementales ont été collectées pour la première fois. Les indicateurs environnementaux de cette année de base servent en règle générale de valeurs de référence pour mesurer les performances environnementales enregistrées ultérieurement. Pour certains domaines, d'autres années de référence ont été définies à titre exceptionnel (rectangles oranges plus petits dans le schéma).³⁰

Un autre jalon de l'introduction de RUMBA consiste en l'organisation d'un atelier obligatoire destiné aux collaborateurs, à travers lequel de premières performances environnementales sont attendues en raison de modifications du comportement des collaborateurs (voir losange rouge). Le losange bleu indique l'année pour laquelle le premier rapport environnemental a été établi.

²⁹ RUMBA a également été introduit dans le domaine EPF.

³⁰ Concernant la définition des valeurs de référence, se reporter au point 6.3.2.

5.1 : ETAT D'AVANCEMENT, FIN 2003, DE LA MISE EN ŒUVRE DE RUMBA
DANS LES 16 UNITES D'ORGANISATION EVALUEES DANS LE CADRE
DE L'ANALYSE DES DONNEES³¹

Unité Rumba	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
DFI						Papier et déchets		
SG-DFI					0	Voyages serv. 1	2	3
SER (OFES-GSR)						0	Voyages serv. 1	2
DFJP								
SG-DFJP						0	Voyages serv. 1	2
DDPS								
BLA (OFEFT)						0	Voyages serv. 1	2
DFF								
OFCL					0	1	2	3
AFD: DGD					0	1	2	3
RFA		0	1	2	3	4	5	6
DFE								
SG-DFE						0	1	2
OFAG	0	1	2	3	4	5	6	7
OFAE	0	1	2	3	4	5	6	7
OFL					0	1	2	3
Seco		0	1	2	3	4	Voyages serv. 4	Energie therm. 5
DETEC								
SG-BEAA/SEA					0	1	Voyages serv. 1	Energie therm. 2
ARE					0	1	2	3
OFEN					0	1	Voyages serv. 2	3
OFEFP						0	1	Voyages serv. 2

Légende:

0	Année de base (an Rumba 0)
x	Année RUMBA x
Domaine	Année de référence (si autre qu'année de base)
◆	Atelier environnement pour tous les collaborateurs
◇	Premier rapport environnemental

Un travail a été engagé début 1997 avec deux offices pilotes (OFAG et OFAE) dans l'optique de l'introduction de RUMBA. Le schéma ci-dessus montre que le programme RUMBA a été introduit dans la plupart des unités d'organisation seulement après l'an 2000. C'est le cas pour douze unités RUMBA, tandis que quatre unités RUMBA seulement ont acquis une expérience d'au moins cinq ans en la matière. Le schéma montre en outre que certaines UR ont tardé avant d'organiser l'atelier environnement et que quatre services ne l'ont pas encore réalisé. Par conséquent, les effets du programme devraient se faire sentir plus tard dans les offices en question. L'introduction parfois tardive de RUMBA et/ou le retard pris dans des offices fédéraux en ce qui concerne l'information des collaborateurs indiquent des problèmes de lancement dans les unités RUMBA. Ainsi les ateliers environnement n'ont été effectués que la deuxième année après l'année de base dans six unités (dont deux offices pilotes)

³¹ Analyse des données : voir chapitre 6.

et, dans deux unités, la troisième année. Par ailleurs, ces ateliers n'ont pas été organisés dans toutes les unités. Enfin, un certain nombre d'unités RUMBA ont tardé à prendre des mesures concernant des domaines spécialisés (année de référence autre que l'année de base).

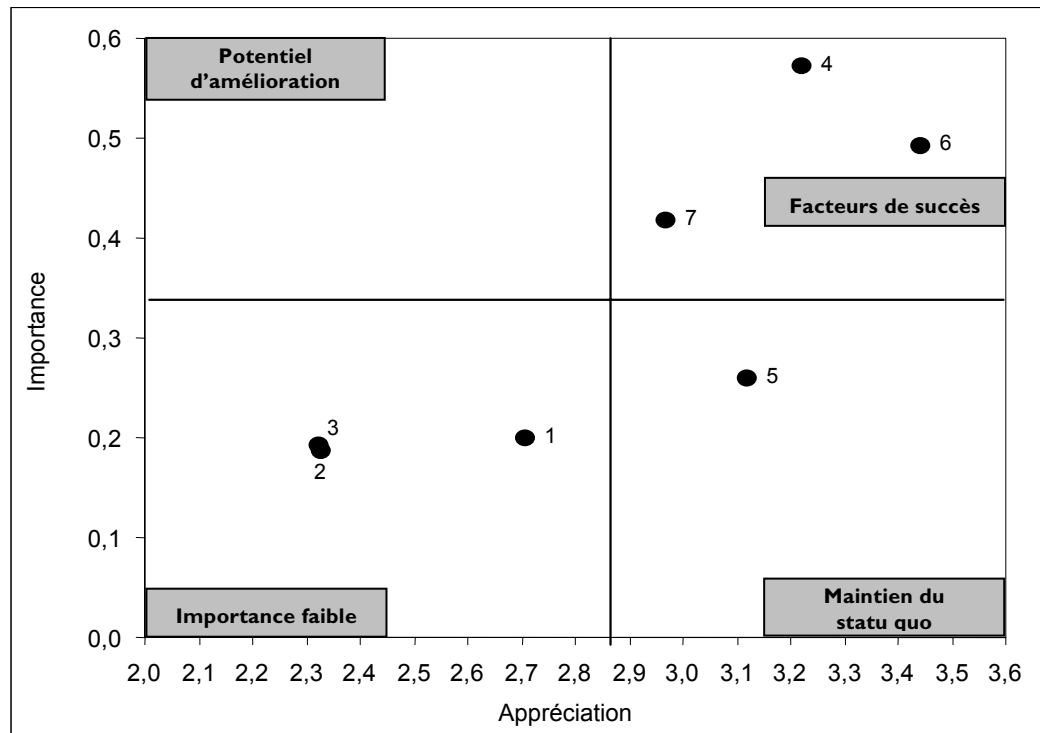
En avril 2005, 49 unités du 1^{er} cercle de l'administration fédérale et 15 unités gérées dans le cadre d'un mandat de prestations avaient achevé l'introduction de RUMBA ou se trouvaient en phase d'introduction (voir annexe D). Le nombre d'unités qui doivent avoir introduit RUMBA d'ici à la fin 2005 est de 54 pour les unités du 1^{er} cercle de l'administration fédérale et de 19 pour les unités gérées dans le cadre d'un mandat de prestations. Par conséquent, les délais relatifs à l'introduction devraient être respectés dans une large mesure.

Nous allons, ci-après, présenter l'appréciation de la mise en œuvre de RUMBA par les acteurs interrogés. Conformément à la conception du programme, nous opérons une distinction entre la mise en œuvre à l'échelon du programme (point 5.2.2) et la mise en œuvre au sein des unités d'organisation RUMBA. Pour les analyses concernant les unités d'organisation, nous continuons de différencier entre une appréciation globale de la mise en œuvre de RUMBA dans les unités (« point de vue extérieur » du pilotage du programme et des experts externes, point 5.2.3) et une appréciation globale de la mise en œuvre de RUMBA dans chaque unité (« point de vue de l'intérieur » des directeurs des UO et des personnes en charge de l'environnement, point 5.2.4). Nous nous penchons par ailleurs sur l'appréciation qu'ont les acteurs de la réalisation des objectifs liés à la mise en œuvre (point 5.2.5) ainsi que sur les difficultés qu'ils ont rencontrées lors de la mise en œuvre de RUMBA au sein de leur unité d'organisation (point 5.2.6).

5.2.2 MISE EN ŒUVRE DE RUMBA A L'ECHELON DU PROGRAMME

Etabli sur la base des résultats du sondage en ligne, le schéma des points forts et des points faibles concernant la mise en œuvre de RUMBA à l'échelon supérieur du programme est le suivant :

5.2 : SCHEMA DES POINTS FORTS ET DES POINTS FAIBLES RELATIF A LA MISE EN ŒUVRE DE RUMBA A L'ECHELON SUPERIEUR DU PROGRAMME (N=81)



Légende : Echelle : 1 = tout à fait faux ; 2 = plutôt faux ; 3 = plutôt vrai ; 4= tout à fait vrai. L'interprétation est effectuée par le biais d'une appréciation relative (partie inférieure ou supérieure de la valeur moyenne).
 Énoncés des différents quadrants :³²

Facteurs de succès

- 4 Les instruments mis à disposition par l'équipe RUMBA sont utiles (analyse des données, rapport, etc.).
- 6 Le soutien apporté par des consultants externes aux unités RUMBA constitue une approche très pertinente.
- 7 L'équipe RUMBA entreprend suffisamment de démarches pour l'échange d'expériences entre les unités RUMBA.

Maintien du statu quo

- 5 Les instructions et recommandations de l'équipe RUMBA à l'attention des équipes environnement sont suffisantes.

Importance faible

- 1 La direction du programme (CSG et équipe de coordination RUMBA) encourage de manière active et engagée l'introduction rapide de RUMBA dans les unités d'organisation.
- 2 La CSG exerce son rôle de direction supérieure du programme RUMBA dans une mesure suffisante.
- 3 La direction du programme prend suffisamment de mesures centralisées concernant les questions environnementales (marchés publics, services domestiques, etc.)

Le schéma montre que les personnes interrogées considèrent dans une large mesure que la mise en œuvre de RUMBA à l'échelon supérieur du programme ne pose pas de problèmes (quadrant supérieur gauche vide).³³ Le soutien apporté par les consultants

³² Pour des raisons méthodologiques, certains énoncés du questionnaire ont été formulés négativement. Lors de l'analyse, ces appréciations ont été regroupées au sein d'une formulation positive.

³³ Valeur moyenne de 2,86.

externes aux unités d'organisation RUMBA et les activités de l'équipe RUMBA en vue d'un échange d'expériences entre les unités d'organisation sont considérés comme très importants et très positifs.³⁴ Toutefois, des équipes environnement ont indiqué ne pas avoir reçu suffisamment d'informations leur permettant de bien expliquer au personnel les effets des différentes mesures. Les consultants externes obtiennent une excellente appréciation, surtout de la part des équipes environnement.³⁵ Les réunions annuelles consacrées à l'échange d'expériences en matière d'introduction et de mise en œuvre ainsi que les rapports environnementaux sont perçus comme particulièrement précieux. En raison de leur médiatisation, les rapports environnementaux ont, par le passé, exercé une certaine pression sur les UR afin qu'elles accroissent leurs efforts en vue de mettre en œuvre RUMBA.

L'appréciation globale qu'ont les personnes interrogées de la mise en œuvre de RUMBA à l'échelon supérieur du programme est légèrement inférieure à celle de la conception. Cela s'explique notamment par l'appréciation critique des activités au sein de la direction du programme et concerne pour l'essentiel les instances de direction que sont la CSG et l'équipe de coordination RUMBA ainsi que, partiellement, l'équipe RUMBA en tant qu'organe chargé de la mise en œuvre. Ainsi une grande partie des personnes interrogées sont d'avis que la direction du programme n'a pas fait preuve de l'engagement nécessaire pour l'introduction rapide de RUMBA dans les unités d'organisation, qu'elle n'a pas exercé dans une mesure suffisante son rôle d'organe de conduite et n'a, jusque-là, pas pris de mesures centralisées suffisantes, par exemple dans le domaine des achats ou dans la mise à disposition de possibilités de soutien au sein de l'OFCL.³⁶ Dans le schéma, ces aspects apparaissent comme moins importants en comparaison avec des éléments tels que les consultants externes et les instruments mis à disposition (quadrant inférieur gauche). Il faut toutefois relativiser.³⁷ Manifestement, les acteurs sont davantage familiarisés, dans la mise en œuvre au quotidien, avec les éléments directement utilisables et tangibles (qu'ils considèrent comme très positifs) qu'avec les éléments liés au pilotage du programme. C'est la raison pour laquelle leur part dans l'appréciation globale de la mise en œuvre à l'échelon du programme est plus importante. En revanche, les éléments de pilotage cités enregistrent un résultat critique en valeurs absolues.

Les entretiens confirment cette constatation : les unités d'organisation, en particulier leurs équipes environnement, se sentent impuissantes concernant certaines décisions

³⁴ Les différences d'appréciation entre les acteurs à l'échelon du pilotage du programme (CSG, équipe de coordination RUMBA, équipe RUMBA et consultants externes) et les acteurs au sein des unités RUMBA (direction, responsables des équipes environnement) ne sont pas pertinentes, sur le plan statistique, pour le résultat général.

³⁵ Voir l'évaluation des sous-groupes en annexe B.

³⁶ L'analyse détaillée des données récoltées montre, pour ce qui concerne l'appréciation de l'engagement de la direction du programme, des différences importantes entre les divers départements.

³⁷ Mathématiquement, le résultat apparaissant dans le schéma est dû à la fois aux appréciations très variées des différents aspects dans le domaine de la mise en œuvre à l'échelon du programme (différence importante entre la valeur maximale et la valeur minimale) et à l'appréciation globale, positive. C'est pour cette raison que les éléments positifs dominent et que les autres, bien qu'enregistrant une appréciation très critique, perdent mathématiquement en importance.

prises par les instances décisionnelles supérieures.³⁸ Concrètement, les domaines fréquemment cités sont ceux de la remise en état de bâtiments, de l'informatique et des véhicules de location. Certes, l'OFCL a établi des processus de décision et d'achat ainsi que des indications en matière d'intervention qui tiennent compte de l'environnement. Toutefois, le long terme dans lequel s'inscrivent les investissements en matière de construction a pour conséquence une certaine inertie dans ce domaine. Au vu du potentiel écologique en partie considérable, cet état des choses n'est souvent pas compris dans les unités RUMBA. Concernant l'informatique, les critiques portent, rétrospectivement, sur des difficultés rencontrées au début : l'office transversal concerné (OFIT) et les centres de services informatiques auraient été associés trop tard au programme et la norme IT aurait été introduite trop tard. Les raisons en sont notamment une charge de travail élevée de ces services et la réorganisation dans le cadre du projet NOVE-IT. Le concept de RUMBA prévoyait certes une association rapide de toutes les unités d'organisation informatiques, mais cela n'a pu être mis en œuvre conformément aux prévisions en raison de différents facteurs tels que le projet NOVE-IT, des réorganisations et des déménagements.

Dans le domaine de la mobilité, certaines personnes expliquent que, jusqu'à présent, les véhicules de location s'inscrivaient dans le cadre d'un accord global passé avec une société de location de véhicules, qui excluait l'utilisation, par des collaborateurs, du CarSharing Mobility®, un concept respectueux de l'environnement. RUMBA a contribué à ce que cela devienne possible pour les futurs mandats de prestations. Par ailleurs, des efforts sont déployés dans le cadre de RUMBA pour que les kilomètres parcourus en avion soient mieux saisis et de façon plus précise par la Centrale des voyages de la Confédération (DFAE). Nombre de ces processus requièrent du temps, ce qui devrait en partie expliquer l'appréciation parfois critique de la direction du programme par les unités RUMBA, lesquelles aimeraient voir rapidement des résultats. Ce point de vue critique sur la direction du programme se fait plus entendre chez les membres des équipes environnement que chez les directeurs des unités d'organisation. En guise d'explication, il est indiqué que le manque de ressources complique la tâche à l'échelon supérieur du programme.

Un autre aspect problématique concret, qui se situe au niveau de la conduite et du domaine décisionnel de la direction du programme, réside, selon certains acteurs chargés de la mise en œuvre, dans les tableaux destinés à la collecte des données : leur traitement est perçu comme difficile et complexe. Cette critique vient contredire l'appréciation globale très positive que recueillent les instruments mis à disposition dans le cadre de RUMBA.

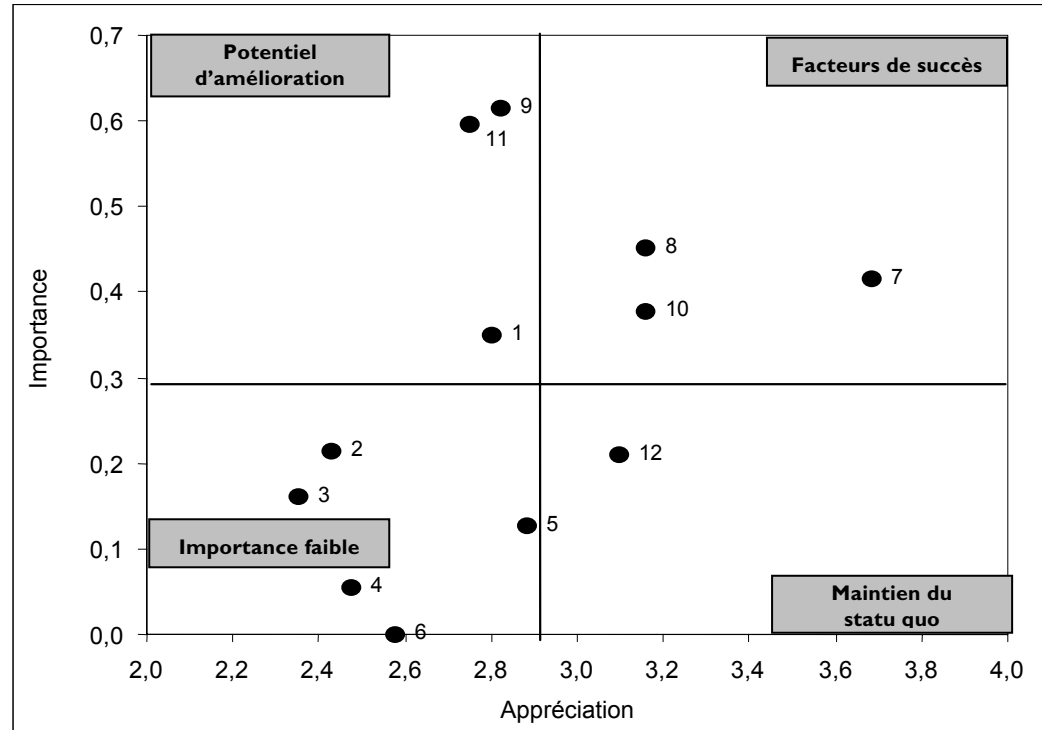
5.2.3 MISE EN ŒUVRE DE RUMBA AU SEIN DES UNITÉS D'ORGANISATION

Pour l'appréciation de la mise en œuvre de RUMBA au sein des unités d'organisation, la direction du programme (acteurs issus de la CSG, de l'équipe de coordination RUMBA et de l'équipe RUMBA ainsi que des consultants externes) a été interrogée dans l'optique d'obtenir un « point de vue extérieur ». Un « point de vue intérieur »

³⁸ Ainsi une lettre des archives fédérales est évoquée, selon laquelle les photocopies d'archive – contre-productives sous l'angle de RUMBA – doivent être effectuées sur papier blanc.

sur la mise en œuvre au sein de leur propre UO a été recueilli auprès des responsables des équipes environnement et des directeurs. Cette méthode permet une comparaison entre un « point de vue extérieur » (l'expérience n'est pas réalisée par la personne interrogée) et un « point de vue intérieur » (l'expérience est réalisée par la personne interrogée) sur la mise en œuvre de RUMBA au sein des UO et livre, par conséquent, des indications sur d'éventuels préjugés (positifs ou négatifs), à l'échelon du programme, à l'égard de la mise en œuvre concrète. Les résultats issus du point de vue extérieur sont représentés dans le schéma des points forts et des points faibles 5.3.

5.3 : SCHEMA DES POINTS FORTS ET DES POINTS FAIBLES RELATIF A LA MISE EN ŒUVRE DE RUMBA AU SEIN DES UNITES D'ORGANISATION (N=21)



Légende : échelle : 1 = tout à fait faux ; 2 = plutôt faux ; 3 = plutôt vrai ; 4 = tout à fait vrai. L'interprétation est effectuée par le biais d'une appréciation relative (partie inférieure ou supérieure de la valeur moyenne). Enoncés des différents quadrants :

Facteurs de succès

- 7 Les consultants externes apportent, lors de l'introduction de RUMBA, une contribution très utile.
- 8 Les mesures et instruments dont disposent les unités d'organisation pour la mise en œuvre de RUMBA sont appropriés.
- 10 En règle générale, les propositions des collaborateurs et des cadres sont intégrées dans le processus de mise en œuvre.

Maintien du statu quo

- 12 Comme à l'accoutumée, les mesures RUMBA sont appliquées là où les unités d'organisation disposent d'une réelle marge de manœuvre.

Importance faible

- 2 Lors de l'introduction de RUMBA, les retards sont tous très bien justifiés.
- 3 Au sein des unités d'organisation RUMBA, le programme est généralement soutenu clairement et de manière active par la direction.
- 4 En règle générale, les ressources en personnel utilisées au sein des unités d'organisation pour l'introduction de RUMBA sont suffisantes.
- 5 En règle générale, les ressources financières utilisées au sein des unités d'organisation pour l'introduction de RUMBA sont suffisantes.
- 6 Au sein des unités d'organisation, la majorité des équipes environnement entretiennent les relations nécessaires avec la direction pour une mise en œuvre rapide de RUMBA.

Potentiel d'amélioration

- 1 En règle générale, RUMBA est mis en œuvre au sein des unités d'organisation à un rythme suffisamment soutenu.
- 9 L'engagement des collaborateurs pour la mise en œuvre de RUMBA est suffisant.
- 11 Les instructions relatives aux interventions dans le cadre de RUMBA sont souvent en contradiction avec d'autres instructions à usage interne.

L'appréciation globale de la mise en œuvre au sein des unités d'organisation d'un point de vue extérieur correspond à la valeur enregistrée au niveau de la direction du programme. On constate toutefois d'importantes différences entre les unités d'organisation.

La contribution des experts externes lors de l'introduction de RUMBA au sein des unités d'organisation obtient à nouveau une appréciation particulièrement positive. Il en va de même des mesures et instruments mis en place au sein des unités d'organisation en vue de la mise en œuvre. Ceux-ci sont considérés comme appropriés et sont appliqués là où il existe une réelle marge de manœuvre. Du point de vue extérieur, les propositions des collaborateurs et des cadres sont, en règle générale, intégrées dans le processus de mise en œuvre.

Certains éléments sont toutefois considérés comme problématiques. Le rythme de mise en œuvre de RUMBA au sein des UO et l'engagement des collaborateurs concernés sont perçus par certains comme étant insuffisants tout comme la justification des retards pris lors de l'introduction de RUMBA. Ajoutons à cela l'appréciation selon laquelle certains cadres dirigeants entravent, pour des raisons incompréhensibles, l'introduction de RUMBA.

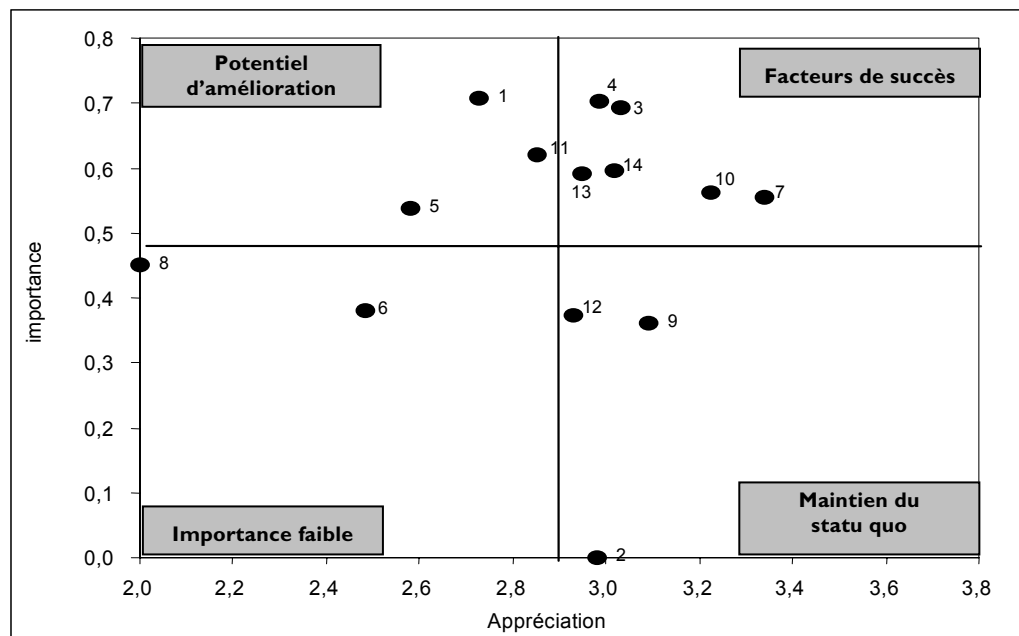
Les instructions relatives aux interventions dans le cadre de RUMBA sont régulièrement perçues comme étant en contradiction avec d'autres décisions et instructions internes. Ainsi on cite les instructions des archives fédérales relatives aux photocopies sur papier blanc, mais aussi des réorganisations et des déménagements dans des bâtiments mal isolés, etc. Concernant la mise en œuvre, des différences marquantes sont constatées du point de vue extérieur entre les différentes UO. Autre lacune citée par les personnes interrogées qui, toutefois, ne la considèrent pas comme significative : le soutien apporté par les directions aux équipes environnement, en partie insuffisant.³⁹ Cela concerne tant le soutien actif lors de l'introduction de RUMBA que la dotation des équipes environnement en ressources financières et, surtout, personnelles.

5.2.4 MISE EN ŒUVRE DE RUMBA AU SEIN DE L'UNITE D'ORGANISATION DE LA PERSONNE INTERROGEE

Après avoir exposé, au point précédent, la perception des unités RUMBA de l'extérieur, nous allons nous pencher sur le point de vue de l'intérieur, celui des services eux-mêmes, concernant la mise en œuvre de RUMBA au sein de leur propre unité d'organisation (schéma des points forts et des points faibles 5.4). Pour cela, les responsables des équipes environnement et un membre de la direction ont été interrogés.

³⁹ Il convient, dans ce contexte, de citer une constatation relevée au point 5.2.4, selon laquelle la direction est loin d'être représentée au sein de toutes les équipes environnement, bien que l'arrêté du Conseil fédéral relatif à RUMBA le prévoie.

5.4 : SCHEMA DES POINTS FORTS ET DES POINTS FAIBLES RELATIF A LA MISE EN ŒUVRE DE RUMBA AU SEIN DE L'UNITE D'ORGANISATION DE LA PERSONNE INTERROGEE (N=66)



Légende : échelle : 1 = tout à fait faux ; 2 = plutôt faux ; 3 = plutôt vrai ; 4 = tout à fait vrai.

L'interprétation est effectuée par le biais d'une appréciation relative (partie inférieure ou supérieure de la valeur moyenne). Enoncés des différents quadrants :

Facteurs de succès

- 3 Au sein de notre unité d'organisation, RUMBA est soutenu et encouragé clairement par la direction.
- 4 Au sein de notre unité, les ressources personnelles mises à disposition pour la mise en œuvre de RUMBA sont suffisantes.
- 7 Notre équipe environnement entretient les relations nécessaires avec la direction pour une mise en œuvre rapide de RUMBA.
- 10 Les mesures prises au sein de notre unité d'organisation pour la mise en œuvre étaient et sont appropriées.
- 13 Les instructions relatives aux interventions dans le cadre de RUMBA sont rarement en contradiction avec d'autres instructions internes.
- 14 En règle générale, les mesures RUMBA sont appliquées là où l'unité d'organisation dispose d'une réelle marge de manœuvre.

Maintien du statu quo

- 2 Il existait ou il existe, au sein de notre unité d'organisation, des raisons valables pour d'éventuels retards lors de l'introduction de RUMBA.
- 9 Lors de l'introduction de RUMBA au sein de notre unité d'organisation, les experts externes ont apporté ou apportent une contribution utile.
- 12 En règle générale, les propositions des collaborateurs relatives aux mesures RUMBA sont mises en œuvre.

Importance faible

- 6 Globalement, les ressources financières mises à disposition pour la mise en œuvre de mesures RUMBA au sein de notre unité (y compris mesures devant être financées par un autre service, par ex. par l'OFCL dans le domaine des constructions) étaient ou sont suffisantes.
- 8 L'équipe environnement de notre unité d'organisation dispose de son propre budget pour de petites dépenses dans le cadre de RUMBA.

Potentiel d'amélioration

- 1 Dans notre unité d'organisation, RUMBA n'a été ou n'est introduit que lentement et avec des retards.
- 5 Dans le domaine de compétence de notre unité d'organisation, des ressources financières suffisantes ont été ou sont mises à disposition pour la mise en œuvre de RUMBA.
- 11 Les collaborateurs de notre unité d'organisation travaillent avec engagement à la mise en œuvre de RUMBA.

L'appréciation globale de la mise en œuvre de RUMBA au sein de l'unité d'organisation (point de vue intérieur) ne se distingue quasiment pas du point de vue extérieur. Toutefois, des différences intéressantes apparaissent dans l'appréciation des différents aspects. Ainsi et à l'inverse de l'appréciation vue de l'extérieur, les personnes interrogées des UO considèrent comme positifs les éléments suivants : le soutien des directions aux équipes environnement et l'accès direct de ces dernières aux premières ; ressources personnelles mises à disposition suffisantes. A l'inverse des avis extérieurs, les personnes des UO estiment que des raisons valables justifiaient d'éventuels retards pris lors de l'introduction de RUMBA. Cet avis est exprimé plus par les directeurs que par les responsables des équipes environnement (voir évaluation spécifique dans l'annexe B). Les personnes confirment que des retards ont effectivement été pris et que ceux-ci sont considérés comme problématiques surtout par les responsables des équipes environnement. Ce sont aussi ces derniers qui jugent très utile la contribution des experts externes avec lesquels ils collaborent directement. De plus, les instructions relatives aux interventions, dans le cadre de RUMBA, au sein de l'unité d'organisation sont rarement perçues comme étant en contradiction avec d'autres instructions internes, alors que c'était le cas pour le point de vue extérieur (point 5.2.3).

Concernant la mise en œuvre de RUMBA au sein des unités d'organisation, les points de vue extérieur et intérieur se rejoignent sur les aspects suivants : les mesures prises au sein des unités d'organisation pour la mise en œuvre de RUMBA sont considérées comme appropriées. Les différents ateliers sont cités en tant qu'offres très utiles.⁴⁰ Le point de vue intérieur confirme en outre la constatation selon laquelle les mesures RUMBA sont en général appliquées là où l'unité d'organisation dispose d'une réelle marge de manœuvre et les propositions des collaborateurs sont intégrées dans la mise en œuvre.

Comme pour le point de vue extérieur, les lacunes déplorées portent sur la dotation en partie insuffisante des équipes environnement en ressources financières et l'absence de budgets propres aux UO pour de petites dépenses effectuées dans le cadre de RUMBA. L'engagement des collaborateurs en faveur de RUMBA au sein des UO est considéré comme insuffisant par plusieurs personnes, ce qui est notamment expliqué par le stress et l'insécurité de l'emploi. Enfin, le souhait est exprimé de disposer de documents plus complets en vue d'informer et de motiver les collaborateurs.

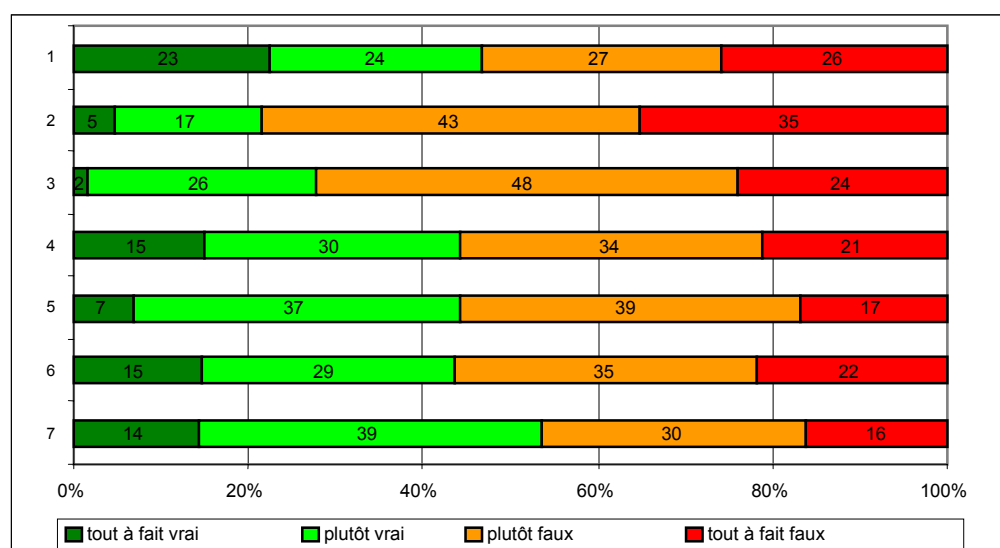
Digression : RUMBA et les voyages de service

Les médias se sont fait l'écho, sous différentes formes, des voyages de service en général et des voyages en avion en particulier, évoqués dans les rapports environnementaux RUMBA. C'est la raison pour laquelle une attention particulière a été accordée à cet aspect dans le sondage (voir illustration 5.5). Les résultats du sondage sont présentés ci-après, les résultats concernant les effets de RUMBA dans ce domaine étant exposés au point 6.3.4. Il s'est avéré que près de la moitié des UO ont, grâce à RUMBA, inscrit les voyages de service entièrement (23%) ou tout au moins partiellement (24%) dans un concept interne. Dans la perception des personnes interrogées, cela n'a toutefois eu jusqu'à présent qu'un effet relativement faible sur la

⁴⁰ Toutefois, une personne interrogée déplore que les ateliers aient été tantôt obligatoires tantôt facultatifs pour les collaborateurs. Cela a eu pour effet, selon elle, que les personnes moins ouvertes aux questions environnementales n'y ont pas participé.

totalité des voyages de service. Cela vaut en particulier pour les déplacements effectués en avion pour des destinations hors Europe. En revanche, près de la moitié des personnes interrogées constatent un certain abandon de la voiture au profit du train et, pour des destinations vers des pays transfrontaliers, de l'avion au profit du train.⁴¹ En outre, 40% des personnes interrogées ont indiqué que le nombre de membres des délégations participant à des voyages a été réduit en partie grâce à RUMBA, mais surtout pour des considérations financières. Par conséquent, les UO semblent disposer d'une marge de manœuvre en ce qui concerne les voyages de service.

5.5 : RUMBA ET LES VOYAGES DE SERVICE (N=65)



Légende :

Grâce à RUMBA, aujourd'hui au sein de notre unité d'organisation, ...

- 1 ... les voyages de service s'inscrivent dans le cadre d'un concept interne.
- 2 ... un nombre moindre de voyages de service sont entrepris.
- 3 ... un nombre moindre de voyages en avion sont entrepris vers des destinations hors Europe.
- 4 ... un nombre accru de déplacements en train sont effectués, au détriment de la voiture.
- 5 ... des voyages à destination de pays proches (Paris, Bruxelles, Vienne, par ex.) sont généralement effectués en train.
- 6 ... les délégations en déplacement comprennent généralement un nombre réduit de participants.
- 7 ... les délégations sont réduites, en particulier pour les voyages en avion.

5.2.5 EVALUATION DE LA REALISATION DES OBJECTIFS DE MISE EN ŒUVRE

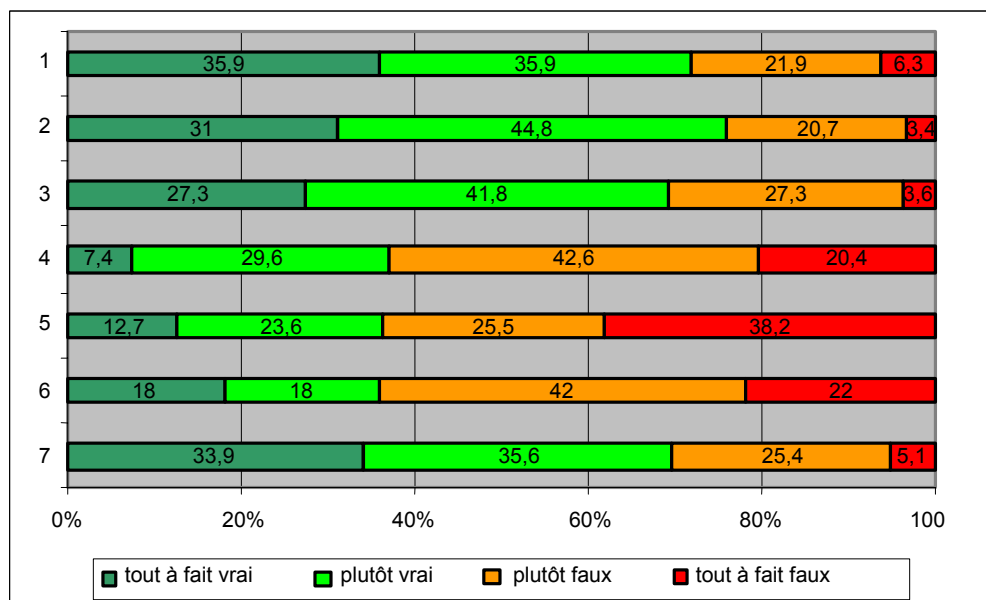
L'analyse de l'appréciation (subjective) des objectifs de mise en œuvre de RUMBA par les acteurs participants et concernés a servi à évaluer des aspects liés à la sensibilisation

⁴¹ Dans les commentaires, un conflit en termes d'objectifs a été souligné à ce sujet : les voyages en avion sont très souvent moins chers que les voyages en train. Cependant, les prix de l'avion dépendent beaucoup du moment de la réservation (plus elle est tardive, plus le billet est cher en règle générale) et ne sont donc en aucun cas toujours inférieurs aux prix des billets de train.

et à la prise de conscience au sein des unités d'organisation.⁴² Théoriquement, ces aspects ont une influence déterminante sur les décisions effectives et sur le comportement des acteurs et, par conséquent, sur la réalisation des objectifs de RUMBA concernant les effets.⁴³ Les résultats peuvent en outre être mis en lien avec des indicateurs objectifs relatifs à la réalisation des objectifs de RUMBA, tels qu'ils sont relevés au chapitre 6 sur la base de l'analyse des données. Des énoncés sur la conformité avec la réalité de la perception des acteurs RUMBA participants permettent de déduire des facteurs ayant une incidence sur l'intervention au sein des unités d'organisation, lesquels sont susceptibles d'entraver ou d'encourager la mise en œuvre de RUMBA. Des potentiels d'optimisation peuvent ainsi être identifiés pour la mise en œuvre du programme.

Les résultats sur l'appréciation par les acteurs de la réalisation des objectifs de mise en œuvre sont présentés dans l'illustration 5.6 :

5.6 : REALISATION DES OBJECTIFS AU SEIN DE L'UNITE D'ORGANISATION (N=66)



Légende : les différents énoncés :

- 1 La direction de notre unité d'organisation est enthousiasmée par RUMBA.
- 2 A travers RUMBA, les collaborateurs de notre unité ont été sensibilisés aux questions environnementales.
- 3 Grâce à RUMBA, tous au sein de notre unité d'organisation sont informés de la manière dont, au travail, nous pouvons économiser des ressources et respecter l'environnement.
- 4 Grâce à RUMBA, les personnes ont un autre comportement vis-à-vis de l'environnement.
- 5 Des mesures liées aux constructions ou à la technique ont été prises au sein de notre unité (IT, isolation du bâtiment, etc.), lesquelles mesures n'auraient été mises en œuvre que beaucoup plus tard voire pas du tout sans RUMBA.
- 6 Des économies de coûts ont pu être réalisées dans notre unité d'organisation grâce à RUMBA.
- 7 La poursuite de RUMBA à long terme est garantie dans notre unité.

⁴² Contrairement à la réalisation d'objectifs quantitatifs et objectifs concernant les effets, telle qu'elle a été analysée dans les chapitres précédents, ces aspects ne peuvent être évalués que de manière subjective chez les acteurs participants.

⁴³ Voir à ce sujet, par exemple, Kaufmann-Hayoz, R. und Di Giulio, A. (Hrsg.) (1996) : *Umweltproblem Mensch*, Haupt, Bern ; ou Reichert, D. und Zierhofer W. et al. (1993): *Umwelt zur Sprache bringen*. Westdeutscher Verlag, Opladen.

Les personnes interrogées jugent très positives la sensibilisation des collaborateurs aux questions environnementales et leurs connaissances des possibilités d'économiser des ressources au travail en tant qu'effets de RUMBA. L'esprit d'ouverture dont font preuve les directions à l'égard de RUMBA est également considéré comme très positif (un peu plus par les directeurs eux-mêmes que par les responsables des équipes environnement). Du point de vue des personnes interrogées, la poursuite de RUMBA à long terme n'est pas mise en cause.

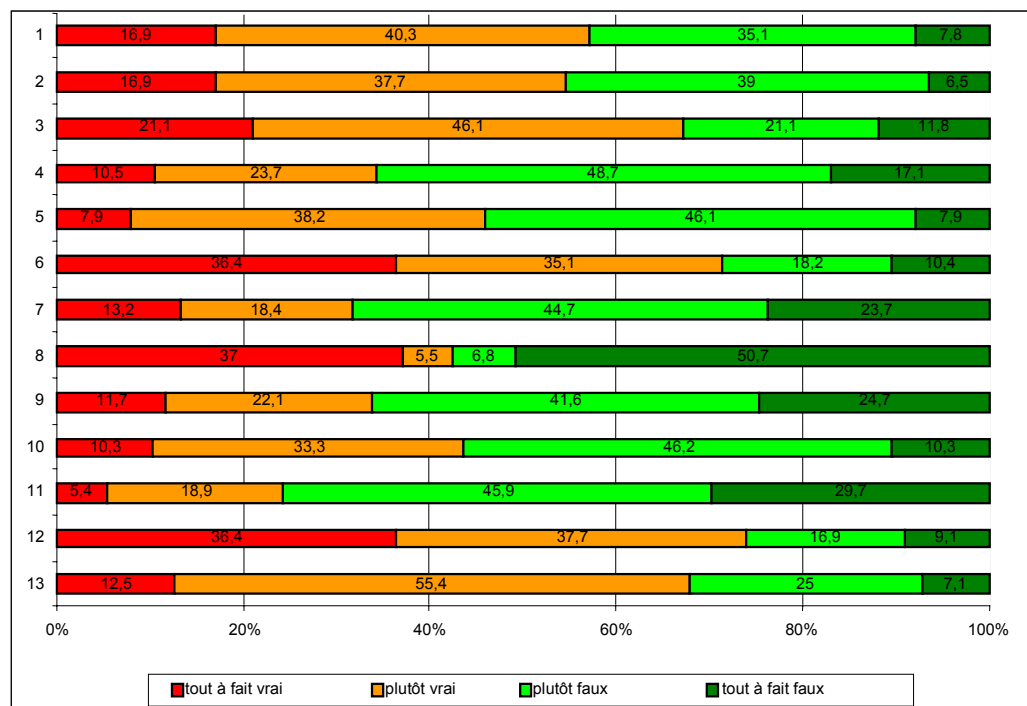
En revanche, les modifications du comportement induites par RUMBA sont considérées comme plus problématiques, car elles n'ont pas eu lieu dans l'ampleur espérée ou attendue. Cela semble confirmer un phénomène reconnu, selon lequel la prise de conscience des questions environnementales n'entraîne pas obligatoirement un comportement respectueux de l'environnement. De nombreuses personnes ajoutent, notamment en ce qui concerne les voyages de service, qu'un comportement respectueux de l'environnement était déjà ou est encouragé sans RUMBA. A une exception près, ces effets d'aubaine ne peuvent toutefois pas être vérifiés concrètement⁴⁴. Une majorité de personnes interrogées contestent le fait que des mesures liées aux constructions ou à la technique seraient mises en œuvre plus tôt en raison de RUMBA. Du point de vue des acteurs, l'aspect le plus critique est la réalisation des objectifs liés aux réductions de coûts, lesquelles ne sont pas tangibles à leurs yeux.

5.2.6 DIFFICULTES LORS DE LA MISE EN ŒUVRE

Dans ce paragraphe, nous complétons les explications précédentes en nous penchant sur certaines difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de mesures RUMBA et l'utilisation d'instruments RUMBA, qui ont été citées lors du sondage en ligne et des entretiens. L'illustration 5.7 montre l'appréciation de ces difficultés par les personnes interrogées en ligne.

⁴⁴ Des valeurs relatives à la consommation de papier sont disponibles pour le reste de l'administration fédérale (se reporter au point 6.3.7).

5.7 : DIFFICULTES LORS DE LA MISE EN ŒUVRE DE RUMBA AU SEIN DE L'UNITÉ D'ORGANISATION (N=76)



Légende :

Les domaines présentant des difficultés particulières dans l'optique d'un comportement favorable à l'environnement ou de la réalisation des objectifs de RUMBA sont, de mon point de vue, ...

- 1 ... la consommation d'énergie électrique.
- 2 ... la consommation d'énergie thermique.
- 3 ... la consommation de papier.
- 4 ... la consommation d'eau.
- 5 ... le volume des déchets.
- 6 ... les voyages de service.
- 7 La mise en œuvre de RUMBA nécessite très souvent beaucoup de temps.
- 8 Aucun membre de la direction n'est représenté de manière active au sein de l'équipe environnement de notre unité d'organisation.
- 9 La capacité des collaborateurs d'une unité d'organisation à contribuer à la réalisation des objectifs RUMBA dépend essentiellement de leur domaine d'activité.
- 10 La réalisation des objectifs RUMBA par les différentes unités d'organisation dépend dans une large mesure de facteurs externes, sur lesquels les collaborateurs n'ont pas d'influence.
- 11 L'application des objectifs RUMBA a souvent pour effet une charge financière plus élevée au sein des unités d'organisation.
- 12 Les incitations financières pour la mise en œuvre de RUMBA sont insuffisantes (par ex., pas d'imputation des coûts aux différents services pour les surfaces des locaux).
- 13 Les services d'achat centralisés ne sont pas assez bien associés au programme RUMBA (Office fédéral des constructions et de la logistique, Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication, par ex.)

L'illustration 5.7 montre que, du point de vue des personnes interrogées, différents problèmes, qui compliquent la réalisation des objectifs, surgissent lors de la mise en œuvre. Parmi les domaines RUMBA, ce sont les voyages de service qui sont présentés comme principale difficulté, suivis de la consommation d'énergie électrique, d'énergie thermique et de papier. Ce sont davantage les responsables des équipes environnement que leurs directeurs qui considèrent comme une difficulté la consommation d'énergie thermique et les voyages de service (voir évaluation spécifique dans l'annexe B).

Certains problèmes sont également évoqués pour le volume des déchets. C'est la consommation d'eau qui pose le moins de problèmes.

Selon les personnes interrogées, les difficultés qui surgissent lors de la mise en œuvre du programme au sein des unités RUMBA sont en grande partie dues à des facteurs externes, sur lesquels les collaborateurs ne peuvent exercer aucune influence (exemples notamment cités : isolation thermique des locaux utilisés, obligation de participer à une conférence internationale en raison du domaine d'activité de la personne, interdiction d'éteindre les imprimantes neuves).⁴⁵ Elles ajoutent toutefois que ces facteurs ne sont pas les plus importants. On constate par ailleurs une grande marge de manœuvre pour les collaborateurs, ce qui s'exprime à travers la pondération moindre de l'influence du propre domaine d'activité, sur lequel aucune influence ne peut être exercée, sur les possibilités de mise en œuvre de RUMBA.

Les personnes interrogées voient les principales difficultés liées à la mise en œuvre de RUMBA dans le fait que des incitations financières en vue de cette mise en œuvre sont insuffisantes voire quasi inexistantes. On constate par ailleurs que de nombreuses équipes environnement ne comprennent aucun membre de la direction, bien que cela soit exigé dans la conception de RUMBA. Sur les 76 personnes ayant répondu au sondage, 27 indiquent qu'aucun membre de la direction n'est représenté dans leur équipe environnement. L'association insuffisante (et trop tardive) des services d'achat centralisés au programme est également citée comme problème important, étant donné qu'à ce niveau, des décisions sont prises sans qu'il soit tenu compte de RUMBA. On constate en revanche que, pour une grande majorité des personnes interrogées, la mise en œuvre de RUMBA ne représente pas des heures de travail disproportionnées ni n'entraîne, pour les différentes unités RUMBA, une augmentation de la charge financière. Plus des deux tiers des personnes interrogées sont d'avis que RUMBA n'occasionne (plutôt) pas une charge disproportionnée en termes de temps, tandis qu'un tiers sont (plutôt) d'un avis opposé. Les personnes critiques à ce sujet évoquent l'importante charge de travail que représente, pour certaines équipes environnement, la collecte de données et d'informations. Plus des trois quarts des personnes interrogées ne pensent pas que RUMBA entraîne une augmentation de la charge financière pour les unités d'organisation.

5.3 BILAN RELATIF A LA MISE EN ŒUVRE DE RUMBA

En résumé, on peut retenir ce qui suit concernant la mise en œuvre de RUMBA :

- *Globalement*, la mise en œuvre de RUMBA est, du point de vue des personnes interrogées, un succès dans de nombreux domaines.
- *Aspect positif* à retenir : dans de nombreuses unités RUMBA, des équipes environnement engagées, qui bénéficient du soutien appuyé de leur direction, ont à faire à des effectifs ouverts aux questions concernant le management environnemental. L'approche participative, déjà considérée comme positive à

⁴⁵ Ces facteurs externes peuvent résider tant au sein de l'administration fédérale (sans que toutefois l'UR concernée puisse les influencer) qu'à l'extérieur. Le chapitre 7 est consacré à la question des facteurs externes d'influence.

l'échelon de la conception, y contribue dans une large mesure puisque c'est dans ce cadre que les propositions des collaborateurs sont recueillies. La contribution des consultants externes continue de faire l'unanimité. Leurs ateliers consacrés au lancement et l'échange d'expériences entre les unités RUMBA, proposé par l'équipe RUMBA, sont perçus comme précieux et utiles. Enfin, pour les mesures qu'elles prennent, les unités d'organisation recourent de manière appropriée à la marge de manœuvre dont elles disposent.

- Mais on constate également des *différences considérables entre les diverses unités RUMBA* en ce qui concerne l'engagement et la volonté réelle de mettre en œuvre le programme. De manière générale, les rapports environnementaux sont très utiles à ce sujet. Ils proposent en effet à chaque unité RUMBA une comparaison entre ses performances et celles des autres services. Certaines personnes soulignent que des échos (négatifs) dans la presse concernant l'insuffisance des performances, notamment à l'échelon de la direction des unités RUMBA, ont contribué à la sensibilisation au management environnemental et ont eu un effet stimulateur.
- *Des faiblesses et problèmes sur le plan de la mise en œuvre* apparaissent à différents niveaux. A l'échelon supérieur du programme, les personnes interrogées perçoivent les activités de la direction du programme, au niveau interdépartemental et, parfois, départemental, comme un manque d'engagement en faveur de la mise en œuvre de RUMBA. Le souhait est exprimé d'une direction plus forte et davantage axée sur les objectifs à l'échelon interdépartemental et départemental. Cette réaction est liée, dans des domaines majeurs, à l'influence des UR, souvent perçue comme trop faible, sur des décisions concernant l'environnement prises à l'échelon centralisé (trop peu d'autonomie en matière d'acquisition d'appareils et d'isolation des bâtiments, par ex.) Conséquence : l'association tardive des services d'achat centralisés (introduction trop tardive de normes concernant les achats informatiques) et l'absence d'influence des UR sur les décisions de ces services (rythme de certaines mesures liées à la remise en état de bâtiments, aspect écologique d'appareils) sont considérés comme des facteurs qui viennent compliquer la mise en œuvre. Cela a pour effet l'appréciation subjective par une part importante des acteurs selon laquelle la réalisation des objectifs RUMBA dépend trop fortement de facteurs externes, sur lesquels ils ne peuvent exercer une influence. L'effet démotivant qui y est lié a brisé l'élan de certaines équipes environnement. Les services de la Confédération dotés de fonctions centrales édictent parfois des instructions et des arrêtés qui sont en contradiction avec les objectifs de RUMBA (par ex., réorganisation des services d'entretien).
- A l'échelon des *unités d'organisation*, il existe des différences très importantes au niveau de la mise en œuvre. L'introduction est parfois lente. Tandis qu'en règle générale, les personnes interrogées indiquent que les retards pris n'ont pas de motif valable, la majorité d'entre elles sont d'avis que, dans le cas de leur unité d'organisation, les raisons sont justifiées. A l'inverse du point de vue extérieur, les responsables des équipes environnement considèrent comme positif le soutien qu'apporte la direction à leur équipe (bien que ce jugement soit un peu moins positif que celui émis par les directeurs eux-mêmes). Une critique à ce niveau : la direction n'est pas représentée dans de nombreuses équipes environnement, ce qui va à l'encontre des instructions formulées dans la conception du programme et

affaiblit la marge de manœuvre des équipes environnement et l'ancrage de RUMBA dans le processus décisionnel de la hiérarchie.

- L'appréciation des ressources financières et personnelles des UR pour la mise en œuvre de RUMBA est plus négative du point de vue extérieur qu'au sein de l'unité d'organisation. Les collaborateurs font preuve d'engagement en faveur de RUMBA, mais cet engagement est parfois considéré comme insuffisant. Le désintérêt constaté s'explique notamment par une charge de travail accrue, la pression exercée par des programmes d'économies, les suppressions de postes et l'insécurité qui en résulte pour son propre emploi, ce qui conduit à une hiérarchisation des priorités autre. Pour la majorité des personnes interrogées, la mise en œuvre de RUMBA n'implique pas une charge disproportionnée en termes de temps et n'entraîne pas, pour les différentes unités RUMBA, une augmentation de la charge financière.
- Selon les indications des personnes interrogées, des mesures ont été prises au sein de certaines unités d'organisation pour piloter les nuisances environnementales dans le domaine des *voyages de service*. Manifestement, les unités d'organisation disposent d'une marge de manœuvre dans ce domaine. Certains émettent toutefois des doutes quant à l'imputabilité de ces succès à RUMBA. En matière de voyages en avion notamment (chers pour les unités RUMBA), les efforts déployés en vue de réaliser des économies d'argent jouent un rôle important.
- Pour l'essentiel, les faiblesses de la mise en œuvre correspondent aux lacunes du programme déjà constatées à *l'échelon de la conception*. Cela concerne en première ligne la marge de manœuvre des services pour la mise en œuvre de RUMBA dans le domaine des constructions et de la technique, jugée trop faible. Les personnes interrogées constatent des lacunes concernant les ressources prévues à l'échelon centralisé et, partant, une surestimation (dans la conception) du potentiel des mesures visant des modifications du comportement de chacun. Manifestement, le programme sous-estime le potentiel de frustration résultant de mesures mises en œuvre avec lenteur dans des domaines transversaux importants, sur lesquels les UO n'ont aucune influence. Cette situation incite les personnes interrogées à considérer leurs propres efforts en vue de modifier leur comportement comme vains.

Conformément au cahier des charges, la réalisation des objectifs du programme a été évaluée au moyen d'une analyse des données et indicateurs RUMBA disponibles au sein des organisations qui ont déjà introduit le programme. C'est sur cette base qu'a été vérifiée la réalisation objective des objectifs.

6.1 METHODE D'ANALYSE DES DONNEES

De nombreux services avaient introduit RUMBA à la fin 2003 et analysé les premiers effets concernant les performances environnementales. Celles-ci ont été mesurées à l'aide d'indicateurs environnementaux. Le présent chapitre est consacré à l'analyse de ces indicateurs environnementaux a posteriori.

L'analyse est effectuée en deux étapes. Tout d'abord, la base de données (objet d'étude de la première étape), les grandeurs de mesure utilisées et les méthodes de collecte des données sont exposées (point 6.2). Cela permet d'évaluer les principales propriétés et la qualité des données existantes.

L'analyse des données à proprement parler est exposée au point 6.3, structuré comme suit :

- Premièrement, l'état d'avancement de RUMBA dans les unités d'organisation de l'administration fédérale évaluées est décrit.
- Deuxièmement, les indicateurs environnementaux de chaque unité d'organisation sont évalués et interprétés dans le cadre des domaines d'activité spécifiques à chacune. Lors de cette étape, nous nous penchons sur les conditions et le contexte propres à chaque service. Nous ne procédons encore à aucune comparaison. Les analyses détaillées figurent dans l'annexe A.
- Troisièmement, nous tentons, sur cette base, de traiter les questions contenues dans le cahier des charges concernant l'évolution générale des nuisances environnementales liées à l'exploitation ainsi que celle des coûts d'exploitation après l'introduction de RUMBA et jusqu'à fin 2003. Les questions suivantes sont soulevées :
 1. Quelles différences constate-t-on entre les services ou les départements ?
 2. Quelles différences constate-t-on entre les divers domaines (voyages de service, consommation de papier, consommation d'énergie électrique, etc.) ?
 3. Est-il d'ores et déjà possible d'identifier des évolutions dans le temps ?
 4. Dans quelle mesure des performances environnementales obtenues par le biais de RUMBA se répercutent-elles, à la hausse ou à la baisse, sur certains coûts d'exploitation (énergie, frais de voyage, etc.) ?

5. Quelle est l'appréciation globale de la réalisation des objectifs de RUMBA jusque-là ?

6.2 BASES DE DONNEES

Nous exposons dans un premier temps l'objet de l'étude de l'analyse des données. Puis, nous présentons les grandeurs de mesure utilisées dans le cadre de RUMBA en vue d'analyser les effets et nous nous consacrons à la collecte de ces données.

6.2.1 OBJET DE L'ETUDE

L'analyse des données se limite aux unités d'organisation RUMBA qui ont introduit le programme il y a au moins deux ans et pour lesquelles des données des séries chronologiques sont par conséquent disponibles (cette période est de trois ans : année de base avant RUMBA, première année comprenant l'introduction de RUMBA et deuxième année avec mise en œuvre de RUMBA). Il s'agissait, fin 2003, de 16 services. Ce choix est motivé par la quasi-absence d'effets, avant la deuxième année, des mesures prises dans le cadre de RUMBA en vue de la réduction, au sein des unités d'organisation, des nuisances environnementales et de la consommation de ressources.

Par *unités RUMBA*, nous entendons les unités d'organisation de l'administration fédérale qui disposent de leur propre programme RUMBA. Il s'agit, dans la plupart des cas, de *services de la Confédération*.⁴⁶ Parfois, RUMBA a également été introduit conjointement par deux ou plusieurs services. Nous utilisons les expressions unité RUMBA et unité d'organisation RUMBA en tant que synonymes pour désigner les services de la Confédération dont il est ici question.

L'analyse des données est restreinte au domaine civil de l'administration fédérale. Par conséquent, les constructions et infrastructures militaires en sont exclues, mais elle prend en considération les bâtiments administratifs du DDPS.⁴⁷ En concertation avec le mandant, l'évaluation des Ecoles polytechniques fédérales n'a pas non plus été retenue, d'autant plus que ce domaine se différencie fortement de l'administration fédérale en ce qui concerne les aspects ayant un impact environnemental. Par conséquent, des comparaisons ne seraient possibles que de façon restreinte. Au total, la délimitation de l'objet de l'étude (« frontière du système ») permet de procéder de manière homogène à des comparaisons et constitue, sur la base de critères pragmatiques et scientifiques, une base de départ appropriée pour l'évaluation.⁴⁸

6.2.2 GRANDEURS DE MESURE

Pour les grandeurs de mesure étudiées, il faut distinguer entre données environnementales et indicateurs environnementaux. *Les données environnementales* sont des valeurs absolues qui sont saisies durant une période déterminée (année calendaire) et par unité d'organisation RUMBA. Elles permettent de mesurer les nuisances environnementales annuelles *absolues*. *Les indicateurs environnementaux*,

⁴⁶ Offices de l'administration fédérale, par ex.

⁴⁷ Seule la partie administrative de la Base logistique de l'armée (BLA) est concernée.

⁴⁸ Comme toujours ou presque, elle représente une parmi plusieurs variantes d'étude possible.

quant à eux, désignent des données qui s'appuient sur une grandeur de référence déterminée au sein d'une unité d'organisation (par ex. par collaborateur, superficie ou volumes des bureaux, etc.). Elles permettent de mesurer les nuisances environnementales *relatives* provoquées par les activités d'une unité RUMBA, quelle que soit leur grandeur précise. Ces deux indicateurs permettent de procéder à des comparaisons différentes les unes des autres.

Dans le cadre de RUMBA, les indicateurs environnementaux sont calculés exclusivement ou presque en tant que valeur moyenne *par collaborateur*.⁴⁹ Cette démarche correspond à la pratique internationale.⁵⁰ La valeur de référence *collaborateur* présente l'avantage de permettre des comparaisons intéressantes d'indicateurs environnementaux d'unités RUMBA même si celles-ci sont de tailles différentes. De plus, des données incomplètes peuvent être extrapolées, sans charge de travail importante et de manière pertinente, sur la base du nombre de collaborateurs de l'unité RUMBA concernée en vue d'une généralisation (« unité RUMBA dans son intégralité »).⁵¹

La valeur de référence *collaborateur* (convertie en nombre de postes à plein temps) est appropriée pour les données environnementales liées à l'exploitation, lesquelles dépendent directement du nombre de collaborateurs (consommation d'eau ou de papier, volume des déchets et voyages de service, par ex.).⁵² En ce qui concerne la consommation d'énergie thermique, la valeur de référence *surface brute par étage* constitue une solution pertinente étant donné que le chauffage d'un bâtiment en dépend. L'indicateur environnemental relatif à la consommation d'énergie électrique dépend de différents facteurs et peut être obtenu en rapport à la fois au nombre de collaborateurs et à la surface brute par étage. Pour des raisons pratiques, la première variante a été retenue dans le cadre de RUMBA.

Selon les experts chargés de l'évaluation, il est compréhensible que la valeur de référence *collaborateur* soit utilisée dans le cadre de RUMBA pour standardiser les données environnementales. Une standardisation de ce type permet en effet des comparaisons pertinentes entre les unités RUMBA. La saisie supplémentaire des données liées à la consommation d'énergie thermique par rapport à la surface brute par étage permet une interprétation plus différenciée des données saisies. Toutefois, il faut procéder avec précaution à des comparaisons entre données environnementales standardisées et tenir compte, ce faisant, des aspects suivants :

- a) En raison de ses domaines d'activité et fonctions spécifiques, chaque unité RUMBA accomplit des activités dont les aspects ayant un impact environnemental varient de l'un à l'autre. Ces situations de départ différentes se répercutant sur les indicateurs environnementaux par collaborateur, ces derniers ne doivent pas être utilisés, au sens d'un classement, comme valeurs

⁴⁹ La seule valeur qui ne fait pas référence aux collaborateurs est l'indicateur d'énergie thermique kWh/m².

⁵⁰ Voir notamment Verein für Umweltmanagement in Banken, Sparkassen und Versicherungen e. V. (VfU), VfU-Kennzahlen 2003: Kennzahlen zur betrieblichen Umweltleistung für Finanzdienstleister, www.vfu.de, 2004.

⁵¹ *Idem*, p. 22.

⁵² Se reporter à l'annexe C pour une vue d'ensemble de toutes les données environnementales.

absolues pour une comparaison entre unités RUMBA. L'évaluation doit plutôt être effectuée dans le cadre des activités propres à chaque unité RUMBA. En revanche, une comparaison (relative) des effets des mesures RUMBA sur les nuisances environnementales est permise entre les unités RUMBA.

- b) Des changements au sein de l'effectif d'une unité RUMBA ont une grande influence sur les indicateurs environnementaux et doivent être pris en considération lors de l'interprétation des indicateurs.
- c) Il en va de même pour des changements de nature structurelle au sein d'une unité RUMBA (déménagement dans de nouveaux locaux, regroupement de services, nouvelles tâches, etc.). Les indicateurs environnementaux provenant d'un contexte confronté à de profondes mutations ne doivent pas être comparés entre eux, ou alors avec une extrême prudence et en tenant compte des conditions particulières.

La sélection des six domaines saisis dans le cadre de RUMBA – énergie thermique, énergie électrique, eau, papier, élimination des déchets et voyages de service – est basée sur les résultats d'un projet de recherche et de développement du *Verein für Umweltmanagement in Banken, Sparkassen und Versicherungen e. V. – VfU* (Association allemande pour la gestion environnementale dans les banques, les caisses d'épargne et les compagnies d'assurance). Ces domaines couvrent dans une large mesure les indicateurs environnementaux de la *Global Reporting Initiative (GRI)* liés à l'exploitation, reconnus à l'échelle internationale.⁵³ Cela permet des comparaisons et des benchmarkings avec des entreprises du secteur privé. Actuellement (état : avril 2004), cinq prestataires financiers participent au projet du VfU et proposent des données environnementales à des fins de comparaison.

Pour pouvoir comparer entre eux les domaines cités plus haut, il faut disposer d'un écobilan homogène pour chaque domaine, car, à eux seuls, les indicateurs environnementaux ne permettent pas de comparaison entre les différents domaines (cela reviendrait à comparer des pommes avec des poires). A cette fin, il faut convertir en un indicateur homogène les effets environnementaux par unité de mesure (« kWh de chauffage au gaz naturel », « km-voiture », etc.). L'OFEPF a développé une méthode de calcul d'écobilans, présentée dans le Cahier de l'environnement n° 297 de 1998, qui est appliquée dans le cadre du programme RUMBA.⁵⁴ Ce faisant, l'impact environnemental est relevé au moyen d'*indicateurs de charge polluante (ICP)*.

En 1998, l'équipe RUMBA a calculé l'impact environnemental pour chaque domaine RUMBA pertinent sur le plan environnemental. Sur cette base, un facteur de conversion a pu être obtenu pour chaque domaine. Basé sur l'état des connaissances de l'époque (en 1998), ce facteur est depuis lors utilisé sans avoir été modifié. Cette méthode permet une comparaison des ICP sur une période déterminée.⁵⁵ Les ICP sont

⁵³ *Idem*, p. 29.

⁵⁴ OFEPF, *Bewertung in Ökobilanzen mit der Methode der ökologischen Knappheit*, Cahier de l'environnement n°297, 1998 (existe uniquement en allemand).

⁵⁵ L'OFEPF adapte actuellement l'écobilan aux dernières découvertes scientifiques et publiera prochainement ses résultats. Selon l'équipe RUMBA, les facteurs de conversion du programme RUMBA seront recalculés après la parution de la publication et les

analysés dans les unités RUMBA au moyen d'instructions précises fixées pour chaque domaine. Ceux-ci figurent dans l'annexe C.

Dans le cadre de RUMBA, les ICP sont différenciés selon les domaines « énergie thermique », « énergie électrique », « papier et élimination des déchets » (eau, papier, déchets) et « voyages de service ». Les valeurs ICP comparables entre elles sont calculées sur cette base. Au vu de leur charge polluante relativement faible, les domaines eau, papier et déchets ont été regroupés en une seule catégorie, « papier et élimination des déchets ».

6.2.3 COLLECTE DES DONNEES

Dans le cadre de RUMBA, les données environnementales sont collectées par différents organes pour les différents domaines. L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) est chargé de l'administration des bâtiments (énergie thermique, énergie électrique, eau) ainsi que de l'approvisionnement et de l'élimination des déchets au sein des unités RUMBA (papier, déchets). A l'initiative de l'équipe RUMBA, l'OFCL collecte désormais les données environnementales de manière centralisée et les transmet à intervalles réguliers aux équipes environnement à des fins d'écobilan. Les personnes en charge de l'environnement sont encore responsables de la saisie du nombre de postes à plein temps ainsi que des données liées à la consommation de papier et aux voyages de service. Il est prévu, à moyen terme, que les UR n'enregistrent plus que le nombre de postes et les voyages de service.⁵⁶ La centralisation de la collecte des données vise, d'une part, l'augmentation de l'efficacité (gain de temps), d'autre part, une standardisation de la méthode de collecte des données ainsi qu'un contrôle approfondi des données et, partant, des possibilités de comparaison élargies entre les UR.

6.3 ANALYSE DES DONNEES

Il s'agit maintenant de présenter l'analyse détaillée des données relatives aux effets de RUMBA dans les unités RUMBA étudiées. Différentes comparaisons sont établies : des comparaisons entre les unités RUMBA et entre les domaines, des comparaisons des séries chronologiques ainsi que des comparaisons entre l'état actuel et l'état visé. De plus, il est possible d'évaluer, par extrapolation, l'évolution, jusqu'à présent, des coûts d'exploitation des unités RUMBA.

6.3.1 DOMAINE DE VALIDITE DE L'ANALYSE DES DONNEES

Comme il a été exposé plus haut, l'analyse des données se limite aux unités RUMBA qui ont collecté des données environnementales pendant trois années consécutives (année de base comprise), autrement dit, qui ont achevé l'introduction de RUMBA il y

ICP des UR seront adaptés avec effet rétroactif jusqu'à 1996. La présente analyse est quant à elle fondée sur les facteurs de conversion de 1998.

⁵⁶ Le tableau en annexe C donne une vue d'ensemble des méthodes de collecte des données dans les différents domaines.

a au moins un an. Cela concernait, fin 2003, 16 unités RUMBA rattachées à différents départements. L'illustration 5.1 du point 5.2.1 donne une vue d'ensemble des rapports environnementaux des unités RUMBA disponibles pour l'analyse des données. Étant donné l'introduction tardive de RUMBA dans certaines unités et/ou le retard pris en matière d'information des collaborateurs des offices fédéraux – deux constatations qui apparaissent dans l'illustration susmentionnée – les résultats de l'analyse des effets du programme RUMBA doivent être interprétés avec prudence.

Le libre choix du moment de l'introduction de RUMBA, dans le respect du calendrier indiqué, l'engagement très fort que l'on peut en déduire chez ceux qui ont procédé très tôt à la mise en œuvre ainsi que le faible nombre d'observations (unités RUMBA étudiées) compliquent l'extrapolation pertinente des résultats de l'analyse des données relatives aux 16 unités RUMBA étudiées et leur transposition vers les autres services. Par conséquent, les UR étudiées ne sont pas représentatives pour toutes les unités d'organisation qui doivent introduire RUMBA d'ici à la fin 2005 (conformément à l'article 1 de l'arrêté du Conseil fédéral du 15 mars 1999). Dans ce contexte, aucune déduction ne peut être tirée pour l'ensemble de l'administration fédérale sur la base des données disponibles relatives à RUMBA. En revanche, il est recommandé d'interpréter les performances environnementales des 16 unités RUMBA étudiées en tenant compte de caractéristiques spécifiques (domaine d'activité, organisation, taille de l'unité, etc.). Cela permet d'identifier des facteurs de réussite et d'échec ou des potentiels et des obstacles à RUMBA de portée générale.

6.3.2 LES UNITES RUMBA DANS LE DETAIL

Jusqu'à présent, l'introduction de RUMBA a fortement varié d'un service à l'autre. Les différentes années de base et années de référence le montrent (voir illustration 5.1). Tous les indicateurs environnementaux de l'année de base constituent des valeurs de référence pour la mesure des performances environnementales réalisées ultérieurement. Il existe toutefois des exceptions. Dans certains domaines, les années de référence diffèrent en effet de l'année de base. Ces écarts peuvent s'expliquer en premier lieu par l'apparition de changements pilotés depuis l'extérieur, qui sont survenus après l'année de base et qui ont entraîné des effets positifs ou négatifs significatifs sur les données environnementales concernées. Ces effets ont une forte influence sur le bilan RUMBA et compliquent son interprétation.⁵⁷ Une autre raison possible est la collecte des données parfois incomplète ou inexacte dans certains domaines, ce qui rend difficile une comparaison dans le temps.⁵⁸ Enfin, une troisième raison envisageable est l'introduction parfois progressive du plan de mesures RUMBA dans certains domaines.⁵⁹

Afin que les résultats des différentes unités RUMBA puissent être comparés entre eux, il faut tout d'abord décrire ces unités au moyen de quelques indicateurs. Ces indicateurs pertinents dans le cadre de RUMBA sont notamment le nombre de

⁵⁷ Exemples : déménagement d'une partie du Seco dans un bâtiment mal isolé sur le plan thermique ; nouvelles tâches du service externe impliquant, au sein de l'Office fédéral de l'agriculture, de nombreux voyages.

⁵⁸ C'est par exemple le cas pour les voyages de service au sein de l'Office fédéral de l'énergie.

⁵⁹ Ainsi le Seco et l'OFEP n'ont pris qu'ultérieurement des mesures dans le domaine des voyages de service, ce dont il a été tenu compte lors de l'analyse des performances environnementales.

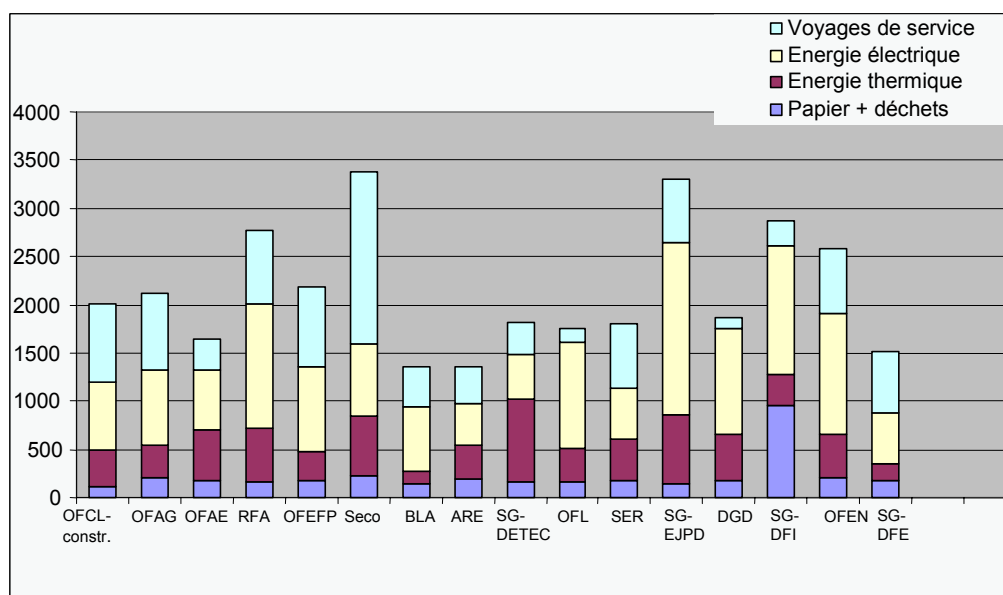
collaborateurs, le nombre de bâtiments utilisés (avec saisie des données), l'aspect environnemental des prestations et services créés ainsi que d'autres propriétés ayant un impact environnemental.⁶⁰ Les informations correspondantes ont été tirées des documents de l'équipe RUMBA et des rapports environnementaux des différentes unités RUMBA.

Les résultats détaillés de l'analyse des données environnementales des unités RUMBA sont présentés en annexe A. Les explications ci-après s'appuient sur ces résultats.

6.3.3 COMPARAISON I : LES DIFFERENCES ENTRE LES UNITES RUMBA

Il était initialement prévu de comparer entre eux, d'une part les unités RUMBA, d'autre part les départements. Nous présentons ci-après les différences entre les unités RUMBA concernant les performances environnementales. La comparaison entre les départements n'a pu être effectuée en raison de données insuffisantes.⁶¹

6.1 : INDICATEURS DE CHARGE POLLUANTE (ICP) PAR COLLABORATEUR EN 2003



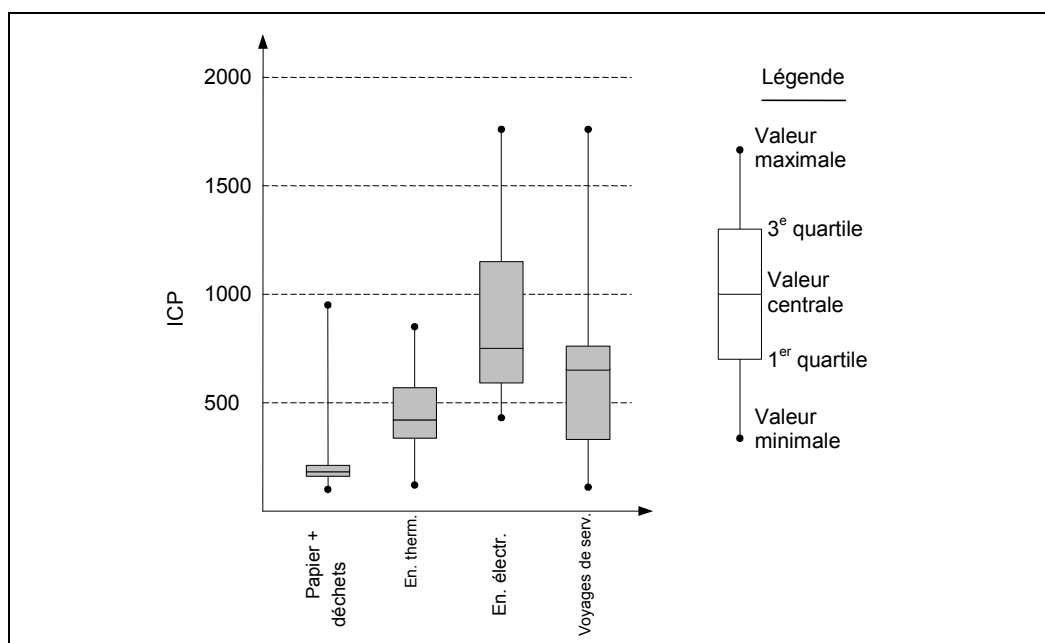
L'illustration 6.1 présente les indicateurs de charge polluante par collaborateur pour chaque domaine et chaque unité RUMBA. On remarque à ce titre des écarts importants entre les différentes unités RUMBA. Les totaux varient et la part de chacun des

⁶⁰ Concernant l'analyse de l'aspect environnemental dans les services, on distingue quatre types :
 – type 0 service sans produits ayant un impact environnemental
 – type 1 service avec des produits ayant un impact environnemental (avant analyse des produits RUMBA)
 – type 2 service avec des produits ayant un impact environnemental (après analyse des produits RUMBA)
 – type 3 service avec uniquement ou presque des produits ayant un impact environnemental, OFEFP, OFEN, OFAG, par ex.

⁶¹ Certains départements ne disposent pas encore de données pour l'année 2003 (DFAE), tandis que d'autres ont d'ores et déjà des données relatives à cinq unités d'organisation (DFE). Pour la direction du programme, une comparaison de ce type présenterait surtout un intérêt du point de vue de l'objectif à moyen terme consistant à associer davantage les départements à la mise en œuvre du programme (intégration des SME dans les fonctions hiérarchiques).

domaines dans la charge polluante totale diffère considérablement. La charge polluante totale par collaborateur en 2003 oscille, pour les unités étudiées, entre 1356 ICP (BLA) et 3371 ICP (Seco). La valeur moyenne s'élève à 2145 ICP et la valeur centrale (médiane, voir illustration suivante) est de 1940 ICP.

6.2 : BOX-PLOT DE LA DISPERSION DES ICP DES DOMAINES ENTRE LES UR EN 2003⁶²



La comparaison des différents domaines donne une autre image. L'illustration 6.2 montre que les principales différences entre les unités RUMBA concernent les domaines *voyages de service* et *énergie électrique* (visible à l'écart existant entre le 1^{er} et le 3^e quartile). La dispersion est moindre pour la consommation d'énergie thermique et elle est la plus faible pour le domaine *papier et élimination des déchets*. L'illustration montre en outre que ce dernier domaine ainsi que celui des voyages de service tendent vers le haut (visible aux valeurs maximales, très éloignées de la valeur centrale et des quartiles).

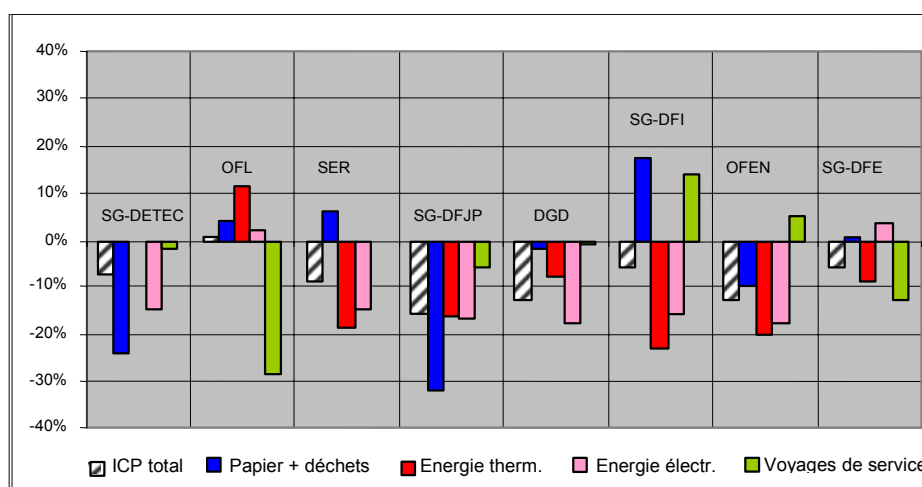
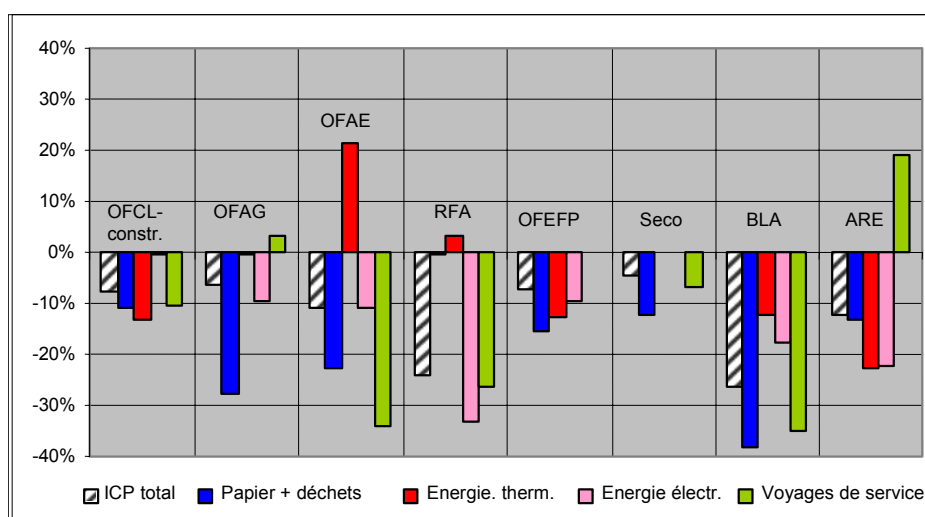
Les différences entre les nuisances environnementales des unités RUMBA dans les différents domaines s'expliquent en partie par les domaines d'activité spécifiques des unités d'organisation. Cette constatation est illustrée à l'aide d'un exemple sur les valeurs extrêmes dans des unités RUMBA déterminées : le Seco affiche des valeurs élevées pour les *voyages de service*, qui sont justifiées par l'activité intense des collaborateurs à l'étranger et les voyages qu'ils y effectuent. Avec des valeurs tout aussi élevées dans le domaine du papier et de l'élimination des déchets, le DFI sort également

⁶² La valeur minimale désigne l'indicateur de charge environnementale le plus faible par domaine dans les unités RUMBA étudiées et la valeur maximale représente l'indicateur le plus élevé. Si l'on classe les unités d'organisation par ordre de grandeur sur la base de leurs valeurs ICP, la valeur centrale partage les UO en deux groupes, sachant qu'un nombre identique d'unités d'organisation sont situées à droite et à gauche de la valeur centrale. Le premier quartile désigne la valeur pour laquelle un quart des unités d'organisation se situent au-dessous et trois quarts au-dessus. Le troisième quartile représente la valeur pour laquelle trois quarts des unités d'organisation se trouvent au-dessous et un quart au-dessus.

du lot. Ces valeurs sont en lien direct avec l'exercice de la présidence et le départ de l'ancienne Conseillère fédérale Madame Dreifuss en 2003. En revanche, les valeurs liées à la consommation d'énergie thermique varient peu d'une unité d'organisation à l'autre.

Outre la comparaison des charges polluantes des différentes unités d'organisation en valeurs absolues (en 2003), il s'agit également de comparer entre eux les changements relatifs observés depuis l'introduction du programme RUMBA dans les UR. L'illustration 6.3 expose l'évolution des nuisances environnementales des UR dans les différents domaines, rapportée à l'année de référence de l'unité RUMBA concernée. Là encore, les comparaisons ne peuvent être effectuées que sous réserve d'une interprétation différenciée, étant donné que RUMBA a été introduit dans les UR à des moments différents. Des tendances peuvent toutefois être constatées.

6.3 : EVOLUTION DES ICP DES DOMAINES PAR COLLABORATEUR DANS LES UR (2003 PAR RAPPORT A L'ANNEE DE REFERENCE DE CHAQUE UR)



Il ressort du schéma qu'à une seule exception (OFL), toutes les UR sont parvenues à réduire la charge polluante par collaborateur (ICP total) depuis l'introduction du programme. La Régie fédérale des alcools (RFA) enregistre une réduction d'un quart de sa charge polluante. La part de chaque domaine dans l'évolution de la charge polluante totale par collaborateur apparaît également dans l'illustration. Ainsi les valeurs de l'OFL se sont détériorées dans trois des quatre domaines, ce qui explique le bilan légèrement négatif de cette UR.

D'autres services affichent eux aussi dans certains domaines des indicateurs de charge polluante en augmentation, lesquels sont toutefois compensés par une évolution positive dans d'autres domaines. C'est par exemple le cas pour la consommation d'énergie thermique par collaborateur au sein de l'OFAE qui, à la suite d'un effectif en baisse au sein d'un service de petite taille, a progressé sur plusieurs années (taux d'occupation des bureaux plus faible).

Les voyages de service ainsi que le domaine papier et élimination des déchets affichent des taux de fluctuation importants, qui dépassent parfois, et de loin, 30%. Cela s'explique par le fait que la charge polluante due aux voyages de service dépend fortement des déplacements en avion. Selon le nombre de réunions internationales et l'endroit où elles ont lieu, les UR peuvent enregistrer des charges polluantes dues aux voyages de service très variables (Sommet de Johannesburg pour l'OFEFP et l'ARE, conférences de l'OMC pour le Seco, etc.). La consommation de papier, quant à elle, dépend de publications ponctuelles ou d'éditions limitées dans le temps (élaboration d'une loi, etc.), lesquelles exercent une grande influence sur les indicateurs environnementaux. L'établissement de moyennes annuelles sur une certaine période devrait permettre, à l'avenir, de mieux identifier les fluctuations de ce type et d'en tenir compte dans le cadre de l'interprétation des données environnementales.⁶³

Certaines des valeurs présentées ci-dessus diffèrent de celles contenues dans le rapport environnemental 2003. Différentes raisons expliquent cet écart :

- La présente analyse prend en considération l'année 2003 alors que le rapport environnemental ne recensait que les données allant jusqu'à fin 2002.
- Depuis le rapport environnemental 2003, le controlling et l'assurance qualité de la collecte des données ont été sans cesse améliorés sous l'impulsion de l'équipe RUMBA. Par conséquent, certaines valeurs ont été exclues en raison de leur manque d'exactitude et de fiabilité.
- En 2004, une distinction a été faite entre année de base et année de référence (voir point 5.2.1). Les données des unités d'organisation ont été soumises à un examen qualitatif. Lorsque l'un des facteurs présentés au point 6.3.2 était approprié (changements importants pilotés depuis l'extérieur, données incomplètes ou imprécises, introduction par étapes du plan de mesures RUMBA), l'équipe RUMBA a défini une nouvelle année de référence.⁶⁴

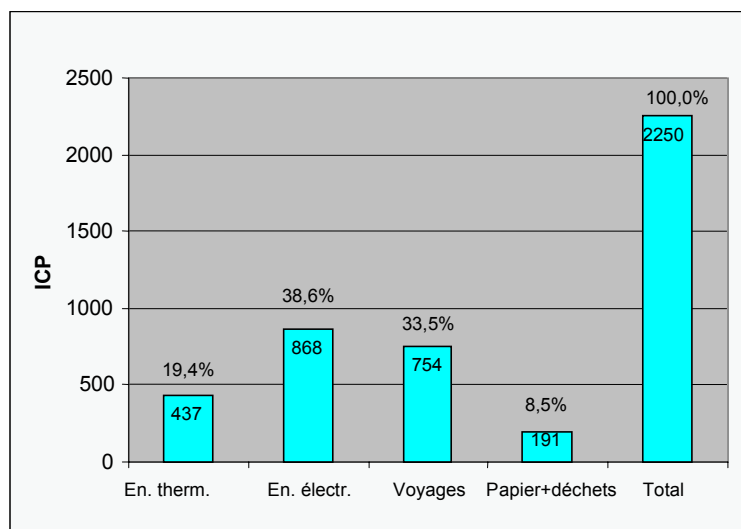
⁶³ Se reporter à l'annexe A pour l'analyse et l'interprétation détaillées de l'évolution dans les différentes unités RUMBA.

⁶⁴ Le détail de cette démarche peut être vérifié en annexe A.

6.3.4 COMPARAISON II : LES DIFFERENCES ENTRE LES DOMAINES

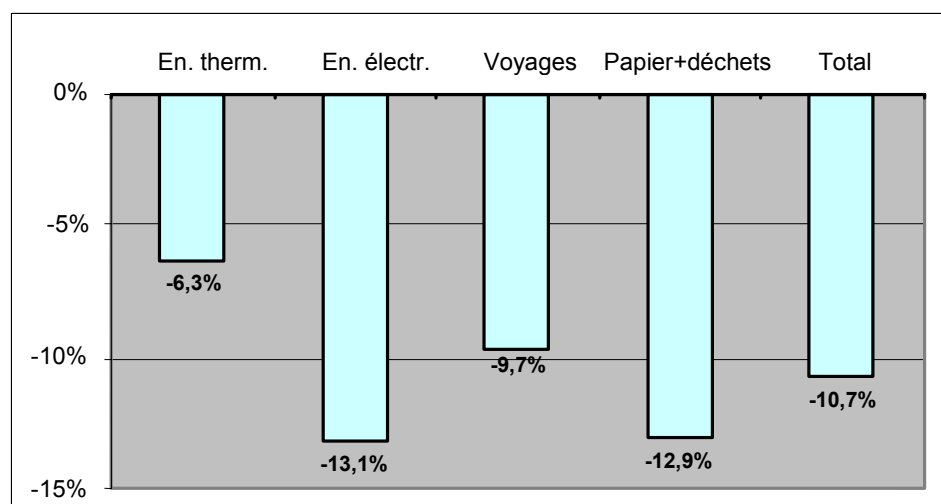
Ce sous-chapitre expose la comparaison entre les charges polluantes dans les domaines *énergie thermique, énergie électrique, papier et élimination des déchets* ainsi que *voyages de service*. A cette fin, les indicateurs environnementaux de toutes les unités RUMBA sont additionnés.

6.4 : ICP PAR DOMAINE ET PAR COLLABORATEUR EN 2003



Sur les 2250 indicateurs de charge polluante moyens annuels par collaborateur, 868 (38,6%) concernent la consommation d'énergie électrique et 754 (33,5%) les voyages de service. Par conséquent, ces deux domaines jouent un rôle majeur lors de la mise en œuvre de RUMBA. La consommation d'énergie thermique représente 19,4% (437 ICP), la consommation de papier et l'élimination des déchets représentent quant à eux 8,5% (191 ICP) de la charge polluante totale.

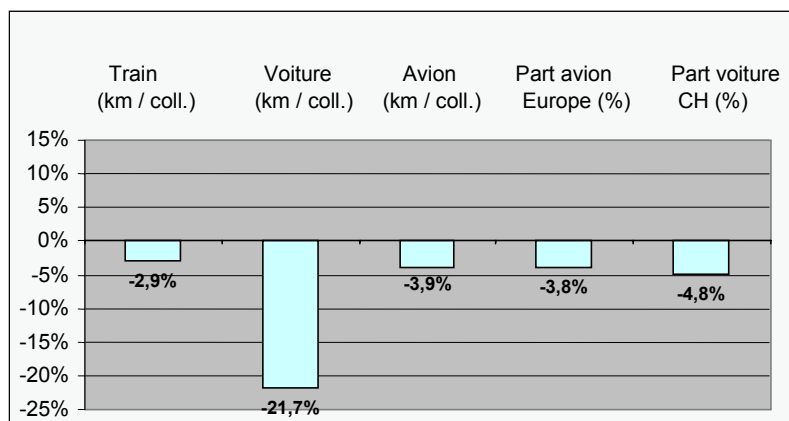
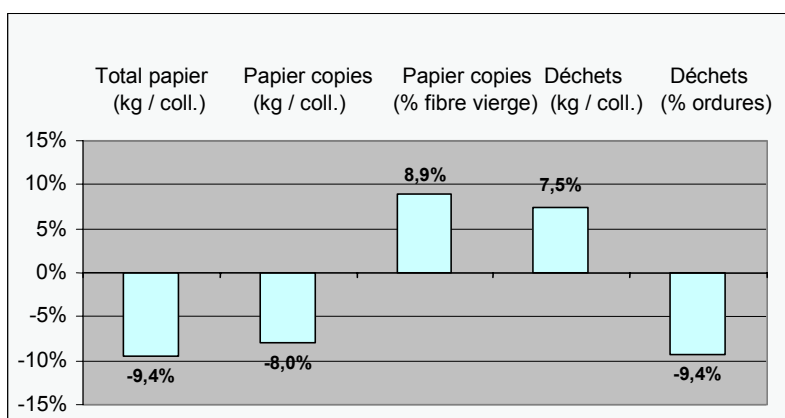
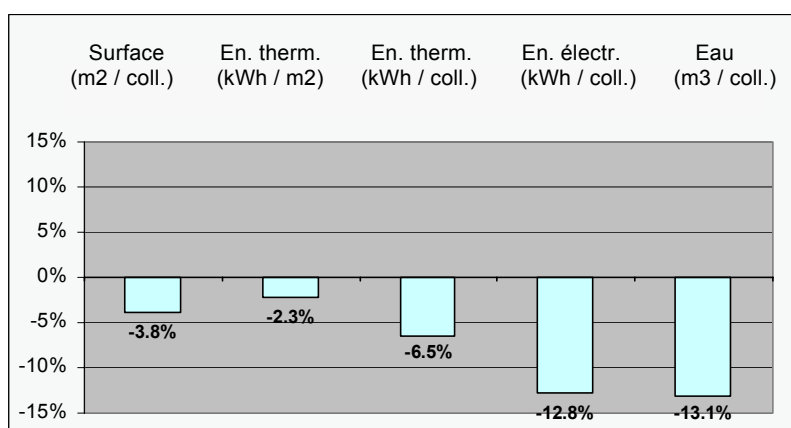
6.5 : EVOLUTION DES ICP PAR DOMAINE ET PAR COLLABORATEUR (2003 PAR RAPPORT A L'ANNEE DE REFERENCE)



Depuis l'introduction de RUMBA dans les UR, tous les domaines ont enregistré une diminution de la charge polluante. Cette réduction se situe entre 6,3% (consommation d'énergie thermique) et 13,1% (consommation d'énergie électrique). La réduction moyenne s'élève à 10,7%. Par conséquent, l'évolution générale positive dans tous les domaines est supérieure aux fluctuations constatées plus haut dans les différentes UR.

Par ailleurs, l'analyse de l'évolution des différents indicateurs environnementaux permet de tirer des conclusions supplémentaires. Ces valeurs sont présentées dans l'illustration 6.6 :

6.6 : EVOLUTION DES INDICATEURS ENVIRONNEMENTAUX PAR COLLABORATEUR (AUJOURD'HUI PAR RAPPORT A L'ANNEE DE REFERENCE)



La *consommation d'énergie thermique* par collaborateur a baissé de 6,5%, mais de seulement 2,3% par surface brute par étage. Cet écart résulte d'une occupation des locaux plus dense durant la période étudiée.

Une observation détaillée du domaine *papier et élimination des déchets* est également possible. La consommation d'eau a diminué de 13,1% et celle de papier de 9,4%. Cependant, le papier utilisé pour les photocopies, sur les volumes duquel les collaborateurs peuvent, à l'inverse du papier destiné aux publications, exercer une influence, n'a diminué « que » de 8% et l'augmentation de 8,9% de la part de papier à fibre vierge dans le volume total de papier pour photocopies est regrettable ; cette part s'élève désormais à 48%. Les déchets ont eux aussi enregistré une hausse (7,5%), sachant que différents facteurs expliquent cette évolution (suppressions d'archives, etc.). Soulignons toutefois que cette évolution défavorable est accompagnée, sur la même période, d'un meilleur tri des déchets et, par conséquent, d'une diminution de 9,4% de la part de l'élimination des déchets, qui représente 24% de la part totale.

Les *voyages de service* se distinguent par une baisse significative des déplacements en voiture de 21,7%, tandis que les voyages en train et en avion enregistrent une diminution insignifiante (respectivement 2,9% et 3,9%). La part de l'avion dans les voyages effectués en Europe a quant à elle diminué de 3,8% pour passer à 68% et la part des voitures dans les voyages effectués en Suisse a enregistré un recul de 4,8% (41% de la part totale). Il faut toutefois souligner, concernant les voyages en avion, que, pour des raisons méthodologiques, des offices importants tels que le Seco et l'OFEFP n'ont été pris en compte dans l'analyse des données qu'à partir respectivement de 2002 et 2003, bien que les données sur les voyages en avion aient été publiées dans les rapports environnementaux des années précédentes (voir explications au point 6.3.2 et dans les annexes A12 et A16). Avec ces valeurs, le bilan des voyages en avion serait sensiblement plus négatif. Par conséquent, les résultats dans ce domaine doivent être interprétés avec une certaine prudence.

6.3.5 COMPARAISON LONGITUDINALE : EVOLUTION DANS LE TEMPS DES PERFORMANCES ENVIRONNEMENTALES DE RUMBA

L'évaluation de la réalisation des objectifs de RUMBA implique une représentation dans le temps des données environnementales des UR (ICP). L'illustration 6.7 indique les évolutions des indicateurs de charge polluante dans les unités RUMBA étudiées depuis l'introduction du programme. L'année RUMBA zéro représente l'année de base de l'unité d'organisation étudiée et l'année 1 correspond à la première année d'introduction de RUMBA, durant laquelle des effets potentiels du programme peuvent être illustrés.⁶⁵

L'illustration 6.7 fait elle aussi apparaître, depuis l'introduction de RUMBA, une réduction parfois très sensible des ICP dans toutes les UR, à l'exception de l'Office fédéral du logement (OFL), qui a enregistré une légère augmentation des ICP. En 2003, neuf unités RUMBA ont affiché une charge environnementale en baisse et trois une

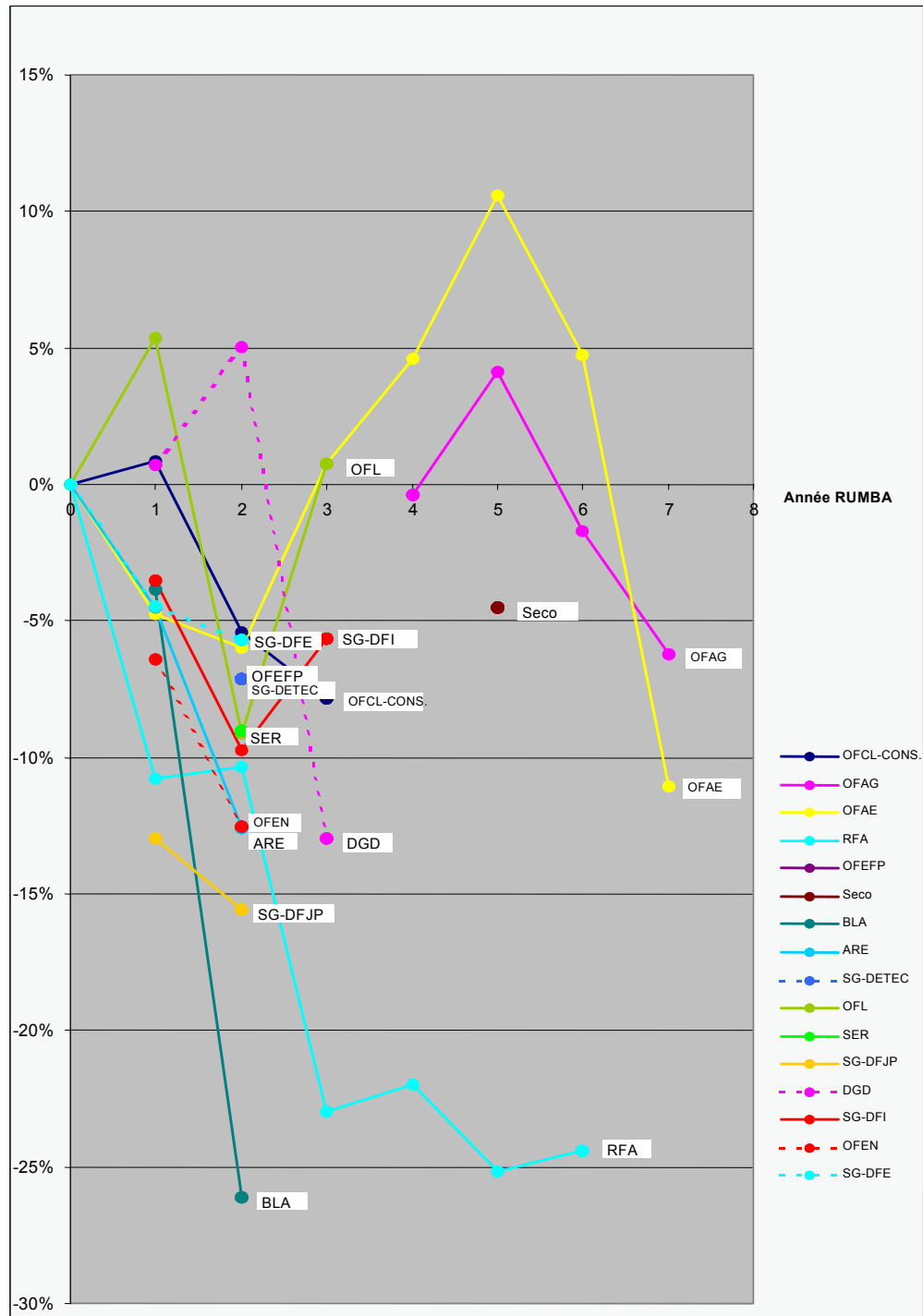
⁶⁵ Pour les UR dont l'année de référence ne correspond pas à l'année de base, la courbe démarre après l'année RUMBA zéro (voir point 6.3.2).

charge en hausse (pas de comparaison des séries chronologiques pour quatre unités). Par conséquent, l'évolution constatée en 2003 permet une meilleure évaluation de la réalisation des objectifs de RUMBA dans la présente étude que dans le rapport environnemental 2003 de l'administration fédérale (chiffres recueillis jusque fin 2002).

Le graphique ci-dessous ne permet de déduire ni une évolution homogène ni de courbe typique de l'évolution. Dans plusieurs cas, on observe un mouvement oscillatoire autour des 0% (constance). La poursuite de l'analyse des données RUMBA dans les années à venir, qui pourra s'appuyer sur une période plus longue, devrait permettre des conclusions supplémentaires sur les effets de RUMBA.⁶⁶

⁶⁶ Les effets obtenus par l'intermédiaire de RUMBA peuvent demeurer constants au fil des ans (évolution linéaire), diminuer d'année en année (courbe logarithmique) ou augmenter d'année en année (courbe exponentielle).

6.7 : EVOLUTION DANS LE TEMPS DU TOTAL DES ICP PAR COLLABORATEUR (PAR RAPPORT A L'ANNEE DE REFERENCE)



6.3.6 PERFORMANCES ENVIRONNEMENTALES ET COUTS D'EXPLOITATION

Il s'agit ici de présenter les coûts de mise en œuvre lors de l'introduction de RUMBA et d'établir des extrapolations des économies réalisées par le biais de RUMBA au niveau des coûts d'exploitation.

Dans son arrêté relatif à l'introduction de RUMBA, le Conseil fédéral prévoyait en 1999 des coûts annuels d'environ 200 000 francs pour le soutien apporté par des consultants externes lors de l'introduction de RUMBA dans le domaine administratif des services. Or, les coûts effectifs, supportés par l'OFCL, l'OFEFP et l'OFEN dans le cadre des crédits qui leur ont été accordés, s'élèvent, selon les indications de l'équipe RUMBA, à 395 000 francs par an (jusqu'à fin 2005). Par conséquent, l'arrêté du Conseil fédéral sous-estimait clairement les dépenses nécessaires liées aux prestations de conseil pour l'introduction de RUMBA. D'un autre côté, ces coûts d'introduction doivent être comparés aux économies attendues par l'introduction de RUMBA au niveau des coûts d'exploitation. Des extrapolations ont été réalisées pour les estimer. Cette démarche est expliquée ci-après.

Pour effectuer des estimations des économies réalisées au niveau des coûts d'exploitation grâce à la réalisation des objectifs de RUMBA, des hypothèses ont été établies concernant les coûts d'exploitation dans les domaines étudiés.⁶⁷ Pour toutes les années passées, l'analyse des coûts a été effectuée sur la base des prix de 2003. L'illustration 6.8 donne une vue d'ensemble des hypothèses établies, lesquelles sont par la suite expliquées.

⁶⁷ Les données concernées ont été mises à la disposition des auteurs par l'équipe RUMBA.

6.8 : COUTS D'EXPLOITATION RELATIFS AUX DONNEES ENVIRONNEMENTALES
(2003)

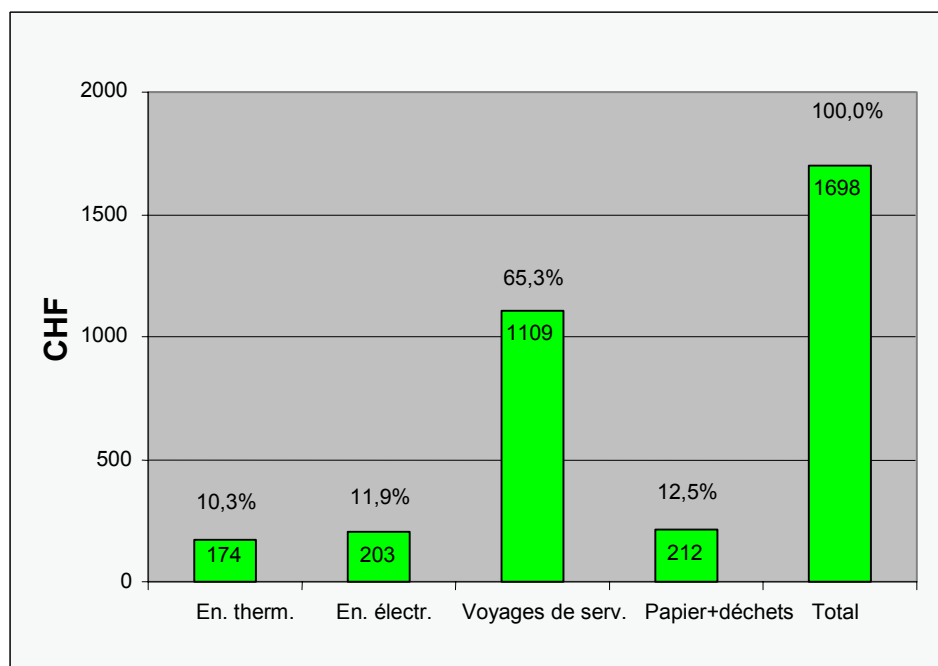
Aspects environnementaux	En CHF par unité	Unité	Base de calcul
Chaleur produite à distance	0,046	kWh	Bollwerk 2, Administration fédérale
Chauffage au mazout	0,040	kWh	CHF 41,3 par 100 l de mazout
Chauffage au gaz	0,036	kWh	Schwarztorstr. 51
Chaleur (valeur moyenne supposée)	0,045	kWh	
Electricité depuis le réseau	0,102	kWh	Hallwylstr. 15 (mélange tarif de jour / de nuit)
Eau et eaux usées	3,070	m ³	Eau CHF 1,52 ; eaux usées CHF 1,55 (Berne)
Elimination des déchets	0,580	kg	CHF 58.-/cont. 800 l (pressé ou non, Berne)
Papier recyclé	1,400	kg	CHF 7.00/1000 feuilles A4 (liste des prix de l'OFCL oct. 03)
Papier à fibre vierge	1,680	kg	CHF 8.40/1000 feuilles A4 (liste des prix de l'OFCL oct. 03)
Voyages de service en train	0,315	km	Par carte journalière : 138 km/an, CHF 43.- (valeurs moyennes 2003)
Voyages de service en voiture	0,900	km	Selon les estimations du TCS (valeurs moyennes 2003)
Voyages de service en avion	0,122	km	Selon les collectes des données relatives aux voyages en avion et à leurs coûts dans l'administration fédérale (valeurs moyennes en 2003)

Source : fiches de données de l'équipe RUMBA.

- Pour la *consommation d'énergie thermique*, la valeur moyenne selon les prix de 2003 a été calculée, dans la ville de Berne, pour la chaleur produite à distance, le mazout et le gaz. Cette valeur est utilisée comme facteur de conversion pour obtenir l'indicateur environnemental *consommation d'énergie thermique*. Le calcul simple de la valeur moyenne ne tient pas compte des parts des différentes énergies effectivement consommées et présente par conséquent un certain degré d'imprécision.
- Les facteurs de conversion pour la *consommation d'énergie électrique et d'eau* ont été eux aussi calculés sur la base des prix appliqués en 2003 dans la ville de Berne. Le prix de l'électricité combine le tarif de jour et le tarif de nuit. Toutes les valeurs se réfèrent à la ville de Berne. Les écarts par rapport à des bâtiments administratifs situés à l'extérieur de la ville devraient être minimes.
- Les *prix du papier* ont été demandés à l'OFCL. Ils sont les mêmes dans tous les services de la Confédération et diffèrent en fonction de la qualité du papier.
- Les prix pour l'*élimination des déchets* sont homogènes à l'échelon régional et se réfèrent à la ville de Berne.

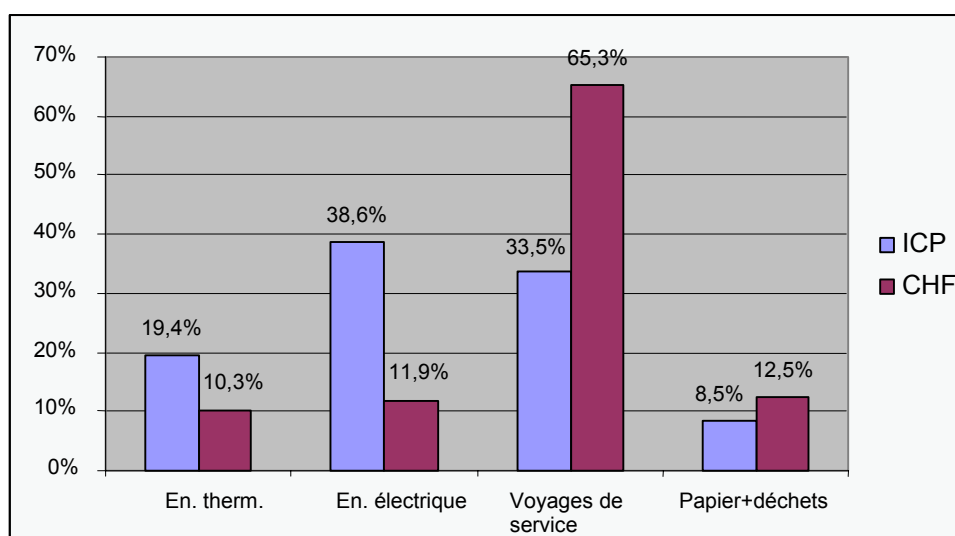
- Les *voyages en train* sont calculés à l'aide des prix des cartes journalières et de l'abonnement général (AG), sachant que les km parcourus par AG reposent sur une estimation des CFF.
- Le TCS dispose d'estimations des coûts pour les *voyages en voiture* par catégorie de véhicule. Ces coûts concernent une voiture présentant des valeurs de consommation de carburant moyennes. Par conséquent, les chiffres présentent un certain degré d'imprécision.
- Les coûts occasionnés au sein de l'administration fédérale pour les *voyages en avion* ne peuvent être déterminés qu'approximativement. Il existe des données précises sur les coûts globaux des voyages en avion dans l'administration fédérale ainsi que sur les billets d'avion achetés. Les km parcourus en avion par les membres des unités RUMBA peuvent être estimés globalement sur la base de ces données.

6.9 : COÛTS ANNUELS DES DOMAINES PAR COLLABORATEUR EN 2003



L'illustration 6.9 montre que les coûts par collaborateur pour la consommation des ressources dans les quatre domaines étudiés s'élevaient en 2003 à 1698 francs en moyenne. Près de 1109 francs, soit 65,3% du total, ont été utilisés pour les voyages de service. Les domaines *énergie thermique*, *énergie électrique* ainsi que *papier et élimination des déchets* occasionnent chacun des coûts inférieurs à 220 francs par collaborateur. Par conséquent, leur poids est beaucoup moins important que celui des voyages de service.

6.10 : PARTS DES DOMAINES DANS LA CHARGE POLLUANTE TOTALE ET DANS LES COÛTS TOTAUX EN 2003



En 2003, les coûts totaux des quatre domaines dans les 16 unités RUMBA étudiées se sont élevés à 5,27 millions de francs ; les effectifs dans les UR étaient, à la fin 2003, de 3105 postes à plein temps.⁶⁸ L'illustration 6.10 présente la part, en pourcentage, de chaque domaine dans la charge polluante totale et dans les coûts totaux. Ces résultats amènent les constatations suivantes.⁶⁹ Pour les coûts, les voyages de service occupent la première place (65,3%), tandis que, pour les ICP, ils sont en 2^e position (33,5%), juste derrière l'électricité. La consommation d'énergie thermique et la consommation d'énergie électrique sont relativement plus avantageuses en termes de coûts, mais représentent une part importante dans l'écobilan (respectivement 19,4% et 38,6%). Le domaine papier et élimination des déchets affiche une part comparable dans les coûts totaux et dans la charge polluante totale. On peut déduire de cette illustration que le poids des quatre domaines varie selon leur impact sur l'environnement et sur les coûts. Ainsi les voyages de service ont un impact sur les coûts plus important et la consommation d'énergie électrique pèse plus sur le plan environnemental.

Sur la base des hypothèses exposées dans tableau 6.8, des estimations des coûts d'exploitation totaux et des économies de coûts liées à RUMBA dans les 16 unités d'organisation étudiées peuvent être réalisées. Toutes les évolutions des indicateurs environnementaux des unités RUMBA constatées depuis l'année de référence, diminutions comme augmentations, sont prises en considération. On ne tient donc pas compte, pour les estimations, des influences potentielles (négatives ou positives) exercées par des facteurs externes sur l'évolution des indicateurs environnementaux. Cette démarche s'avère nécessaire en raison de la difficulté méthodologique que représentent la séparation claire, en termes de causalité, de l'influence des facteurs

⁶⁸ Indications de l'équipe RUMBA.

⁶⁹ Cette répartition ne vaut que pour la somme des données environnementales. Elle peut fortement varier dans les différentes unités RUMBA, selon les différents indicateurs environnementaux (papier recyclé ou papier à fibre vierge, voyages en avion, en voiture ou en train, etc.).

externes des effets du programme RUMBA ainsi que la quantification de ces facteurs.⁷⁰ Avec la démarche retenue, toutes les évolutions des indicateurs environnementaux sont, sur le mode de l'hypothèse, attribuées à RUMBA. Cela concerne aussi bien les facteurs externes qui constituent un obstacle à la réalisation des objectifs de RUMBA que d'éventuels effets d'aubaine (facteurs externes positifs pour la réalisation des objectifs). Il s'est avéré, dans le cadre de l'étude, que ces deux types de facteurs d'influence interviennent.⁷¹

Concernant l'estimation des économies de coûts d'exploitation, deux démarches sont possibles. La première porte sur les valeurs absolues des unités RUMBA et la seconde sur les valeurs par collaborateur. Les deux démarches sont utilisées ci-après, ce qui permet une comparaison des résultats (différents les uns des autres).

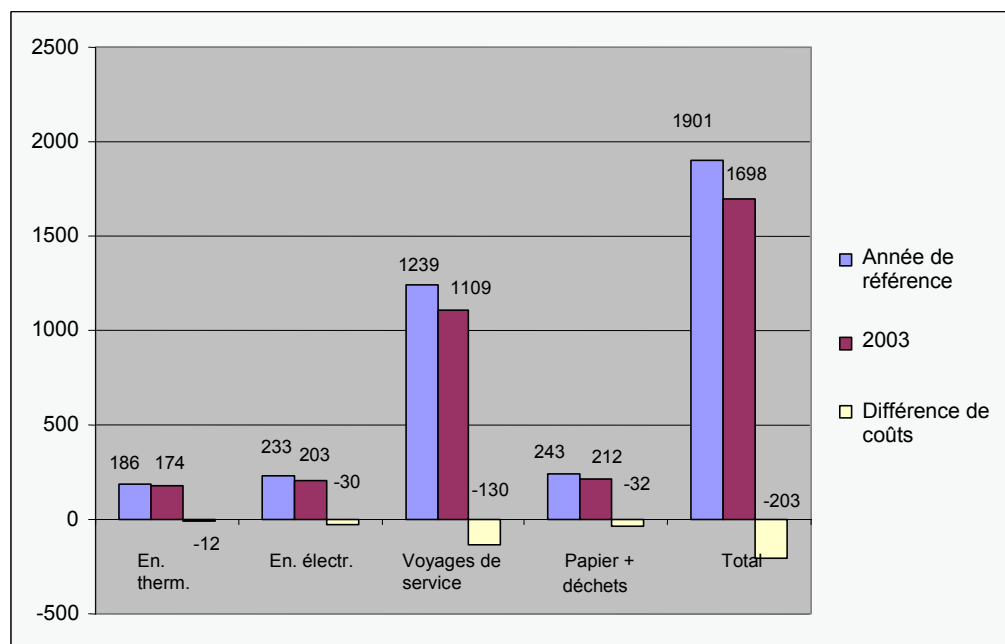
Nous procédons tout d'abord à une estimation en tenant compte des changements intervenus dans les unités RUMBA en termes d'effectifs. Comme il a déjà été expliqué, nous considérons cette méthode – en adéquation avec la pratique relative à RUMBA et l'usage à l'échelle internationale – comme plus pertinente, car elle permet une comparaison objective entre des unités RUMBA de différentes tailles. Dans les 16 unités d'organisation étudiées, les ICP et les coûts par collaborateur ont diminué de 10,7% entre l'année d'introduction de RUMBA (année de référence) et l'année 2003 (pour les domaines, voir illustration 6.5).

On peut ainsi calculer les économies réalisées par collaborateur en 2003 dans les unités RUMBA. L'illustration 6.11 présente la répartition des coûts d'exploitation par collaborateur en 2003 sur les quatre domaines et l'évolution de ces valeurs depuis l'année de référence. La différence de coûts (barres en jaune) correspond aux économies de coûts d'exploitation réalisées par collaborateur en 2003 dans les différents domaines, grâce à RUMBA. Au total (tous domaines confondus), ces économies s'élèvent à 203 francs par collaborateur et par année. A eux seuls, les voyages de service représentent 130 francs d'économies. Il résulte de l'estimation établie sur la base des valeurs par collaborateur *des économies de coûts d'exploitation annuelles estimées à 630 000 francs* pour l'année 2003 dans les unités RUMBA étudiées.

⁷⁰ Au motif que, dans le cadre de RUMBA, seules des mesures visant la réduction des nuisances environnementales sont mises en œuvre, seuls pourraient être pris en considération les domaines pour lesquels une diminution des indicateurs environnementaux a été constatée. Etant donné, toutefois, que cette démarche ferait apparaître comme des effets RUMBA des effets d'aubaine (en d'autres termes, des effets positifs qui ne sont pas dus à RUMBA, tels que la crise du SRAS pour les voyages en avion), elle n'est pas appropriée dans le cas présent.

⁷¹ Concernant les facteurs externes d'influence, se reporter au chapitre 7.

6.11 : COÛTS D'EXPLOITATION PAR COLLABORATEUR (VALEURS ACTUELLES PAR RAPPORT A L'ANNEE DE REFERENCE)



Une deuxième estimation des économies de coûts d'exploitation réalisées grâce à RUMBA a été établie sur la base de l'évolution des coûts d'exploitation absolus dans les 16 unités RUMBA. Elle n'a pas pris en considération les changements en termes d'effectifs, qui ont eu tendance à augmenter dans les unités depuis l'année de référence, ce qui, en règle générale, entraîne une augmentation des nuisances environnementales globales (voir chapitre 6.2.2). Les 16 unités RUMBA étudiées affichent, entre le moment de l'introduction du programme et la fin 2003, une réduction de 5,3% des indicateurs de charge polluante (et également des coûts d'exploitation).⁷² Sur la base des coûts totaux d'exploitation des 16 unités d'organisation, qui se chiffrent à 5,27 millions de francs (2003), il en résulte *des économies globales des coûts d'exploitation de l'ordre de 295 000 francs* en 2003.

Ce résultat est lui aussi très positif, notamment si l'on tient compte du fait que, dans les 16 unités RUMBA, l'effectif a augmenté durant la période étudiée. La principale déduction que l'on peut en tirer est que les deux estimations, établies à partir de méthodes différentes l'une de l'autre, vont dans le même sens, à savoir une réduction des nuisances environnementales.

Sur la base des arguments exposés au point 6.2.2, les experts en charge de l'évaluation plaident en faveur de l'utilisation d'indicateurs qui éliminent le facteur externe effectifs, lequel peut exercer une influence importante, et qui permettent ainsi une comparaison entre les données. *Dans ce contexte, nous sommes d'avis que la première estimation –*

72 Cette valeur est inférieure à celle qui a été calculée par collaborateur. Cette différence s'explique par le fait qu'en règle générale, un effectif en hausse entraîne une charge polluante absolue plus élevée (indépendamment des mesures RUMBA).

*économies des coûts d'exploitation de l'ordre de 630 000 francs en 2003 – constitue une valeur plus plausible pour l'estimation des économies de coûts.*⁷³

Au vu des évolutions très irrégulières constatées ces dernières années dans les unités RUMBA en ce qui concerne les performances environnementales, ces estimations, qui se réfèrent à l'année 2003, ne doivent pas être transposées sur des années antérieures sans examen préalable. Par conséquent, seules des déductions concernant l'année 2003 sont possibles. En revanche, aucune conclusion ne peut être tirée concernant les économies cumulées depuis l'introduction de RUMBA dans les unités d'organisation.

La prudence est également de mise s'agissant de projections dans l'avenir. Sur la base des données existantes, aucune tendance claire et homogène n'a pu être identifiée dans le domaine des performances environnementales. Par conséquent, il est actuellement impossible d'effectuer une estimation fiable de futures économies de coûts potentielles dues à RUMBA au sein de l'administration fédérale, car les bases en la matière font défaut. Il faut toutefois s'attendre à une progression sensible des économies de coûts absolues lorsque les 73 unités d'organisation dans leur totalité auront introduit RUMBA (seules les 16 unités étudiées l'ont fait jusqu'à présent). Dans son arrêté relatif à RUMBA, le Conseil fédéral établissait une estimation du potentiel d'économies annuel résultant de l'introduction de RUMBA se situant entre 0,8 et 2,5 millions de francs par an dans le domaine purement administratif. Dans ledit arrêté, les économies estimées sont désignées comme étant des « économies d'énergie ». Dans le cadre de RUMBA, les calculs ne reposent pas sur les unités d'énergie, mais sur les indicateurs de charge polluante. Etant donné que l'arrêté du Conseil fédéral ne mentionne pas d'autres domaines d'économies, on peut partir du principe que l'estimation se réfère implicitement à l'ensemble des économies de ressources et comprend par exemple les voyages de services et l'élimination des déchets (ainsi que la consommation d'énergie qu'ils impliquent). Dans ce cas, les extrapolations réalisées permettent de penser que les économies estimées sont relativement justes.

6.3.7 REALISATION GLOBALE DES OBJECTIFS (COMPARAISON ENTRE L'ETAT ACTUEL ET L'ETAT VISE)

Le programme RUMBA formule des objectifs à deux niveaux. D'une part, le Conseil fédéral fixe, en approuvant le rapport environnemental, des objectifs de deux ans à l'échelle du programme global. Ces objectifs sont contenus dans les rapports environnementaux de l'administration fédérale. D'autre part, les unités RUMBA formulent chaque année des objectifs environnementaux qu'elles exposent dans leurs rapports environnementaux. Il faut par conséquent procéder à une évaluation de la réalisation des objectifs à ces deux niveaux et donc, de manière séparée.

⁷³ Comme nous l'avons exposé, ces deux méthodes ne tiennent pas compte d'autres facteurs externes (négatifs et positifs) ; voir à ce sujet le chapitre 7. Leur prise en considération dans les estimations des économies de coûts est très difficile pour des raisons méthodologiques. Elle ne serait possible que sur la base d'hypothèses quasiment impossibles à vérifier et déboucherait par conséquent sur des résultats des plus incertains.

Réalisation des objectifs à l'échelon du programme

Le Conseil fédéral fixe des objectifs bisannuels pour RUMBA. Ces objectifs fixés à l'échelon du programme figuraient dans les rapports environnementaux de l'administration fédérale. Les premiers objectifs du programme ont été publiés dans le rapport environnemental 2001. Le rapport de 2003 procédait à un examen de la réalisation des objectifs à la fin 2002 (donc, à l'issue de la première année). La présente étude analyse dans quelle mesure les objectifs du programme étaient atteints à la fin 2003. Les résultats contenus dans le rapport environnemental (rapport environnemental 2003 de l'administration fédérale, p. 12) portent sur toutes les unités RUMBA. Le présent rapport, en revanche, analyse uniquement les 16 unités RUMBA étudiées.

6.12 : VUE D'ENSEMBLE DE LA REALISATION DES OBJECTIFS DE RUMBA A L'ECHELON DU PROGRAMME A LA FIN 2003

Objectifs à la fin 2003	Degré de réalisation des objectifs
<p><i>A. Respect des échéances</i> La planification de la réalisation de RUMBA, présentée en page 5 du rapport environnemental 2001 de l'administration fédérale, doit être respectée.</p>	<p>Objectif réalisé dans une large mesure. A la fin 2003, 29 des 33 services visés avaient achevé l'introduction de RUMBA.</p>
<p><i>B. Performances environnementales</i> Les unités d'organisation analysent l'impact environnemental de leurs produits. Les améliorations apportées doivent être démontrées.</p>	<p>Objectif réalisé. Toutes les unités RUMBA ont analysé l'impact environnemental de leurs produits. Celles qui ont des produits présentant un aspect environnemental ont pris des mesures.</p>
<p><i>C. Consommation d'électricité</i> Dans la plupart des services de l'administration, la consommation d'électricité représente la principale charge polluante. Elle ne devra pas augmenter au cours des deux prochaines années.</p>	<p>Objectif réalisé au sein des unités RUMBA. Domaine EPF : augmentation de la consommation d'électricité de 5,8% sur la période 2001-2003. Autres services de l'administration : comparaison annuelle impossible. Au sein des unités RUMBA, la consommation d'électricité a diminué de 7,5% (réduction des ICP de 13% par collaborateur).</p>
<p><i>D. Réduction des émissions de CO₂</i> <i>Energie thermique</i> : un plan de mesures sera mis au point d'ici 2003 afin que les objectifs de SuisseEnergie soient atteints.⁷⁴ <i>Carburants</i> : en introduisant RUMBA, les unités d'organisation répertorient tous les voyages effectués en voiture et en avion et adoptent des mesures pour atteindre l'objectif de SuisseEnergie.⁷⁵</p>	<p>Objectif réalisé. Des plans de mesures ont été établis. Leur mise en œuvre dépend des moyens mis à la disposition de l'administration. Au sein des unités RUMBA, la consommation globale d'énergie thermique a diminué de 0,9% (soit une baisse des ICP par collaborateur de 6,5%). Objectif en partie réalisé. De premières mesures ont été introduites dans le cadre de RUMBA. Au sein des unités RUMBA, la charge polluante due aux voyages a diminué de 4,2% (baisse des ICP par collaborateur de 9,7%).</p>
<p><i>E. Utilisation rationnelle du papier</i> La consommation de papier à photocopier doit être stabilisée au niveau de 2000 et la part de papier recyclé doit passer de 42 à 44%.</p>	<p>Objectif en partie réalisé au sein des unités RUMBA. La consommation de papier à photocopier et à imprimer de l'administration fédérale a augmenté de près de 5% entre 1998 et 2003 ; la part de papier recyclé a diminué pour passer à 37%. Au sein des unités RUMBA, la consommation de papier à photocopier a diminué de 2,4% (économie de 8% par collaborateur pour le papier à photocopier). Toutefois, les unités RUMBA ont elles aussi enregistré une baisse de la part de papier recyclé (passée de 65% à 58%).⁷⁶</p>
<p><i>F. Achats écologiques</i> La Commission des achats de la Confédération (CA) clarifie la situation sur le plan juridique afin qu'il soit possible de favoriser les aspects écologiques dans les achats publics. Les services compétents développent des instruments adéquats pour la réalisation de cet objectif.</p>	<p>Objectif en partie réalisé. Des critères écologiques relatifs aux produits sont élaborés en permanence pour les achats. La marge de manœuvre juridique est actuellement examinée.⁷⁷ De premières explications figurent sur le site Internet consacré aux achats au sein de l'administration fédérale.</p>
<p><i>G. Objectifs supérieurs de RUMBA</i> Réduction progressive des charges polluantes et contribution à la réduction des coûts au sein de l'administration fédérale (rapport environnemental 2003, p. 3).</p>	<p>Objectif réalisé. La charge polluante des unités RUMBA a diminué de 5,3% jusqu'à fin 2003 (baisse des ICP par collaborateur de 11%). Cela représente une économie de coûts de 295 000 francs par an (2003) pour les 16 unités étudiées. Sur la base du calcul par collaborateur, cela correspond à 10,7% ou 630 000 francs (voir point 6.3.7).</p>

⁷⁴ Objectifs de SuisseEnergie : réduction de 15%, entre 1990 et 2010, du CO₂ issu de l'énergie thermique fossile.

⁷⁵ Objectif de SuisseEnergie : réduction de 8%, entre 1990 et 2010, du CO₂ issu des carburants.

⁷⁶ Source : calculs effectués depuis les fiches de données RUMBA de l'équipe RUMBA, saisies de manière centralisée.

⁷⁷ Dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP) et de l'ordonnance sur les marchés publics (OMP).

La colonne de droite du tableau ci-dessus indique que, jusque-là, une majorité de services ont respecté le calendrier et que les objectifs de mise en œuvre A, B, D et F ont été entièrement réalisés ou dans une large mesure.⁷⁸ Les objectifs C, E et G, qui concernent les effets, ont été vérifiés au moyen des 16 unités RUMBA étudiées.⁷⁹ À l'exception de la consommation de papier à photocopier et à imprimer, ces objectifs ont été réalisés entièrement ou presque.

Des données sont disponibles pour toute l'administration fédérale uniquement pour la consommation de papier à photocopier et à imprimer. Elles permettent, à titre d'exemple, une véritable comparaison entre les unités RUMBA et les autres services administratifs, à partir de laquelle les effets de RUMBA peuvent être déduits. Entre 1998 et 2003, la consommation de papier à photocopier et à imprimer de l'administration fédérale a progressé d'environ 5%, tandis qu'elle a diminué de 2,4% pour les unités RUMBA (économie de 8% par collaborateur). La part du papier recyclé a diminué pour atteindre 37% au sein de l'administration fédérale et 58% au sein des unités RUMBA. Par conséquent, on identifie clairement, dans ce domaine, un effet positif de RUMBA.

Réalisation des objectifs à l'échelon des unités RUMBA

L'arrêté du Conseil fédéral exige des équipes environnement qu'elles formulent des objectifs annuels et vérifient leur réalisation à l'issue de l'année. Ces équipes sont libres quant au choix et au nombre des objectifs. Il en résulte des disparités importantes entre les unités RUMBA. Les objectifs de mise en œuvre et ceux qui concernent les effets ainsi que les objectifs qualitatifs et quantitatifs sont ainsi combinés de diverses manières. Pour la présente analyse, seuls les objectifs qui concernent les effets et qui peuvent être mesurés ont été pris en considération ; ils ont été analysés pour chaque unité RUMBA sur la base des grandeurs « nombre d'objectifs concernant les effets fixés en 2003 » et « nombre d'objectifs concernant les effets atteints en 2003 ». Il en ressort les résultats suivants :

En 2003, les 16 unités RUMBA étudiées ont défini au total 44 objectifs concernant les effets, dont 31 ont été atteints si l'on se base sur les rapports environnementaux. Cela représente un « taux de réussite » de 70%. Ce résultat peut être interprété comme suit : en 2003, les équipes environnement se sont fixées des objectifs susceptibles d'être atteints mais stricts. Cette déduction semble plausible, mais elle repose sur une observation globale et n'a pu être examinée dans le détail dans le cadre de la présente étude.

6.4 BILAN RELATIF A LA REALISATION DES OBJECTIFS DE RUMBA

L'*analyse détaillée des données* qui porte sur la réalisation des objectifs montre que, dans les 16 unités RUMBA étudiées, le programme est sur la bonne voie et qu'une

⁷⁸ Les objectifs de mise en œuvre sont mesurés en fonction du degré de réalisation du programme au sein de l'administration fédérale.

⁷⁹ Ces objectifs sont mesurés à l'aide des performances environnementales dues à RUMBA.

grande majorité des objectifs RUMBA ont été atteints. La plupart des unités RUMBA ont introduit le programme dans le respect du calendrier, avec toutefois certains retards.⁸⁰ L'analyse des données fait apparaître des disparités importantes entre les profils des différentes unités RUMBA en termes de charge polluante (niveau absolu des indicateurs de charge polluante et part relative de chaque domaine⁸¹). Ces disparités s'expliquent notamment par les domaines d'activité différents les uns des autres (déplacements à l'étranger des collaborateurs du Seco, par ex.), par les activités en cours (participation à une conférence internationale, association à un processus législatif) et par des conditions liées aux infrastructures variant d'une unité à l'autre (bâtiment administratif mal isolé, par ex.). Les principales différences entre les UR résident dans les voyages de service et la consommation d'électricité. Des différences plus faibles ont été constatées dans les domaines papier et élimination des déchets ainsi que consommation d'énergie thermique.

L'évolution dans le temps des unités RUMBA est globalement positive. L'analyse montre que 15 des 16 unités étudiées ont enregistré, depuis l'introduction du programme, une diminution des indicateurs de charge polluante par collaborateur.⁸² Dans la plupart des cas, ces réductions se situent entre 5 et 15% et elles atteignent même près de 25% dans un cas. Il faut souligner que les années de référence pour l'analyse des données diffèrent parfois de l'année d'introduction ; par conséquent, il a été tenu compte, dans l'analyse, du fait que des mesures ont été prises plus tard dans certains domaines, notamment celui des voyages de service (voir point 5.2.1).

A ces valeurs globales font face des écarts plus importants au niveau de l'évolution des différents domaines. Depuis l'introduction de RUMBA dans les services administratifs, les indicateurs de charge polluante par collaborateur ont en moyenne diminué, dans les 16 UR étudiées, de 9,7% pour les voyages de service, de 6,3% pour la consommation d'énergie thermique, de 12,9% dans le domaine papier et élimination des déchets (ce chiffre contient toutefois une augmentation de près de 9% du papier à fibre vierge destiné aux photocopies, compensée par une baisse de la consommation générale) et de 13,1% pour la consommation d'énergie électrique. Il en résulte, au total, une diminution de 10,7% des indicateurs de charge polluante par collaborateur dans le domaine de l'exploitation.

Concernant les voyages de service, il faut toutefois noter d'un œil critique que la nouvelle définition (fondée) des années de référence (voir point 6.3.3) donne dans certains cas des valeurs meilleures pour les voyages en avion que cela n'aurait été le cas si les voyages des années antérieures avaient été pris en considération. A ce titre, il est intéressant de procéder à une comparaison entre le Seco et l'OFEFP. Pour ces deux services, les voyages de service ont considérablement augmenté entre l'année de base et l'année de référence. Pour l'OFEFP, cela se justifie notamment par la tenue en 2002 et en 2003 de conférences internationales sur l'environnement et pour le Seco, par

⁸⁰ Le 1^{er} cercle de l'administration fédérale doit avoir achevé l'introduction d'ici à la fin 2005. Jusqu'à présent, sur les 33 services prévus, 29 ont introduit RUMBA.

⁸¹ Les domaines étudiés sont : l'énergie thermique, l'énergie électrique, le papier et l'élimination des déchets ainsi que les voyages de service.

⁸² L'introduction ayant été effectuée à des moments différents, les périodes étudiées varient d'une UR à l'autre.

l'importance croissante des déplacements à Bruxelles (se reporter aux annexes A.16 et A.12). A la suite de la publication d'une instruction de la direction relative aux voyages en avion, ceux-ci ont diminué pour la première fois depuis des années. Il faut toutefois noter que la crise du SRAS pourrait avoir joué un rôle en la matière. Cette tendance doit encore se confirmer dans le temps. Il n'en demeure pas moins que cet exemple montre que les unités RUMBA disposent, également dans le domaine des voyages en avion, d'une certaine marge de manœuvre que RUMBA peut utiliser.

Il ressort également de l'analyse des données des résultats intéressants concernant les économies de coûts liées aux diminutions des ICP dans les UR. Dans les domaines des voyages de service et de la consommation d'énergie électrique, on constate des écarts importants entre l'évaluation en indicateurs de charge polluante et l'évaluation en coûts. Tandis que les ICP des voyages de service par collaborateur représentent un tiers des ICP de tous les domaines, ils équivalent à deux tiers des coûts. On constate la tendance inverse pour la consommation d'énergie électrique : un bon tiers des indicateurs de charge polluante par collaborateur représentent seulement 12% des coûts. Des différences plus faibles sont constatées entre ICP et coûts pour la consommation d'énergie thermique et, surtout, pour le papier et l'élimination des déchets. Globalement, les coûts d'exploitation concernant des aspects ayant un impact environnemental ont enregistré une diminution plus ou moins forte dans tous les domaines RUMBA. Par rapport à l'année de référence de l'UR concernée, ces derniers ont diminué de 10% (ou 200 francs) par collaborateur en 2003, sachant que plus de la moitié de la réduction est à mettre sur le compte des voyages de service. Pour ces derniers, nous constatons, au sein des 16 unités RUMBA étudiées, tant une réduction des indicateurs de charge polluante par collaborateur qu'une diminution des coûts par collaborateur (notamment les coûts liés aux déplacements). D'après des extrapolations, les économies de coûts d'exploitation estimées se situent entre 295 000 et 630 000 francs en 2003 pour les 16 unités RUMBA étudiées. Ces extrapolations laissent penser que les économies durables réalisées grâce à RUMBA, dont l'estimation contenue dans l'arrêté du Conseil fédéral du 15 mars 1999 se situe entre 0,8 et 2,5 millions de francs par an, devraient être atteintes.⁸³

Les données disponibles permettent toutefois difficilement de dire dans quelle mesure ces réductions sont dues au seul programme RUMBA ou à d'autres facteurs. Ainsi les personnes interrogées ont à plusieurs reprises souligné, concernant les voyages de service, que le choix de moyens de transport plus écologiques ou une réduction du nombre total de kilomètres parcourus (par ex. par le biais d'une réduction des délégations participant à des conférences internationales) ne sont pas imputables uniquement à RUMBA, mais aussi à des efforts de limitation des dépenses. Cependant, la comparaison entre les unités RUMBA et les autres services de l'administration dans le domaine du papier montre clairement que les UR enregistrent de meilleurs résultats. Par conséquent, cet effet positif peut clairement être attribué au programme RUMBA.

Concernant l'effet de RUMBA ou d'autres facteurs sur le comportement environnemental au sein des unités d'organisation, le sondage réalisé en ligne auprès des acteurs sur la réalisation des objectifs de mise en œuvre fournit des indications

⁸³ Se reporter au point 6.3.6.

supplémentaires (voir point 5.2.5). Les résultats de ce sondage correspondent, pour ce qui est des aspects essentiels, aux résultats relatifs à la conception et à la mise en œuvre de RUMBA. De nouveau, un regard critique est porté sur les mesures relevant des constructions et de la technique, qui sont pilotées à l'échelle centralisée. A ce niveau, la comparaison avec l'analyse des données livre certains enseignements. Depuis l'introduction de RUMBA, la consommation d'énergie thermique (l'un des aspects majeurs relevant de décisions centralisées liées aux infrastructures) et la consommation d'énergie électrique ont toutes deux diminué.⁸⁴ L'évolution objective des décisions pilotées à l'échelle centralisée dans le domaine des constructions et de la technique (et leur influence sur le succès de RUMBA au sein des UR) n'est donc pas nécessairement en adéquation avec l'appréciation (plutôt critique) qu'ont les acteurs interrogés de la réalisation des objectifs concernés.

Globalement, les personnes interrogées sont certes d'avis que, dans le cadre de RUMBA, les collaborateurs sont sensibilisés aux questions environnementales et acquièrent un certain savoir en la matière ; elles constatent en outre un certain engagement au niveau des directions. Toutefois, elles pensent que l'ampleur de la répercussion de ces effets sur le comportement des collaborateurs n'est pas satisfaisante. Là encore, il convient de considérer cet avis d'un œil critique, car l'analyse des données effectuée a permis de constater des économies de ressources au sein des UO. La comparaison entre les valeurs objectives et la perception subjective des acteurs suggère que les acteurs ont tendance à sous-estimer les effets positifs de RUMBA (sur l'environnement).

Pour les économies de coûts, la comparaison avec l'analyse des données fait elle aussi apparaître certains écarts entre la perception des acteurs et l'évolution réelle. Selon l'analyse des données, des économies de coûts ont été réalisées au sein des unités RUMBA en raison d'une évolution de la consommation des ressources, ce que, manifestement, les acteurs ne perçoivent pas ou très peu. Cette différence entre perception et réalité s'explique notamment par le fait que les factures d'énergie thermique et électrique ne sont pas réglées par les UO mais à l'échelle centralisée et que, par conséquent, les personnes interrogées n'ont pas connaissance des évolutions.

Pour ce qui est de la réalisation des objectifs concernant les effets dans le domaine du management environnemental dans l'optique des produits, l'analyse des données ne permet aucune déduction. Un objectif de mise en œuvre formulé à l'échelon du programme consistait en l'analyse, par les unités RUMBA, de l'impact environnemental de leurs produits. Cette analyse a été effectuée.

⁸⁴ La valeur atypique enregistrée par une unité RUMBA (OF AE, voir illustration 6.3) dans le domaine de l'énergie thermique puisqu'elle y enregistre une progression et non une diminution, s'explique par un nombre de collaborateurs en recul dans cette UR. L'occupation des locaux étant moins bonne, la consommation d'énergie thermique par collaborateur a augmenté.

L'évolution au sein des unités RUMBA de la consommation des ressources qui ont un impact environnemental n'est pas influencée uniquement par les activités et mesures s'inscrivant dans le cadre du programme RUMBA, mais également par des facteurs sur lesquels les acteurs responsables n'ont pas d'influence. Dans le cadre de la présente étude, il est impossible de procéder à une analyse systématique détaillée de tous les facteurs externes susceptibles d'influer sur RUMBA en y incluant les mutations de la société ou les progrès technologiques. Il s'agit plutôt d'identifier, au moyen des études et analyses empiriques effectuées (entretiens, sondage en ligne et analyse des données relatives aux 16 unités RUMBA étudiées de manière approfondie), les aspects que les acteurs chargés de la mise en œuvre de RUMBA ont rencontrés ou qui se sont révélés pertinents dans le cadre des analyses réalisées. Par ailleurs, cette base de données ne permet pas non plus de procéder à une pondération motivée des facteurs externes présentés.⁸⁵

La question clé concernant l'influence que peuvent exercer des facteurs externes sur le succès de RUMBA est la suivante : les réductions de la charge polluante observées dans le cadre de l'analyse (objective) des données sont-elles imputables au programme RUMBA ou à d'autres facteurs ? Pour des raisons méthodologiques, il est difficile d'apporter une réponse à cette question. Pour creuser la question, il faudrait procéder à une comparaison entre les unités RUMBA et les autres services de l'administration fédérale. Or, d'après des indications des responsables et du mandant, cette comparaison n'a pu être entreprise en raison de l'état des données relatives aux autres services administratifs. La seule exception est la comparaison de la consommation de papier à photocopier et à imprimer entre les unités RUMBA et les autres services (point 6.3.7). Tandis que cette consommation a augmenté au sein de l'administration fédérale entre 1998 et 2003, elle a diminué au sein des 16 unités RUMBA étudiées. Par conséquent, cet effet positif peut être attribué à RUMBA. Globalement, les analyses effectuées permettent, en dépit de réserves motivées sur le plan méthodologique, des déductions concernant les facteurs externes influant sur le succès de RUMBA et peuvent contribuer à la poursuite du développement du programme.

Du point de vue des unités RUMBA, il convient de distinguer entre les facteurs externes exerçant une influence sur la consommation des ressources, pour lesquels les décisions sont prises en dehors de l'administration fédérale (en raison d'évolutions économiques ou de votations populaires, par ex.) et les facteurs pour lesquels les décisions sont certes prises au sein de l'administration fédérale, mais en dehors du champ de compétence des unités RUMBA. Il s'agit des prestations d'offices transversaux dont les activités ont un impact environnemental, telles que les

⁸⁵ On peut compléter ce propos en soulignant que, selon l'étude Dyllick/Hamschmidt (2000), évoquée au chapitre I, les principales conditions nécessaires au processus d'amélioration continue visé par le biais des SME sont localisées au sein des entreprises (soutien actif apporté par la direction, motivation et formation du personnel) et ne résident pas dans des facteurs externes. Voir également Freimann, J. et M. Walther (2001) : The Impacts of Corporate Environmental Management Systems - Results of recent empirical research, in: Greener Management International, Issue 36, Winter 2001, p. 91-103.

prestations et produits de l'OFCL (mesures relevant des constructions et de la technique) ou les services informatiques (OFIT, centres de services informatiques des départements). Sur cette base, nous distinguons ci-après entre facteurs externes au sein de l'administration fédérale et facteurs externes dont les causes résident en dehors de l'administration fédérale.

7.1 FACTEURS EXTERNES AU SEIN DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

Dans le cadre de l'étude, six domaines comportant des facteurs d'influence internes à l'administration fédérale ont pu être identifiés.

1. Premier facteur d'influence du point de vue des acteurs de la mise en œuvre de RUMBA : le *domaine d'activité spécifique des différents services* et les activités qu'il conditionne. Il faut distinguer entre, d'une part, les éléments structurels qui sont en lien avec les activités générales d'une unité (par ex. l'assistance informatique, qui implique de nombreux déplacements en voiture pour le transport de matériel nécessaire à l'exécution des tâches) et, d'autre part, les tâches spéciales limitées dans le temps qui sont décidées à un échelon supérieur. Exemples concrets identifiés : participation à des conférences internationales (voyages de service et surtout voyages en avion), publications devant être réalisées (utilisation de papier) et élaboration d'un texte de loi (utilisation de papier pour des consultations internes ou le travail parlementaire [d'une commission] par ex.).

Il faut toutefois être critique lorsque la non réalisation de performances environnementales est justifiée par la spécificité du domaine d'activité d'une UR. Cette explication ne saurait être que partielle car RUMBA vise avant tout la réduction des charges polluantes d'une UR à moyen terme et de manière durable. Même les unités RUMBA exerçant des activités qui nuisent à l'environnement (nombreux voyages de service par ex.) ont la possibilité d'améliorer en permanence les valeurs globales de leurs ICP.⁸⁶ Par conséquent, des comparaisons peuvent tout à fait être effectuées concernant l'évolution dans le temps des ICP de certaines unités RUMBA (réduction en pour cent des valeurs de l'année précédente), quelle que soit leur situation de départ en valeurs absolues.

2. Les infrastructures qui s'inscrivent dans le long terme, plus précisément *les activités et mesures centralisées* à impact environnemental d'offices transversaux, notamment dans le domaine des constructions et de la technique, occupent une place importante parmi les facteurs externes ayant une influence sur le succès de RUMBA. Les unités d'organisation dénoncent l'absence de marge de manœuvre concernant les aspects pilotés à l'échelle centrale, alors que ces derniers auraient souvent un impact écologique important, notamment en comparaison avec les domaines d'intervention dans lesquels les UR disposent d'une réelle marge de manœuvre (par ex. consommation d'énergie thermique élevée en raison d'un

⁸⁶ En principe, plus le niveau de départ est bas, plus le potentiel d'amélioration est élevé. La comparaison des évolutions au sein du Seco et de l'OFEPF indique que les services disposent dans ce domaine d'une certaine marge de manœuvre (voir point 6.4).

bâtiment mal isolé, politique d'achat des offices transversaux, interdiction d'éteindre les imprimantes neuves). On constate notamment que ces offices transversaux disposent de ressources personnelles et financières trop faibles pour la mise en œuvre de RUMBA (OFCL : pas d'isolation ou isolation retardée de combles, idem pour l'isolation de fenêtres ou le ravalement d'une façade).⁸⁷ Il faut toutefois opposer à ces constatations les économies clairement identifiées par l'analyse des données des UR, y compris dans le domaine des infrastructures (énergie thermique et électrique). Le potentiel d'économies réel devrait donc être supérieur aux résultats effectifs.

Le facteur externe *activités et mesures centralisées* a des répercussions à deux niveaux : premièrement, au niveau de l'exploitation des potentiels d'économies effectifs (impact environnemental direct) et deuxièmement – et cet aspect n'est pas moins problématique pour le programme –, au regard de l'engagement et de la motivation des collaborateurs, que le sentiment d'un manque de soutien de la part des instances centrales vient altérer et affaiblir (impact environnemental indirect).

3. Outre les offices transversaux exerçant des activités centralisées dans le domaine des constructions et de l'informatique, d'autres *instructions et décisions au sein de départements* ont des répercussions sur les unités RUMBA. Les exemples évoqués lors des sondages sont ceux d'une instruction émanant des archives fédérales concernant l'utilisation de papier à fibre vierge, de principes de base relatifs à la politique d'achat générale édictés trop tard et d'une organisation de l'informatique complexe au sein de la Confédération. Au lieu de l'interpréter comme un facteur externe, on pourrait aussi considérer cet aspect comme une faiblesse dans la mise en œuvre de RUMBA, car, contrairement à ce qui est défini dans la conception du programme, la direction n'est souvent pas représentée au sein des équipes environnement. Une intégration plus forte de la direction devrait permettre de contrer ces décisions qui ne sont pas cohérentes avec RUMBA.
4. Il convient de citer dans ce contexte la réorganisation des *services d'entretien*, une décision certes interne à l'administration fédérale, mais prise à un échelon supérieur à celui des unités RUMBA. Selon le concept de RUMBA, les responsables de l'exploitation des bâtiments au sein des unités d'organisation doivent être associés à la mise en œuvre du programme (rapport du groupe de travail RUMBA du 7 septembre 1999, p. 12 [existe uniquement en allemand]). Or, cette réorganisation a créé des problèmes au sein des unités RUMBA, qui avaient associé les gardiens de bâtiments aux travaux RUMBA, car, désormais, les prestations liées aux services d'entretien sont achetées à l'extérieur et plus par les responsables, par exemple.
5. Autre constatation (et critique) concernant le domaine structurel : des *incitations financières* en vue de la mise en œuvre de RUMBA dans les unités d'organisation font largement défaut. L'OFCL n'impute aucun frais aux unités d'organisation pour les domaines papier et élimination des déchets ainsi qu'énergie thermique et

⁸⁷ Les offices transversaux ne disposent pas de moyens séparés pour la mise en œuvre de RUMBA : les mesures doivent être financées dans le cadre des crédits ordinaires.

énergie électrique. Seul le domaine des voyages de service a des répercussions financières tangibles à l'échelon des unités d'organisation.

6. Certains *retards* pris lors de la mise en œuvre de RUMBA dans les services sont en partie imputables à des facteurs externes. Explications avancées : réorganisations internes, déménagements, postes vacants et manque de personnel à l'échelon départemental, absences de longue durée de collaborateurs pour maladie à l'échelon des UR.

La délimitation entre facteurs externes et facteurs internes, sur lesquels les UR peuvent exercer une influence, demeure partiellement une question d'appréciation. Globalement, nous constatons, à l'aide de l'analyse des données, que les UR disposent de marges de manœuvre tout à fait pertinentes pour réduire la charge polluante. Il faut ajouter que des facteurs externes peuvent très bien avoir des effets positifs sur la réalisation des objectifs de RUMBA. Citons à ce titre les économies réalisées dans le domaine des voyages de service, imputables notamment aux efforts déployés en vue de réduire les dépenses, ou l'influence qu'a eue la crise du SRAS sur ces voyages.

7.2 FACTEURS EXTERNES HORS DE L'ADMINISTRATION FEDERALE

Globalement, l'analyse montre que des facteurs, externes du point de vue des unités RUMBA mais internes à l'administration fédérale, jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre du programme au sein des unités RUMBA. Toutefois, certains de ces facteurs dépendent eux-mêmes de facteurs extérieurs à l'administration fédérale.

Premiers facteurs cités : des décisions et instructions provenant de l'échelon politique avec, au premier plan et en adéquation avec les explications présentées plus haut, les mesures de suppressions de postes, qui constituent une décision politique, et les efforts de réduction des dépenses au sein de la Confédération. Ils conduisent à un manque de ressources, évoqué plus haut, tant dans les offices transversaux que dans les unités RUMBA, à des surcharges de travail et à la définition de priorités autres que la réduction des charges polluantes et de la consommation de ressources (concentration sur le domaine d'activité au sens restreint du terme, incertitudes). Le fait que les offices transversaux ne disposent pas, en raison de la pression exercée par les responsables politiques sur les coûts, de moyens spécifiques pour la mise en œuvre de mesures relevant des constructions et de la technique dans le cadre de RUMBA a pour effet une mise en œuvre moins rapide et, par conséquent, des résultats obtenus moins rapidement que cela n'aurait été possible autrement.

Des événements extérieurs à la politique de la Confédération ont eux aussi régulièrement pour conséquence des retards et des difficultés lors de l'introduction de RUMBA, les forces au sein des services devant être utilisées ailleurs (par ex. influence de la crise de Swissair sur l'OFAC, diminution temporaire des voyages de service en raison de la crise du SRAS). La présente étude ne permet pas d'approfondir chaque cas concret.

L'analyse de RUMBA permet de tirer les conclusions ci-dessous relatives aux différents niveaux d'effets du programme. Ces conclusions sont structurées selon les questions qui ont été posées dans le cadre de l'évaluation (chapitre 2).

8.1 A PROPOS DE LA CONCEPTION DE RUMBA

L'évaluation de la conception de RUMBA vise à faire le point sur la *qualité de la structure du programme*. Il s'agit d'identifier le potentiel d'optimisation au niveau de la conception du programme. Il ressort de l'analyse les principaux résultats suivants :

- a. La conception de RUMBA est à *considérer, globalement, comme pertinente et axée sur les objectifs*. Du point de vue des acteurs participants et concernés, les objectifs définis à l'échelon du programme, l'orientation donnée au contenu dans ses grandes lignes (distinction entre management environnemental dans l'optique de l'exploitation et management environnemental dans l'optique des produits), les processus et instruments prévus (formation d'équipes environnement, définition d'objectifs environnementaux, rapports environnementaux) ainsi que la structure organisationnelle prévue et la répartition des tâches entre les acteurs de la mise en œuvre sont appropriés.
- b. Le principal *atout du programme au niveau de la conception* réside dans la combinaison d'éléments allant du haut vers le bas (conduite du programme par la CSG ainsi que l'équipe de coordination RUMBA et direction opérationnelle par l'équipe RUMBA) et d'éléments allant du bas vers le haut (unités d'organisation comprenant des équipes environnement, qui bénéficient d'un conseil et d'un soutien de la part de l'équipe RUMBA et des experts externes à travers des offres de prestations et d'outils d'aide ainsi que l'intégration prévue de la direction dans l'équipe environnement). Grâce à l'association systématique et ciblée de tous les acteurs, cette structure est appropriée pour une réalisation des objectifs représentant une faible charge de travail.
- c. L'arrêté du Conseil fédéral relatif à RUMBA prévoit l'introduction du programme dans les unités d'organisation du 1^{er} cercle de l'administration fédérale d'ici à la fin 2005. Des moyens venant soutenir l'introduction dans les unités RUMBA seront à disposition jusqu'à cette échéance. Dans l'optique de *l'ancrage durable et de la continuité* du programme (et, partant, de la poursuite, sur le long terme, des économies de coûts obtenues à travers la réalisation des objectifs RUMBA), il faudra élaborer une solution appropriée pour la suite.
- d. Des *problèmes de conception* sont mis au jour dans le programme. Ainsi la marge de manœuvre des unités RUMBA et des équipes environnement est limitée en raison du poids considérable de mesures prises à l'échelon centralisé dans le domaine des constructions et de la technique (offices transversaux ayant un impact environnemental). Or, la conception ne prévoyant pour ces offices aucun moyen spécifique pour la mise en œuvre de mesures RUMBA (encouragement d'une

consommation rationnelle des ressources et de l'énergie dans le domaine structurel, par ex. isolation thermique de bâtiments, infrastructure informatique efficace), ces mesures doivent être financées par le biais des crédits ordinaires. Par conséquent, dans sa conception, RUMBA accorde une grande importance aux changements de comportement des collaborateurs des unités RUMBA.

- e. Au niveau de la conception, la *priorité accordée au management environnemental dans l'optique de l'exploitation* est considérée comme pertinente. Elle est toutefois remise en cause par certains acteurs, étant donné que les domaines liés aux produits ont souvent un impact environnemental élevé. L'importante marge de manœuvre accordée dans le concept aux unités RUMBA pour le management environnemental dans l'optique des produits est jugée positive, car elle permet de prendre en considération de manière appropriée des situations spécifiques. Le souhait parfois émis au sein des unités RUMBA d'une pondération plus forte du domaine lié aux produits doit toutefois être considéré d'un œil critique. Des instructions émises à l'échelon centralisé pourraient rapidement être ressenties comme une immixtion dans le domaine de compétences et d'activité d'un service et être par conséquent rejetées.

8.2 A PROPOS DE LA MISE EN ŒUVRE DE RUMBA

L'évaluation de la mise en œuvre sert à analyser la *pertinence de la réalisation de RUMBA*. Une distinction est faite entre la mise en œuvre à l'échelon du pilotage du programme et celle à l'échelon des unités d'organisation.

- a. *Globalement*, la mise en œuvre de RUMBA peut être considérée comme une réussite. Des différences sont constatées tant entre les niveaux de mise en œuvre (pilotage du programme et unités d'organisation) qu'entre les unités RUMBA.
- b. Les *atouts à l'échelon supérieur du programme* résident dans l'engagement de l'équipe RUMBA et de certains membres de l'équipe de coordination RUMBA dans l'approche participative et les aides concrètes apportées aux services. Les contributions des experts externes, l'échange d'expériences entre les unités RUMBA et les ateliers proposés reçoivent une appréciation très positive.
- c. Toutefois, des *faiblesses et problèmes relatifs à la mise en œuvre* apparaissent également au niveau du *pilotage du programme*. Ils s'expriment notamment dans la pondération relative de mesures structurelles en vue d'augmenter la consommation rationnelle de ressources et d'énergie (mesures prises par des offices transversaux ayant un impact environnemental dans le domaine des constructions et de la technique, OFCL en particulier) et dans les économies qui doivent être réalisées uniquement par le biais du changement de comportement des individus. L'importance de ce changement est surestimée. Étant donné que les offices concernés ne disposent pas de moyens supplémentaires pour des mesures spécifiques à RUMBA, leur marge de manœuvre est restreinte. Par ailleurs, des décisions et instructions allant à l'encontre des objectifs de RUMBA sont régulièrement édictées dans les départements (par ex. réorganisation des services d'entretien, courrier des archives fédérales concernant l'utilisation de papier blanc). En raison d'une charge de travail élevée et de la réorganisation dans le cadre du

projet NOVE-IT, des offices transversaux ayant un impact environnemental (OFIT et centres de services informatiques des départements par ex.) n'ont pu être associés que tardivement à la mise en œuvre. Globalement, les acteurs souhaitent que, non seulement le pilotage du programme (CSG, équipe de coordination RUMBA), situé à juste titre à l'échelon interdépartemental, mais également les directions des départements *exercent leurs fonctions de conduite* de manière plus active et plus cohérente. Il existe à ce niveau de direction un potentiel d'optimisation pour le programme.

- d. On constate, au *niveau des unités d'organisation*, des écarts importants tant en ce qui concerne l'engagement et la volonté de mettre en œuvre le programme qu'en ce qui concerne la mise en œuvre proprement dite. L'introduction de RUMBA a parfois lieu avec beaucoup de lenteur et les retards n'ont pas toujours des raisons valables. Après des débuts très hésitants, l'introduction a été accélérée la dernière année. A l'heure actuelle, il semble que les délais d'introduction – fin 2005, conformément à l'arrêté du Conseil fédéral – pourront être respectés par une grande majorité de services. L'état actuel des informations ne permet en revanche pas de dire dans quelle mesure cette introduction achevée au sein des unités d'organisation pourra être durablement transformée en un système de management environnemental de haute qualité.
- e. Au niveau des services, les *atouts de la mise en œuvre* résident notamment dans l'engagement dont font preuve les équipes environnement, dans les mesures prises concrètement et dans les rapports environnementaux, qui permettent une appréciation claire des performances. Ces rapports peuvent servir de « benchmark » aux unités impliquées (référence pour la comparaison entre différentes unités RUMBA). Avec les articles dans les médias, cela semble avoir eu pour effet une plus forte sensibilisation et une stimulation supplémentaire en particulier à l'échelon des directions. On constate à ce propos qu'à l'inverse des unités RUMBA, les autres services de l'administration ne disposent *pas* d'informations sur leurs impacts environnementaux.
- f. La grande majorité des personnes interrogées dans le cadre du sondage sont d'avis que la mise en œuvre de RUMBA ne représente pas une charge de travail disproportionnée ni n'entraîne, pour les unités RUMBA, une progression de leur charge financière.
- g. A l'instar des constatations concernant le pilotage du programme, *les aspects problématiques de la mise en œuvre* sont avant tout, pour les services, la faible influence qu'ils ont sur des décisions prises à l'échelon centralisé dans le domaine des constructions et de la technique. En raison d'un potentiel élevé de réduction de la charge polluante, l'absence de mesures ou le retard pris dans ce domaine ont pour effet, directement (économies en deçà des possibilités) et indirectement (démotivation des collaborateurs), un impact environnemental moindre. Manifestement, le programme sous-estime le potentiel de frustration résultant de mesures qui se font attendre dans des domaines transversaux importants ; dans ce contexte, les efforts en matière de comportement apparaissent vains aux collaborateurs des unités RUMBA. La pression considérable qui pèse sur les services (objectifs d'économies, manque de personnel, insécurité de l'emploi) renforce cette perception.

- h. Le soutien apporté par les *directions* aux équipes environnement obtient des appréciations mitigées. Il est considéré d'un œil critique à l'extérieur des unités RUMBA et jugé positif au sein de ces unités. Il faut toutefois constater que, souvent, les directions ne sont pas représentées dans les équipes environnement, alors que la conception du programme le prescrit. Cela affaiblit potentiellement la capacité d'action des équipes environnement et l'ancrage de RUMBA dans les décisions de la hiérarchie. Cela fait en outre augmenter la probabilité que des décisions et des instructions qui vont à l'encontre des objectifs de RUMBA soient prises à l'échelon des directions ou des hiérarchies.
- i. Au sein des unités RUMBA, les activités de management environnemental dans l'*optique des produits* ne sont identifiées que dans une faible mesure, et quand elles le sont, elles ne sont pas mises en lien avec RUMBA. Cela concorde avec le faible poids accordé au niveau de la conception au domaine des produits. Il faut toutefois porter un regard critique sur le souhait d'acteurs RUMBA de voir le domaine lié aux produits occuper une place plus importante dans la conception, étant donné qu'il touche au domaine de compétence des unités RUMBA et que des instructions émises à l'échelon centralisé seraient probablement ressenties comme une immixtion et seraient par conséquent rejetées. Il faudrait en revanche examiner attentivement, côté direction du programme, les formes sous lesquelles d'autres offres pourraient être proposées aux unités RUMBA pour apporter un soutien et une motivation supplémentaires au niveau du management environnemental dans l'optique des produits (conseils personnalisés axés sur des produits concrets par ex.).

8.3 A PROPOS DE LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DE RUMBA

L'analyse de la réalisation des objectifs de RUMBA permet des déductions sur *l'évolution de la consommation des ressources et les économies de coûts réalisées au sein des unités RUMBA étudiées*. Hormis le domaine du papier, pour lequel des valeurs comparatives sont également disponibles pour les autres services administratifs, il est impossible de formuler des énoncés, étayés sur le plan quantitatif, quant à savoir dans quelle mesure la réalisation des objectifs est due au (seul) programme RUMBA ou si des facteurs externes y ont également contribué et dans quelle ampleur. Il ressort de l'analyse les résultats suivants :

- a. L'analyse détaillée des 16 unités RUMBA, qui ont achevé l'introduction du programme et disposent déjà de données environnementales sur trois années consécutives, montre que le *programme est sur la bonne voie* et que les *objectifs de RUMBA ont été jusqu'à présent atteints dans leur grande majorité*.⁸⁸ Sur ces 16 unités, 15 ont enregistré, depuis l'introduction du programme, une diminution de tous les indicateurs de charge polluante. Il faut souligner que, par rapport aux unités dans lesquelles RUMBA est moins avancé, ces 16 services sont sans doute particulièrement motivés (introduction plus rapide). Dans son arrêté, le Conseil

⁸⁸ Conformément à l'objectif de RUMBA, les services du 1^{er} cercle de l'administration fédérale doivent avoir introduit RUMBA d'ici à la fin 2005 (arrêté du Conseil fédéral du 15 mars 1999 relatif à RUMBA).

fédéral exige des équipes environnement qu'elles formulent chaque année des objectifs environnementaux et vérifient leur degré de réalisation à l'issue de l'année. Sur les 44 objectifs environnementaux, 31 ont été atteints en 2003 par les 16 unités RUMBA étudiées.

- b. Les *unités RUMBA* affichent des *différences* considérables en ce qui concerne leur charge polluante (valeur absolue des indicateurs de charge polluante [ICP] et part relative des différents domaines⁸⁹). Les valeurs absolues d'ICP des unités RUMBA sont situées entre 1356 et 3371 ICP par collaborateur. Les principaux écarts sont constatés dans les domaines voyages de service et énergie électrique, dont les parts varient fortement. Ces écarts s'expliquent par les tâches des unités RUMBA (part élevée des voyages de service dus aux activités d'une unité, par ex.), par les activités en cours (participation à une conférence internationale, association à un processus législatif, par ex.) et par des conditions structurelles variant d'une unité à l'autre (bâtiment administratif mal isolé, par ex.).
- c. Les valeurs les plus élevées en *indicateurs de charge polluante par collaborateur* au sein des 16 unités RUMBA étudiées ont été occasionnées en 2003 par le domaine de l'énergie électrique (38,6%), suivi des voyages de service (33,5%), de l'énergie thermique (19,4%) et du domaine papier et élimination des déchets (8,5%).
- d. Depuis l'introduction de RUMBA dans l'administration, on constate, pour les 16 unités étudiées, une réduction de 10,7% des indicateurs de charge polluante dans le domaine de l'exploitation, due à différentes réductions dans tous les domaines.⁹⁰ S'agissant de la réduction dans le domaine des voyages de service (-3,9%), il faut souligner que les résultats de l'analyse des données diffèrent des valeurs publiées dans les rapports environnementaux des années précédentes. Ces écarts résident dans le fait que, pour des raisons méthodologiques, des offices importants tels que le Seco et l'OFEFP n'ont été intégrés dans l'analyse des données qu'à partir de 2002 et de 2003. S'il était tenu compte de valeurs antérieures, le bilan relatif aux voyages de service serait sensiblement plus négatif. Par conséquent, les résultats du domaine des voyages de service doivent être interprétés avec une certaine réserve. On constate, pour le papier à photocopier et à imprimer, que le résultat positif est imputable à RUMBA (possibilité de comparaison avec l'ensemble de l'administration fédérale).
- e. La comparaison entre la perception subjective des acteurs et les valeurs objectives relatives aux réductions dans les *domaines d'infrastructure* que sont la consommation d'énergie thermique et d'énergie électrique montre que les offices transversaux, responsables de ces domaines à l'échelon centralisé, sont actifs et prennent des mesures qui servent les objectifs de RUMBA. Cependant, les acteurs émettent un avis critique à leur encontre, ce qui laisse à penser que ces acteurs ont tendance à sous-estimer les impacts (environnementaux) positifs de RUMBA. Cela

⁸⁹ Ces domaines sont : l'énergie électrique, le papier et l'élimination des déchets, l'énergie thermique et les voyages de service.

⁹⁰ Concernant le domaine des produits, aucun énoncé sur d'éventuels changements n'est possible sur la base des données disponibles.

indique un besoin en communication accru en ce qui concerne les résultats positifs et les performances réalisées.

- f. Des résultats positifs apparaissent également au niveau des *économies de coûts* liées à RUMBA. Les quatre domaines ont enregistré une réduction. D'après les estimations, les coûts les plus élevés – environ deux tiers des coûts d'exploitation concernant des aspects ayant un impact environnemental – sont occasionnés par les voyages de service. Les autres domaines évoluent à des niveaux de coûts sensiblement plus faibles. Les voyages de service ainsi que le papier et l'élimination des déchets pèsent beaucoup plus sur les unités RUMBA en termes de coûts qu'en termes d'indicateurs de charge polluante. Il faut toutefois noter que seuls les coûts liés à la consommation de papier et aux voyages de service sont à la charge des unités RUMBA, les factures de chauffage et d'électricité étant réglées à l'échelon centralisé. En ce qui concerne les voyages de service, des efforts de réduction des dépenses semblent avoir contribué à la réduction constatée, et ils ne sont pas dus (uniquement) à RUMBA. Globalement, on constate que les voyages de service ont un impact en termes de coûts et que la consommation d'énergie électrique a quant à elle un impact environnemental. Dans ce contexte, la définition des priorités dans les plans de mesures RUMBA devrait tenir compte de ces deux critères, l'aspect des coûts *et* l'aspect environnemental.
- g. Depuis l'introduction de RUMBA dans les 16 unités étudiées, les économies par collaborateur s'élèvent à 203 francs (-10,7%) en 2003. Un peu plus de la moitié (130 francs) est à mettre sur le compte des voyages de service. L'estimation des *économies de coûts d'exploitation concernant des aspects ayant un impact environnemental*, réalisées en 2003 dans les 16 unités RUMBA étudiées, se situe entre 300 000 francs et 630 000 francs. Les données ne permettent pas d'extrapolation fiable pour l'ensemble de l'administration fédérale (potentiel d'économies dû à l'introduction de RUMBA dans tous les services) ni de projection quant à de futures économies. On peut en revanche déduire des estimations que les économies de coûts se situent dans la fourchette estimée par le Conseil fédéral dans le cadre de l'introduction de RUMBA (entre 0,8 et 2,5 millions de francs par an d'économies durables selon l'arrêté du Conseil fédéral du 15 mars 1999⁹¹). Si l'on oppose ces économies aux coûts annuels de 395 000 francs occasionnés durant la phase d'introduction pour les prestations et le conseil à l'attention des unités RUMBA, il en résulte pour RUMBA un bilan positif sur le plan du rapport coûts/bénéfices.

8.4 L'INFLUENCE DE FACTEURS EXTERNES SUR RUMBA

Il ne fait aucun doute que des facteurs externes exercent une influence sur la mise en œuvre du programme au sein des unités RUMBA et sur ses résultats. Dans le cadre de la présente étude, plusieurs facteurs jouant un rôle lors de la mise en œuvre de RUMBA ont pu être identifiés au moyen d'analyses qualitatives. Cependant, les données disponibles et les limites méthodologiques de l'étude ne permettent pas de quantifier

⁹¹ Voir le point 6.3.6.

ces facteurs externes (pondération exacte). Il n'en demeure pas moins que les sondages et analyses empiriques fournissent sur les facteurs externes de précieuses indications à partir desquelles des recommandations peuvent être déduites dans l'optique de l'optimisation du programme.

Dans le cadre de l'analyse de la mise en œuvre, il faut distinguer entre les facteurs que les acteurs de la mise en œuvre au sein des unités RUMBA ne peuvent influencer *à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration fédérale*.⁹² Il faut tout d'abord souligner les différents domaines d'activité dans l'optique d'un bilan des indicateurs de charge polluante d'une unité d'organisation. Les données montrent que tant la valeur absolue que la part des différents domaines dans le bilan des indicateurs de charge polluante d'une unité RUMBA dépendent (entre autres) des tâches spécifiques de l'UR. Des tâches spéciales limitées dans le temps jouent elles aussi un rôle (par ex. participation à une conférence internationale, publications à réaliser, élaboration d'un projet de loi). Il faut toutefois juger d'un œil critique l'avis selon lequel des *améliorations* peuvent être visées depuis n'importe quel niveau initial et obtenues.

L'étude parvient à la conclusion qu'une grande partie des facteurs externes qui ont une influence sur la mise en œuvre et le résultat de RUMBA se trouvent *au sein de l'administration fédérale*. Cela concerne notamment les ressources pilotées à l'échelon centralisé d'offices transversaux ayant un impact environnemental dans le domaine des constructions et de la technique (remise en état de bâtiments, normes en matière d'achats, infrastructures IT), sur lesquels les unités RUMBA n'ont aucune influence. Ces offices transversaux ne disposent pas de moyens spécifiques pour la mise en œuvre de RUMBA. Ils doivent financer dans le cadre de leurs crédits ordinaires les mesures servant à la réalisation des objectifs de RUMBA. Cela entraîne des lenteurs ou des retards dans la réalisation d'investissements à fort impact environnemental dans les domaines des constructions et de la technique et débouche souvent, au sein des unités RUMBA, sur des frustrations. D'autres décisions (internes à la Confédération) de services transversaux jouent elles aussi un rôle (par ex. réorganisations, instructions, déménagements, postes vacants). A titre d'exemple, la réorganisation des services d'entretien a créé des problèmes aux unités RUMBA, qui avaient suivi les consignes et associé les responsables des bâtiments à la mise en œuvre de RUMBA, car cette association n'était plus possible en raison de l'achat, à l'extérieur, de prestations liées à l'entretien.

Soulignons cependant que *l'échelon interdépartemental du pilotage du programme* (CSG) peut exercer une influence non négligeable sur la majorité de ces facteurs considérés comme externes du point de vue des services chargés de la mise en œuvre de RUMBA. Les acteurs de la mise en œuvre interrogés émettent le souhait d'un pilotage du programme RUMBA plus fort et davantage axé sur les objectifs. Cela devrait permettre d'identifier et d'éviter, à cet échelon, d'éventuelles contradictions entre des instructions RUMBA et d'autres décisions et objectifs fixés au sein de l'administration fédérale, et les départements devraient être davantage invités à prendre

⁹² Des aspects supérieurs tels que des changements au sein de la société ou des mutations technologiques n'ont pas été pris en considération, étant donné que, dans le cadre d'une analyse de la mise en œuvre, la question porte principalement sur le fait de savoir si les acteurs participants et concernés exploitent ou non leur marge de manœuvre potentielle.

systématiquement en considération les objectifs de RUMBA dans des décisions relevant de la hiérarchie. Cela aurait pour effet une mise en œuvre de RUMBA plus cohérente à l'échelon du pilotage et réduirait par conséquent les irritations et la démotivation dans les services.

Ajoutons toutefois qu'il existe également des facteurs essentiels, qui influencent la mise en œuvre et la réalisation des objectifs de RUMBA, situés en dehors de l'administration fédérale. Il s'agit en premier lieu de mesures de suppressions de postes et de mesures d'économies au sein de la Confédération qui sont décidées au niveau politique. Elles exercent une influence considérable sur les maigres ressources dont disposent les offices transversaux (avec des impacts environnementaux élevés) pour la mise en œuvre et ont parfois pour effet la définition d'autres priorités en raison de la forte pression exercée sur les services. D'autres événements ponctuels ont eux aussi eu pour effet de retarder l'introduction de RUMBA (la crise de Swissair pour l'OFAC par ex.).

Certains facteurs externes peuvent avoir une influence positive sur la réalisation des objectifs de RUMBA. Ainsi des économies ont été réalisées au niveau des voyages de service, non seulement en raison de considérations écologiques, mais également pour des raisons de coûts, et la baisse provisoire des voyages de service a été mise en lien avec la crise du SRAS.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que les acteurs impliqués aient tendance à *sous-estimer* les *résultats effectifs* de RUMBA, puisque ces facteurs sur lesquels ils n'ont pas d'influence occupent une place importante dans le processus de mise en œuvre. Par rapport à l'analyse des données, le sondage en ligne permet de parvenir à la conclusion que les acteurs RUMBA localisent souvent des difficultés en lien avec la mise en œuvre et la réalisation des objectifs de RUMBA là où, en réalité, des résultats ont été obtenus (consommation d'énergie thermique dans le domaine des infrastructures, par ex.).

Concernant la mise en œuvre et la réalisation des objectifs de RUMBA, il est par ailleurs intéressant de constater que les dépenses en énergie thermique et électrique ainsi que dans le domaine du papier et de l'élimination des déchets ne sont pas imputées individuellement aux unités RUMBA. Dans ces domaines, les succès engrangés par RUMBA ne procurent pas d'avantages directs aux unités d'organisation. Des incitations (financières) font défaut pour les services. A ce niveau, le nouveau modèle comptable de la Confédération, dont l'introduction est en cours, ouvre de nouvelles perspectives.

ANHANG A: DETAILS ZUR DATENANALYSE

Nachfolgend werden sämtliche 16 RUMBA-Einheiten, welche in der Datenanalyse berücksichtigt worden sind, anhand einzelner Eckdaten, sowie Umweltkennzahlen und -leistungen beschrieben. Die Informationen stammen aus den Umweltberichten der RUMBA-Einheiten und den Daten der Fachgruppe RUMBA.

A.1 GENERALSEKRETARIAT – Eidgenössisches Departement des Innern (GS-EDI)

GS-EDI: ECKDATEN

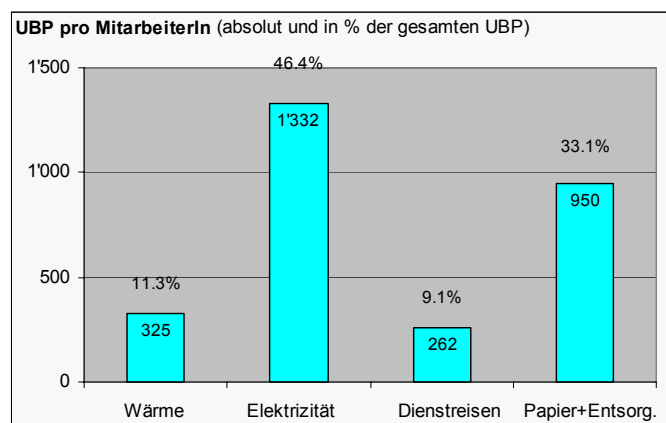
Basisjahr	2000	Anzahl Vollzeitstellen Ende 2003	61
Erster Umweltbericht	2001	Anzahl Gebäude mit Datenerfassung Ende 2003	1
Umweltrelevanz der Produkte	Typ 2		
Umweltrelevante Eigenschaften	Einfluss auf die Umwelt haben im GS-EDI vor allem die Büroraumnutzung, der Energieverbrauch, der grosse Papierverbrauch, die Arbeitsmittel und die Dienstreisen. Letztere hängen jedoch primär von nicht beeinflussbaren Faktoren ab.		

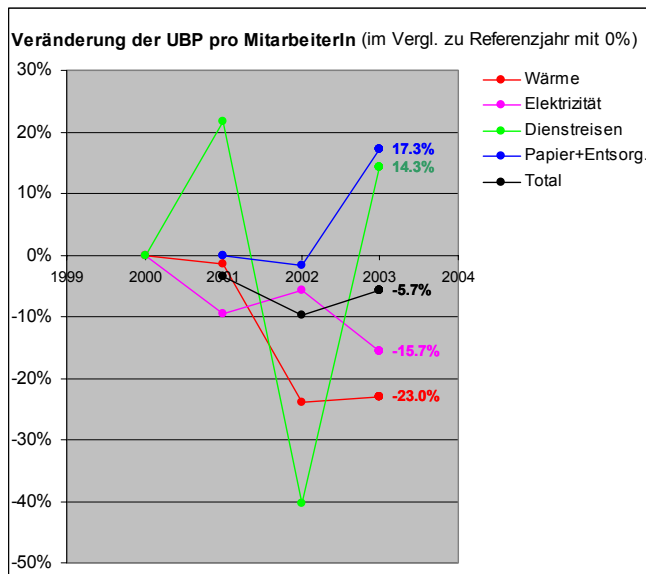
GS-EDI: RUMBALEISTUNGEN

1. Umweltmanagement

Wirkungsziele 2003	6
Davon erreicht	3

2. Betriebliche Umweltkennzahlen





Das Generalsekretariat des EDI weist ein besonderes Profil der Umweltbelastung auf. Der Stromverbrauch beläuft sich auf 46.4 Prozent der gesamten Umweltbelastung und ist im Quervergleich sehr hoch. Erklärungen dazu finden sich im Umweltbericht keine. Dies gilt auch für den Sachbereich Papier & Entsorgung mit 33.1 Prozent Anteil, was auf die spezifischen Bundesratsgeschäfte zurückzuführen ist. Wärme und Dienstreisen stellen 11.3 beziehungsweise 9.1 Prozent der Umweltbelastung dar.

Die Sensibilisierungs- und technischen Massnahmen haben seit 2001 in verschiedenen Bereichen Früchte getragen. So sank etwa der Wärmeverbrauch kontinuierlich, dank Herunterfahren der Heizung an Wochenenden und Verhaltensänderungen. Dasselbe gilt für den Elektrizitätsverbrauch, dessen stetige Verringerung (energiesparende PC's, Bewegungsmelder, verändertes Verhalten) nur im 2002 (wegen Bauarbeiten) vorübergehend aufgehoben wurde. Der Sachbereich Papier & Entsorgung zeigt jedoch nicht in dieselbe Richtung, wobei verschiedene Erklärungen dafür vorliegen. Das EDI stellte im 2003 das Präsidium des Bundesrats und Ruth Dreifuss verliess ihr Amt im selben Jahr.

Dienstreisen schliesslich sind kaum durch das GS bestimmbar und starken Schwankungen ausgesetzt (welche durch die generell tiefen Werte der Dienstreisen weiter verstärkt werden). So sind etwa Flugreisen vom Austragungsort der Konferenzen abhängig (Konferenz in Südafrika im 2003, Präsidialjahr im 2003). Hingegen kann der systematische Vorzug der Bahn gegenüber dem Auto hervorgehoben werden.

A.2 STAATSEKRETARIAT FÜR BILDUNG UND FOR-
SCHUNG (SBF, EHEMALIG BUNDESAMT FÜR BILDUNG
UND WISSENSCHAFT – GRUPPE FÜR WISSENSCHAFT
UND FORSCHUNG – SWISS SPACE ORGANISATION)

SBF: ECKDATEN

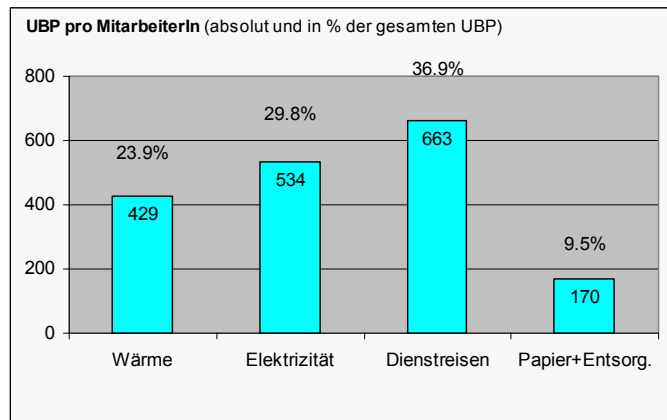
Basisjahr	2001	Anzahl Vollzeitstellen Ende 2003	127
Erster Umweltbericht	2003	Anzahl Gebäude mit Datenerfassung Ende 2003	1
Umweltrelevanz der Produkte	Typ 2		
Umweltrelevante Eigenschaften	Die Gestaltungsmöglichkeiten für gesamtgesellschaftlich relevante (produktbezogene) ökologische Verbesserungen sind gering.		

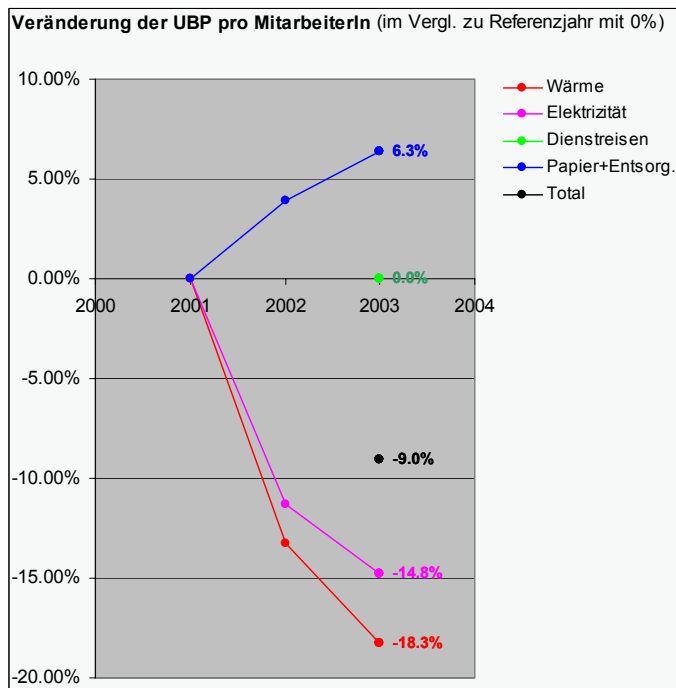
SBF: RUMBA-LEISTUNGEN

1. Umweltmanagement

Wirkungsziele 2003	0
Davon erreicht	0

2. Betriebliche Umweltkennzahlen





Im Verwaltungsbereich wird der grösste Teil der Umweltbelastung durch die Dienstreisen ausgelöst (36.9%). Der Stromverbrauch trägt 29.8 Prozent, der Wärmeverbrauch noch 23.9 Prozent zur Umweltbelastung bei. Der Sachbereich Papier & Entsorgung verursacht 9 Prozent der Belastung.

In den vergangenen zwei Jahren konnte der Wärme- und Stromverbrauch um 18.3 beziehungsweise 14.8 Prozent verringert werden, was einerseits auf die bessere Auslastung der Räumlichkeiten infolge von Neuanstellungen und andererseits auf umweltbewusstes Verhalten der Mitarbeitenden zurückzuführen ist. Der Papierverbrauch, insbesondere von Frischfaserpapier, hat hingegen stetig zugenommen und die UBP des Sachbereichs Papier & Entsorgung ansteigen lassen (6.3%). Die Dienstreisen sind erst im 2003 vollständig und präzise erfasst worden und können nicht mit den vorhergehenden Jahren verglichen werden. Im Umweltbericht 2003 ist die Rede von einer starken Erhöhung der Reisetätigkeiten mit Paris und Brüssel, welche mit der Übernahme neuer Aufgabenfelder durch das Amt im Zusammenhang stehen.

A.3 GENERALSEKRETARIAT – EJPD (GS-EJPD)

GS-EJPD: ECKDATEN

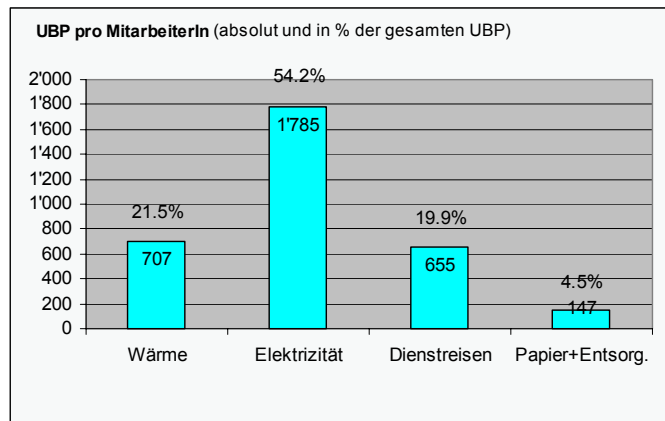
Basisjahr	2001	Anzahl Vollzeitstellen Ende 2003	96
Erster Umweltbericht	2003	Anzahl Gebäude mit Datenerfassung Ende 2003	1
Umweltrelevanz der Produkte	Typ 2		
Umweltrelevante Eigenschaften	-		

GS-EJPD: RUMBA-LEISTUNGEN

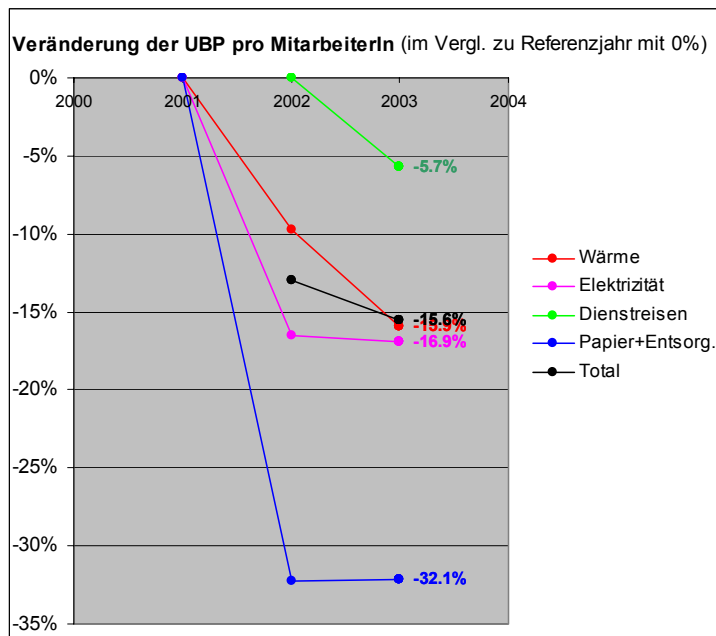
1. Umweltmanagement

Wirkungsziele 2003	- ⁹³
Davon erreicht	-

2. Betriebliche Umweltkennzahlen



⁹³ Umweltbericht 2003 lag nicht vor.



Der Umweltbericht 2003 des GS-EJPD lag bei Abschluss der Datenanalyse noch nicht vor. Deshalb können die Umweltdaten kaum interpretiert werden. Der Stromverbrauch stellt bei weitem die wichtigste Ursache der Umweltbelastung durch das GS EJPD (54.2%) dar, gefolgt mit viel Abstand vom Wärmeverbrauch (21.5%) und von den Dienstreisen (19.9%). Papier & Entsorgung stellen eine verhältnismässig geringe Belastung für die Umwelt dar (4.5%).

Mit der Übernahme neuer Tätigkeiten durch das GS im 2002 können die Dienstreisen von 2001 nicht mit denjenigen der nachfolgenden Jahre verglichen werden. Die Umweltkennzahlen sind in sämtlichen anderen Sachbereichen markant, das heisst, um über 15 Prozent gegenüber dem Basisjahr 2001, gesunken. Der Sachbereich Papier & Entsorgung stellt dabei mit -32.1 Prozent den höchsten Wert dar.

A.4 LOGISTIKBASIS DER ARMEE, DIREKTION (LBA, EHEMALS BUNDESAMT FÜR BETRIEBE DES HEERES BABHE)

LBA: ECKDATEN

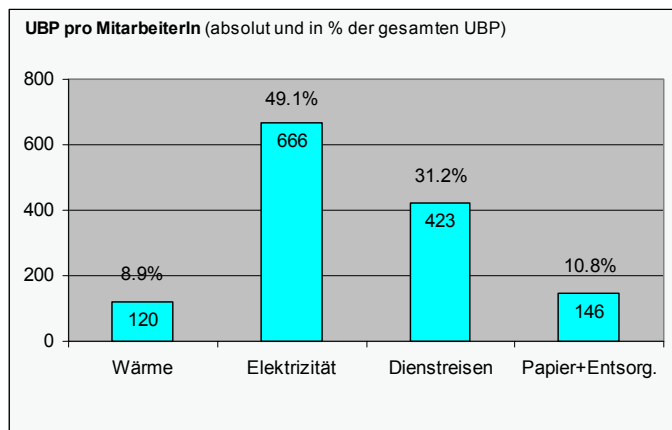
Basisjahr	2001	Anzahl Vollzeitstellen Ende 2003	341
Erster Umweltbericht	2002	Anzahl Gebäude mit Datenerfassung Ende 2003	2
Umweltrelevanz der Produkte	Typ 2		
Umweltrelevante Eigenschaften	Die Tätigkeiten der LBA wirken sich einerseits im Verwaltungsbereich direkt auf die Umwelt aus (Räumlichkeiten, Energieverbrauch, Arbeitsmittel, Dienstreisen). Andererseits bemüht sich das VBS insgesamt mit dem Projekt RUMS (Raumordnungs- und Umweltmanagementsystem) in den Betrieben durch rücksichtsvolles Handeln die Umwelt zu schonen. RUMBA ist nur in der Direktion des Bundesamtes eingeführt worden, wogegen Rums das ganze Amt abdeckt.		

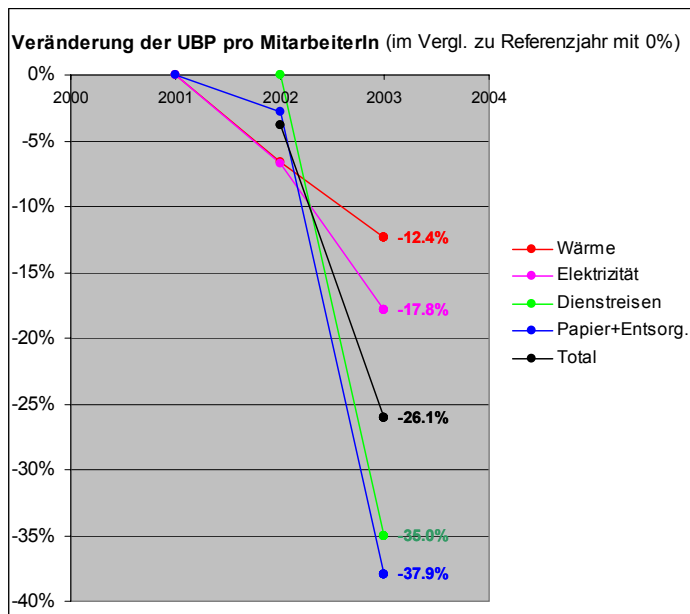
LBA: RUMBA-LEISTUNGEN

1. Umweltmanagement

Wirkungsziele 2003	3
Davon erreicht	3

2. Betriebliche Umweltkennzahlen





Die Direktion der LBA zeichnet sich durch eine grosse Bedeutung des Stromverbrauchs (49.1%) in der Ökobilanz aus, gefolgt von den Dienstreisen (31.2%), wogegen der Wärmeverbrauch vergleichsweise wenig ins Gewicht fällt (8.9%), noch weniger als Papier & Entsorgung (10.8%).

In den ersten zwei RUMBA-Jahren sind gewisse erste Massnahmen ergriffen worden, welche insbesondere die Infrastruktur und weniger das Mitarbeiterverhalten betrifft.⁹⁴ Diese zeitigten nichtsdestotrotz bemerkenswerte Erfolge, zum Teil beachtliche Reduktionen konnten in allen Sachbereichen beobachtet werden. Der Wärmeverbrauch konnte dank Optimierungen an der Heizung durch den Hausdienst verringert werden und der Stromverbrauch sank dank der Beschaffung neuer PC's. Die Abnahme von Dienstreisen steht mit den spezifischen Aufgaben der Bundesstelle in Zusammenhang. Die Abnahme der UBP im Bereich Papier & Entsorgung ist möglicherweise eine Folge des Umzugs eines Teils des Bundesamtes im Jahr 2002, welche während der Zeitspanne 2001 bis 2002 zu sehr hohen Abfallmengen geführt hatte. Unter Vorbehalt der vorangehenden Beobachtungen kann ein bemerkenswerter Rückgang der Umweltbelastung pro Mitarbeiter von 26.1 Prozent innerhalb zweier Jahren festgestellt werden.

⁹⁴ Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Textes stand nur der Umweltbericht 2002 zur Verfügung. Interpretationen zu den im Jahr 2003 erfolgten Reduktionen liegen nicht vor.

A.5 BUNDESAMT FÜR BAUTEN UND LOGISTIK, BEREICH BAUTEN (BBL-VERWALTUNG)

BBL-VERWALTUNG: ECKDATEN

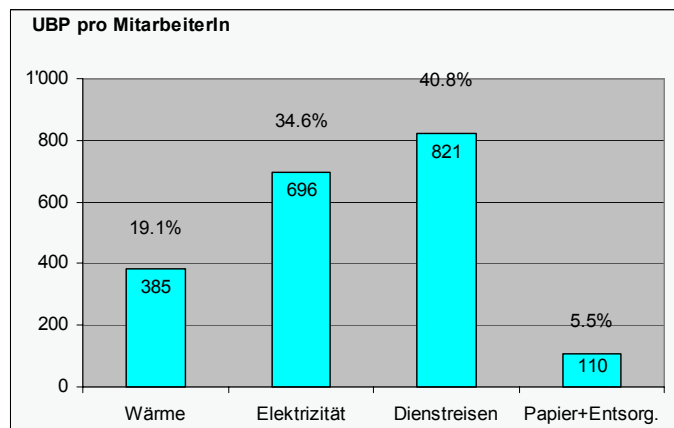
Basisjahr	2000	Anzahl Vollzeitstellen Ende 2003	232
Erster Umweltbericht	2003	Anzahl Gebäude mit Datenerfassung Ende 2003	1
Umweltrelevanz der Produkte	Typ 2		
Umweltrelevante Eigenschaften	<p>Der Bereich Bauten des BBL weist eine hohe Umweltrelevanz auf der Produktebene auf, welcher im Massnahmenplan eine hohe Priorität eingeräumt wird.</p> <p>Das BBL arbeitet ausserdem wegen derer Zuständigkeit im Unterhalt der Verwaltungsgebäude eng mit der Fachgruppe RUMBA zusammen.</p>		

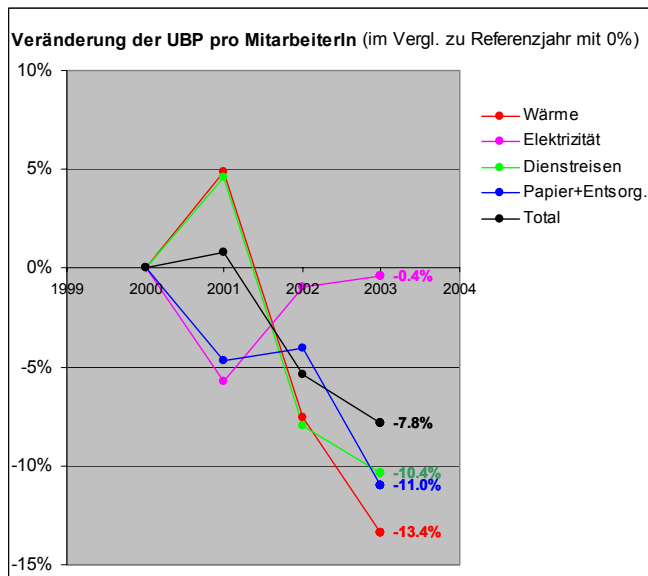
BBL-VERWALTUNG: RUMBA-LEISTUNGEN

1. Umweltmanagement

Wirkungsziele 2003	1
Davon erreicht	1

2. Betriebliche Umweltkennzahlen





Die Dienstreisen stellen den Sachbereich mit der grössten Umweltbelastung dar (40.8%), gefolgt von der Elektrizität (34.6%). Der Wärmebereich liegt wesentlich darunter (19.1%), der Sachbereich Papier & Entsorgung stellt eine weitaus weniger wichtige Komponente in der Ökobilanz der RE (5.5%) dar.

Im zeitlichen Vergleich konnten Reduktionen in allen Sachbereichen erzielt werden, wobei diejenigen der Dienstreisen (-10.4%) aufgrund ihrer hohen Umweltrelevanz hervorgehoben werden sollte. Nur der Elektrizitätsbereich weist keine wesentliche Veränderung auf.

Ausschlaggebend für die positive Umweltbilanz sind die verdichtete Raumebelegung und ein Entsorgungskonzept. Als Hindernis erscheinen die punktuellen Flugreisen im Zusammenhang mit Bauten im Ausland (Botschaften).

A.6 EIDG. ZOLLVERWALTUNG: OBERZOLLDIREKTION (EZV-OZD)

EZV-OZD: ECKDATEN

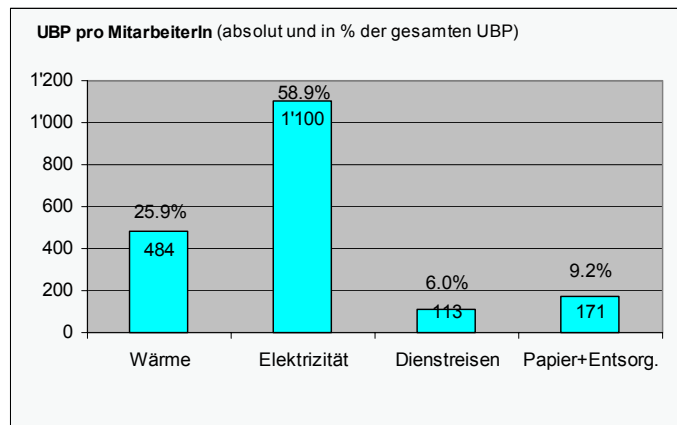
Basisjahr	2000	Anzahl Vollzeitstellen Ende 2003	498
Erster Umweltbericht	2003	Anzahl Gebäude mit Datenerfassung Ende 2003	1
Umweltrelevanz der Produkte	Typ 2		
Umweltrelevante Eigenschaften	Die Umweltauswirkungen der Tätigkeiten der OZD nach innen und aussen beziehen sich primär auf die Bereiche Verkehr, Energie und Papier.		

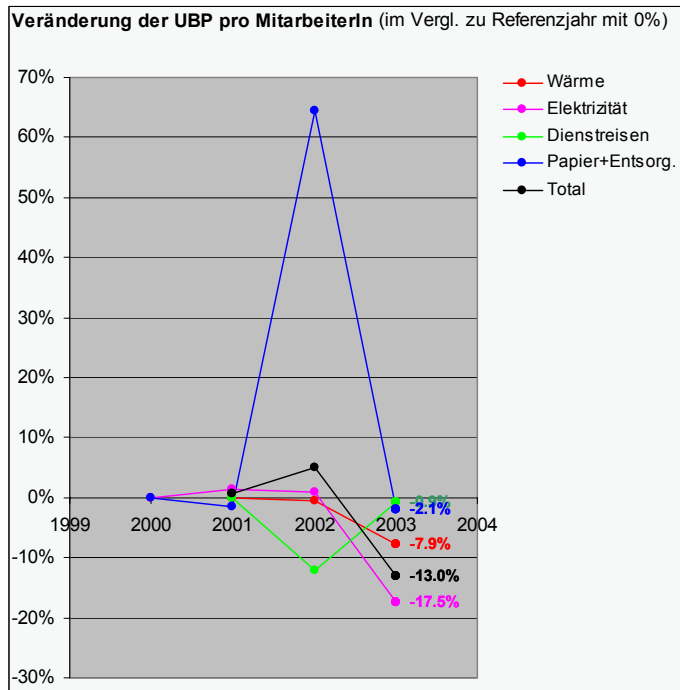
EZV-OZD: RUMBA-LEISTUNGEN

1. Umweltmanagement

Wirkungsziele 2003	3
Davon erreicht	2

2. Betriebliche Umweltkennzahlen





Die Umweltbelastung der Tätigkeiten der Oberzolldirektion wird mehrheitlich durch den Elektrizitätsverbrauch (58.9%) erzeugt, mit grossem Abstand vor dem Wärmeverbrauch (25.9%). Der Papierverbrauch und die Entsorgung belaufen sich auf 9.2 Prozent der gesamten Umweltbelastung. Die Dienstreisen sind mit 6 Prozent im Quervergleich sehr tief, was mit den spezifischen Tätigkeiten der Bundesstelle im Zusammenhang steht.

Im Jahr 2003 zeitigten die baulichen Massnahmen zur Verbesserung der Beleuchtung und die Neueinstellung der Schaltuhren an den Bürogeräten erste Wirkungen und führten zu einer Reduktion des Stromverbrauchs um 17.5 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Der markante Anstieg des Sachbereichs Papier & Entsorgung im 2002 ist durch den Einsatz einer Wasser-Klimaanlage im Sommer erklärbar, welche dank der RUMBA-Datenerfassung in der Folge ausser Betrieb gesetzt worden ist.

A.7 EIDGENÖSSISCHE ALKOHOLVERWALTUNG (EAV)

EAV: ECKDATEN

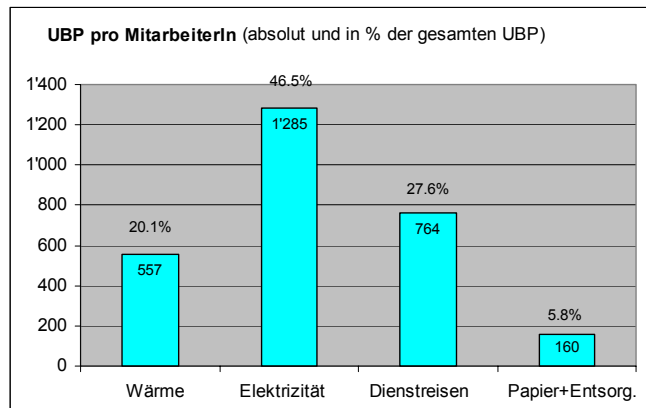
Basisjahr	1997	Anzahl Vollzeitstellen Ende 2003	160
Erster Umweltbericht	2000	Anzahl Gebäude mit Datenerfassung Ende 2003 (exkl. alcosuisse)	2
Umweltrelevanz der Produkte	Typ 2		
Umweltrelevante Eigenschaften	<p>Die Aktivitäten der EAV wirken sich vor allem durch den Ressourcenverbrauch auf die Umwelt aus. Dabei ist der Energieverbrauch von grosser ökologischer Bedeutung.</p> <p>Wegen ihrer Produkte, Dienstleistungen und Infrastruktur (chemische Labors usw.) entfalten sich die Umweltauswirkungen des ausgelagerten Profitcenters alcosuisse des EAV vor allem im externen Bereich.</p> <p>Die beiden Lagerbetriebe von alcosuisse werden seit 1999 schrittweise ins Umweltmanagement eingebunden. Ihre Umweltbelastung fliesst jedoch nicht in die vorliegenden Umweltdaten.</p>		

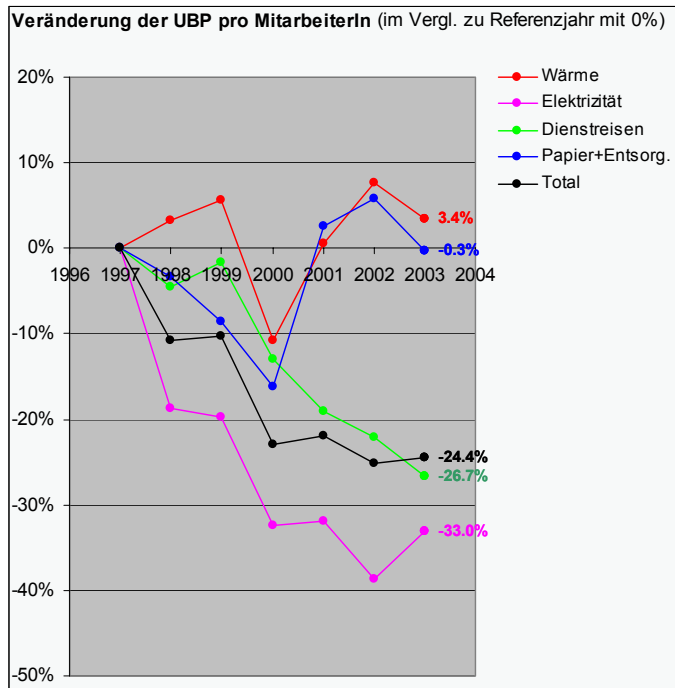
EAV: RUMBA-LEISTUNGEN

1. Umweltmanagement

Wirkungsziele 2003	2
Davon erreicht	2

2. Betriebliche Umweltkennzahlen





Die Ökobilanz der EAV (ohne Lagerbetriebe von alcosuisse) wird massgeblich durch den Elektrizitätsgebrauch bestimmt, welcher 46.5 Prozent der Umweltbelastung darstellt. Dies steht in direktem Zusammenhang mit den energieintensiven Labortätigkeiten in der Bundesstelle. Ansonsten fällt auf, dass die Dienstreisen (27.6%) den Wärmeverbrauch (20.1%) um einiges übertreffen und der Papierverbrauch und die Entsorgung in der Ökobilanz nur geringfügig ins Gewicht fallen (5.8%).

Die Zeitreihe seit 1997 zeigt eine je nach Sachbereich sehr unterschiedliche Entwicklung auf. Der Wärmeverbrauch hat einen einmaligen Rückgang im 2000 erlebt, ist jedoch in den folgenden Jahren wieder angestiegen. Dieser tiefe Wert soll gemäss Amt auf eine lange Sonnenscheindauer und Sensibilisierungsmassnahmen zurückzuführen sein. Der Elektrizitätsverbrauch konnte dagegen dank baulichen Massnahmen (neue Klimaanlage) und Verhaltensänderungen kontinuierlich verringert werden. Das Hitzejahr 2003, welches diesen positiven Trend unterbricht, ändert nichts an einer sehr positiven Bilanz von 33 Prozent Rückgang. Der Sachbereich Papier und Abfall hat Schwankungen erfahren, welche mitunter auf Pensionierungen zurückzuführen sind, welche punktuell erhöhte Abfallmengen nach sich gezogen haben. Die Dienstreisen schliesslich konnten bei Flug und Bahn kontinuierlich verringert werden und haben zu einer insgesamt sehr positiven allgemeinen Ökobilanz 1997-2003 (-24.4%) beigetragen.

A.8 GENERALSEKRETARIAT EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT (GS-EVD)

GS-EVD: ECKDATEN

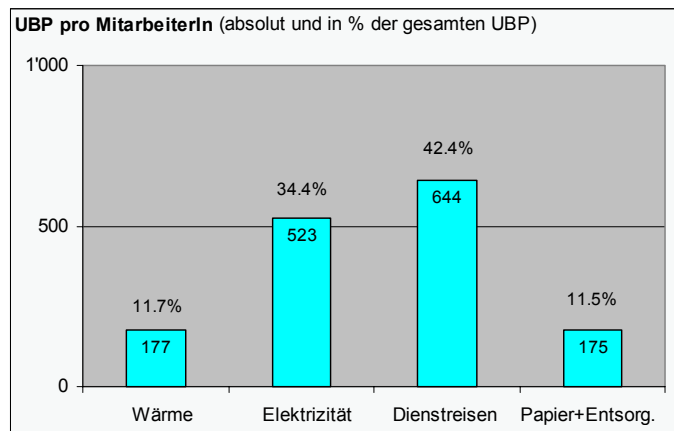
Basisjahr	2001	Anzahl Vollzeitstellen Ende 2003	68
Erster Umweltbericht	2003	Anzahl Gebäude mit Datenerfassung Ende 2003	1
Umweltrelevanz der Produkte	Typ 2		
Umweltrelevante Eigenschaften	Die Tätigkeiten des Generalsekretariats des EVD wirken sich ausschliesslich im Verwaltungsbereich direkt auf die Umwelt aus (Räumlichkeiten, Energieverbrauch, Arbeitsmittel, Dienstreisen).		

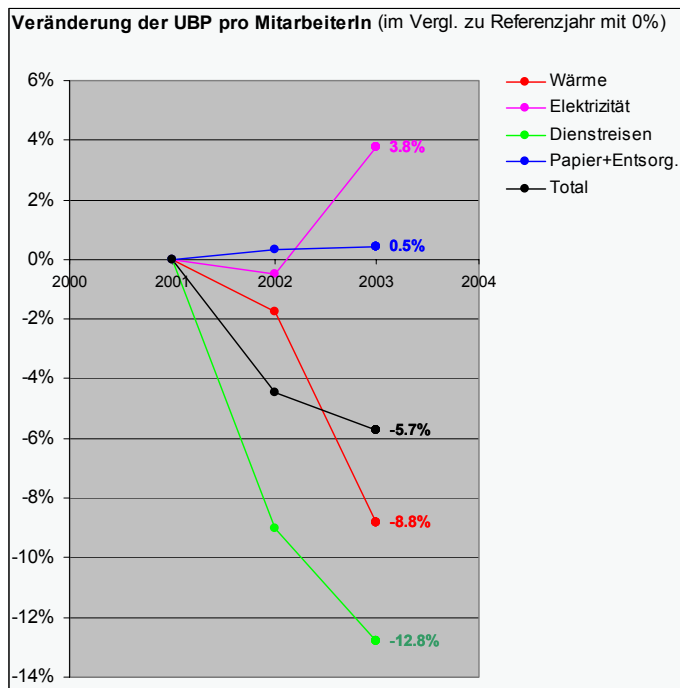
GS-EVD: RUMBA-LEISTUNGEN

1. Umweltmanagement

Wirkungsziele 2003	3
Davon erreicht	1

2. Betriebliche Umweltkennzahlen





Mit 42.4 Prozent tragen die Dienstreisen wesentlich zur Umweltbelastung des Generalsekretariats des EVD bei. Sie werden unmittelbar vom Elektrizitätsverbrauch (34.4%) gefolgt. Der Wärmeverbrauch beläuft sich auf 11.7 Prozent und ist ungefähr gleichauf mit dem Sachbereich Papier & Entsorgung (11.5%). Diese Verteilung ist repräsentativ für viele RUMBA-Einheiten.

Dank gezielter Aufklärungsarbeit konnte der Wärmeverbrauch kontinuierlich verringert werden. Die Schwankungen bei den Dienstreisen sind durch die spezifischen Aufgaben des Bundesrates ferngesteuert und lagen 2003 wesentlich tiefer als in den vorangehenden Jahren. Der Gebrauch von privaten Heizkörpern in der Verwaltung hat hingegen im 2003 zu einem Anstieg des Stromverbrauchs geführt.

A.9 BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (BLW)

BLW: ECKDATEN

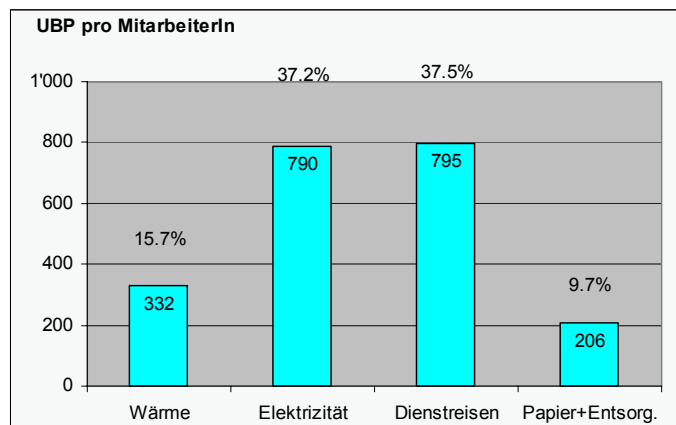
Basisjahr	1996	Anzahl Vollzeitstellen Ende 2003	251
Erster Umweltbericht	1998	Anzahl Gebäude mit Datenerfassung Ende 2003	2
Umweltrelevanz der Produkte	Typ 2		
Umweltrelevante Eigenschaften	Das UMS des BLW umfasst den betrieblichen und produktbezogenen Bereich. Die indirekten Umweltauswirkungen des BLW (Produktebene), d.h. die ökologischen Einflussmöglichkeiten gemäss Landwirtschaftsgesetzgebung bilden aufgrund ihrer hohen Bedeutung den Schwerpunkt des UMS.		

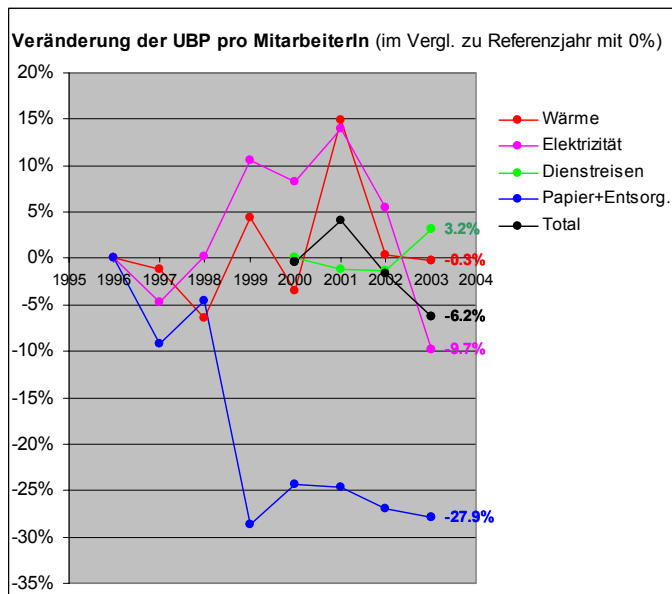
BLW: RUMBA-LEISTUNGEN

1. Umweltmanagement

Wirkungsziele 2003	2
Davon erreicht	1

2. Betriebliche Umweltkennzahlen





Im Jahr 2003 stellen die Elektrizität und die Dienstreisen die zwei bei weitem wichtigsten Umweltbelastungen dar (37.2% bzw. 37.5%). Die Belastung durch den Wärmeverbrauch wiegt hingegen im Vergleich nur knapp die Hälfte (15.7%) und Papier & Entsorgung stellen wie oft die schwächste Belastung dar (9.7%).

Der Elektrizitätsverbrauch hat unlängst eine markante Senkung erfahren, was unter anderem auf eine erhöhte Auslastung der Gebäude (mehr Mitarbeitende) und Verhaltensänderungen zurückzuführen ist. Die markante Abnahme im Papierverbrauch und in der Entsorgung 1999 ist auf die Einführung separater Entsorgung und Altpapiersammlung zurückzuführen. Die Dienstreisen sind aufgrund der jüngsten Übernahme reiseintensiver Aufgaben durch das Amt erst ab 2000 vergleichbar und haben geringfügig zugenommen.

A.10 BUNDESAMT FÜR WIRTSCHAFTLICHE LANDESVER- SORGUNG (BWL)

BWL: ECKDATEN

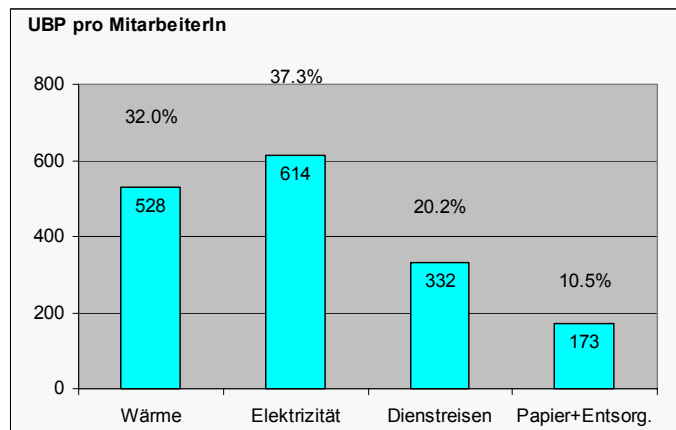
Basisjahr	1996	Anzahl Vollzeitstellen Ende 2003	35
Erster Umweltbericht	1998	Anzahl Gebäude mit Datenerfassung Ende 2003	1
Umweltrelevanz der Produkte	Typ 0		
Umweltrelevante Eigenschaften	Die Tätigkeiten des BWL wirken sich primär im internen Betrieb, d.h. im Verwaltungsbereich auf die Umwelt aus (Räumlichkeiten, Arbeitsmittel, Dienstreisen).		

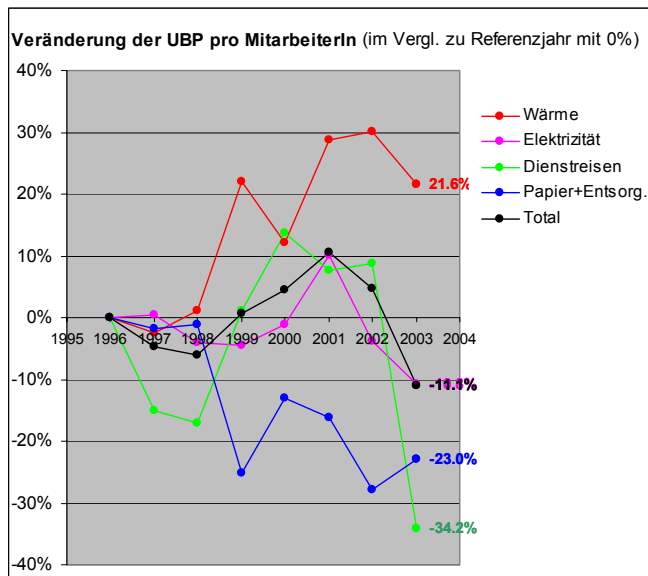
BWL: RUMBA-LEISTUNGEN

1. Umweltmanagement

Wirkungsziele 2003	2
Davon erreicht	1

2. Betriebliche Umweltkennzahlen





Die Elektrizität (37.3%) und die Wärme (32.0%) stellen die Sachbereiche mit den höchsten Umweltbelastungen dar, weit vor den Dienstreisen (20.2%) und dem Bereich Papier & Entsorgung (10.5%). Diese Verteilung ist mitunter mit den spezifischen Aufgabenbereichen des Bundesamts zu erklären, welches in Friedenszeiten mit der Ausenwelt Kontakte (mehrheitlich brieflich) ohne wesentliche Umweltbelastung unterhält.

Die zeitliche Entwicklung der Umweltwirkungen in den einzelnen Sachbereichen ist sehr unterschiedlich. Der Wärme- und Elektrizitätsverbrauch ist über mehrere Jahre gestiegen und konnte erst kürzlich unter Kontrolle gebracht werden. Eine plausible Erklärung dafür ergibt sich durch die kontinuierlich sinkende Anzahl Mitarbeitende, welche sich auf eine schlechtere Raumbelastung ausgewirkt hat. Diesem Trend konnte jedoch dank effizienten Sparmassnahmen (neue PC's, Verhaltensänderungen) entgegen gewirkt werden. Die Papier- und Abfallmengen sind grossen Schwankungen ausgesetzt, vermutlich im Zusammenhang mit punktuellen Archivräumungen. Die Dienstreisen schliesslich konnten im Jahr 2003 markant verringert werden, wobei eine Erklärung dafür im Umweltbericht aussteht. Insgesamt kann sich die Bundesstelle über einen Rückgang der Umweltbelastung um über 11 Prozent erfreuen.

A.11 BUNDESAMT FÜR WOHNUNGSWESEN (BWO)

BWO: ECKDATEN

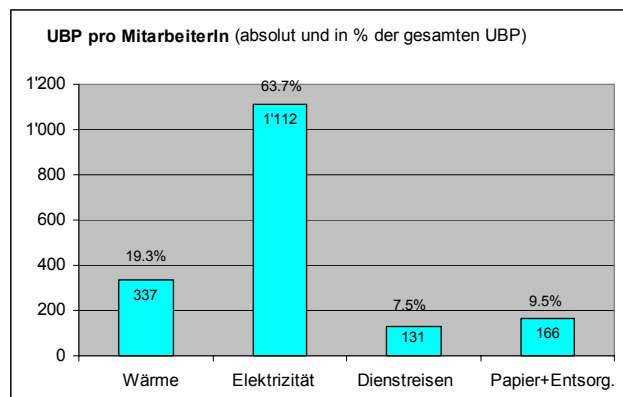
Basisjahr	2000	Anzahl Vollzeitstellen Ende 2003	54
Erster Umweltbericht	2002	Anzahl Gebäude mit Datenerfassung Ende 2003	1
Umweltrelevanz der Produkte	Typ 2		
Umweltrelevante Eigenschaften	Umweltbelastungen verursacht einerseits der interne Betrieb durch den Bezug von Ressourcen und durch die Entsorgung von Abfällen. Andererseits haben auch die Tätigkeiten und Produkte einen Einfluss auf die Umwelt und werden ebenfalls in den Massnahmenplänen von RUMBA berücksichtigt.		

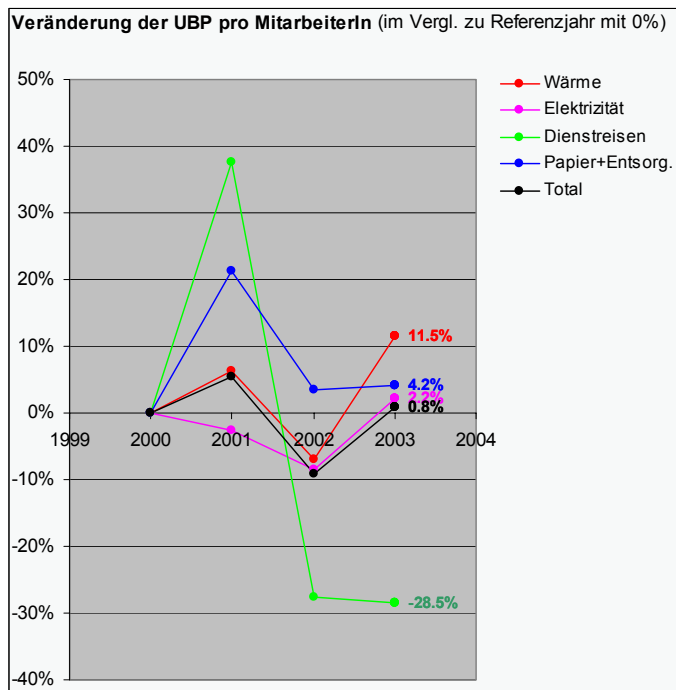
BWO: RUMBA-LEISTUNGEN

1. Umweltmanagement

Wirkungsziele 2003	4
Davon erreicht	1

2. Betriebliche Umweltkennzahlen





Das Bundesamt für Wohnungswesen zeichnet sich durch einen sehr hohen Anteil der Elektrizität (63.7%) zur gesamten Umweltbelastung aus, welcher durch die ansonsten vergleichsweise sehr tiefen Umweltdaten bedingt ist. Die Wärme ist der zweitwichtigste Faktor, fällt jedoch merklich weniger ins Gewicht (19.3%). Der Papierverbrauch und die Entsorgung stellen 9.5 Prozent dar. Der Anteil für Dienstreisen ist in diesem Bundesamt sehr gering (7.5%).

Im Bereich Wärme und Elektrizität sind verschiedene Massnahmen ergriffen worden, wie Sensibilisierung, zentrale Stromabschaltungen, neue EDV usw., deren Wirkungen nicht nachhaltig gewesen sind. So hat sich die erfreuliche Tendenz von 2002 im nachfolgenden Jahr gewendet. Dank der konsequenten Einführung der Abfalltrennung konnte die Umweltbelastung durch Papier & Entsorgung im 2002 verringert werden. Bemerkenswert ist der sehr tiefe Wasserverbrauch dank einer Regenwasser-Sammelanlage. Aufgrund ihrer tiefen absoluten Werte sind die Dienstreisen anfällig auf grosse Schwankungen. So fällt etwa das Jahr 2001 wegen einmaliger Flugreisen mit hohen Werten aus dem Lot.

A.12 STAATSSSEKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT (SECO)

SECO: ECKDATEN

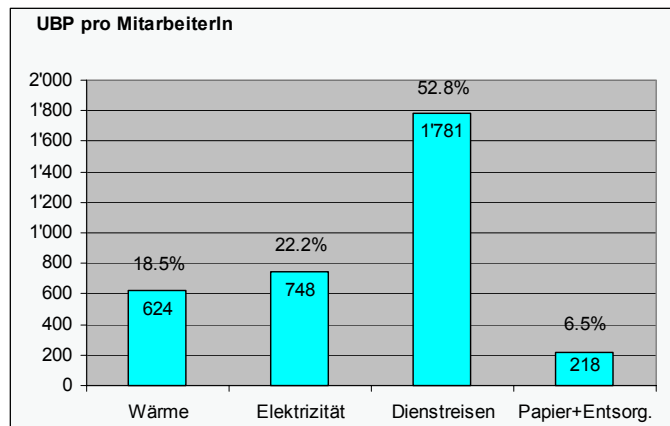
Basisjahr	1998	Anzahl Vollzeitstellen Ende 2003	551
Erster Umweltbericht	2000	Anzahl Gebäude mit Datenerfassung Ende 2003	5
Umweltrelevanz der Produkte	Typ 2		
Umweltrelevante Eigenschaften	Obwohl der Bereich Produkte kein Schwerpunkt für das UMS des seco darstellt, sind verschiedene Anstrengungen in diesem Sinne im Gang (etwa im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen, Nachhaltigkeit in der WTO usw.).		

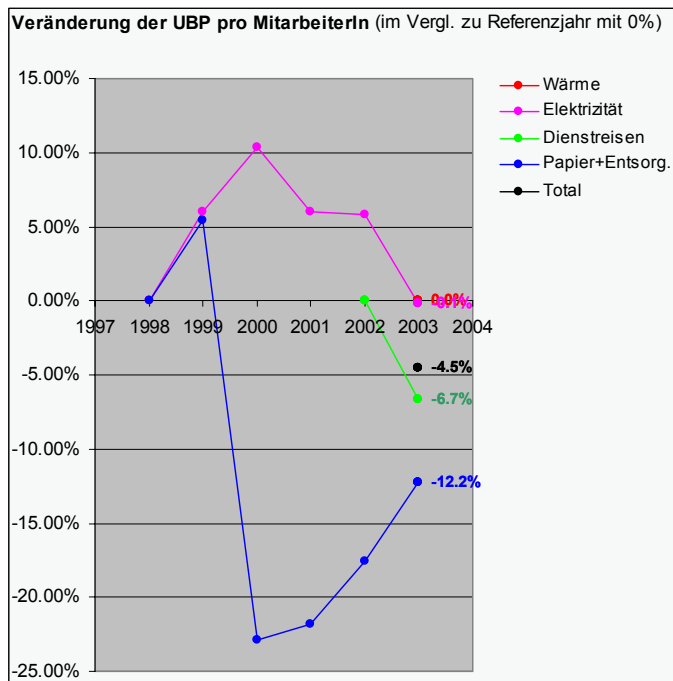
SECO: RUMBA-LEISTUNGEN

1. Umweltmanagement

Wirkungsziele 2003	2
Davon erreicht	2

2. Betriebliche Umweltkennzahlen





Die Umweltbilanz des seco fällt durch den überdurchschnittlich hohen Beitrag der Dienstreisen zur gesamten Umweltbelastung auf (52.8%), was direkt auf die spezifischen Aufgaben dieses Bundesamtes zurückzuführen ist (zahlreiche Ausland-Flugreisen).

Im Zeitvergleich ist zu bemerken, dass die Dienstreisen und der Wärmeverbrauch erst ab 2002 respektive 2003 berücksichtigt werden. Dies liegt daran, dass der Wärmeverbrauch wegen eines Umzugs des seco in schlecht wärmeisolierte Gebäude in die Höhe geschossen ist und ein Vergleich über die Jahre somit nicht relevant wäre. Andererseits sind Massnahmen zur Eindämmung von Flugreisen erst ab 2002 getroffen worden, womit auch dieser Bereich erst später berücksichtigt worden ist.

Kontinuierliche Einsparungen konnten im Elektrizitätsverbrauch dank neuer IT-Hardware und Energiesparwochen erzielt werden. Der Papierverbrauch, welcher im 2000 dank dem systematischen Verzicht auf Papierversand zugunsten von elektronischem Briefverkehr stark gesunken war, hat hingegen erneut zugenommen, ganz wie die Abfallmengen. Die Dienstreisen konnten im 2003 erstmals seit Jahren reduziert werden, wobei sich die Nachhaltigkeit dieser Tendenz (vor dem Hintergrund der SARS-Krise im 2003) noch erweisen muss. Insgesamt zeichnet sich eine Reduktion von 4.5 Prozent der UBP ab.

A.13 GENERALSEKRETARIAT – UVEK (GS-UVEK)

GS-UVEK: ECKDATEN

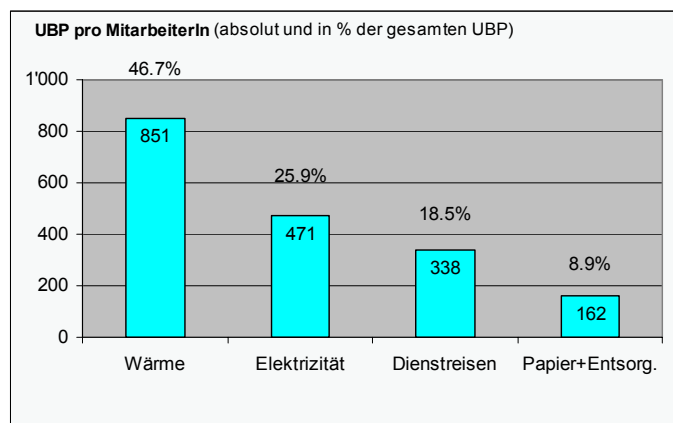
Basisjahr	2001	Anzahl Vollzeitstellen Ende 2003	129
Erster Umweltbericht	2003	Anzahl Gebäude mit Datenerfassung Ende 2003	3
Umweltrelevanz der Produkte	Typ 2		
Umweltrelevante Eigenschaften	Die Hauptauswirkungen der Bundesstelle auf die Umwelt finden sich im internen Betrieb (Wärme-, Elektrizitäts-, Wasser- und Papierverbrauch, sowie Geschäftsreisetätigkeiten). Die Massnahmen in Zusammenhang mit Strom, Elektrizität, Wasser und Abfall werden gemeinsam mit dem ARE durchgeführt.		

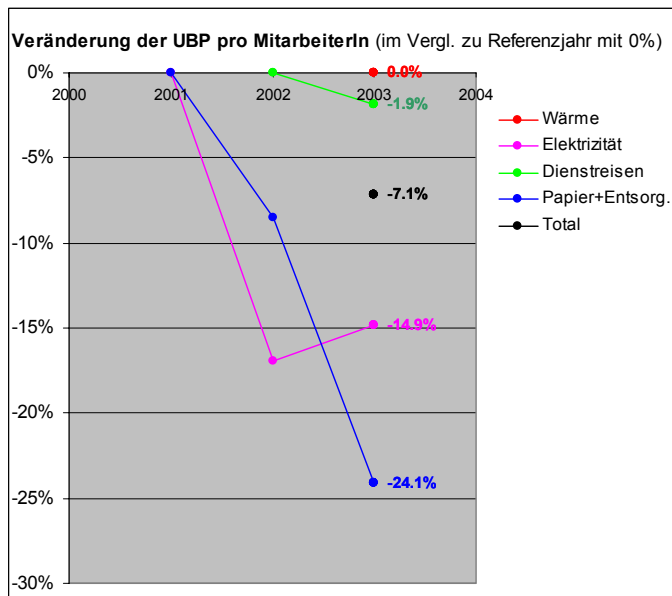
GS-UVEK: RUMBA-LEISTUNGEN

1. Umweltmanagement

Wirkungsziele 2003	5
Davon erreicht	5

2. Betriebliche Umweltkennzahlen





Der Wärmeverbrauch stellt bei weitem die wichtigste Umweltbelastung des GS UVEK dar (46.7%), weit vor dem Stromverbrauch (25.9%) und den Dienstreisen (18.5%). Der Sachbereich Papier & Entsorgung fällt mit einem Anteil von 8.9 Prozent der gesamten Umweltbelastung verhältnismässig wenig ins Gewicht.

Wegen eines Umzugs im 2003 in ein Gebäude mit schlechten Wärmekennzahlen ist der Wärmeverbrauch sehr hoch. Aus demselben Grund wurde auf eine Zeitreihe des Wärmeverbrauchs verzichtet. Die Isolationsmassnahmen in den bereits vor 2003 belegten Räumlichkeiten hingegen haben im Wärmeverbrauch die erhofften Wirkungen gezeigt. Eine ähnliche Entwicklung zeichnete sich im Stromverbrauch ab, namentlich dank der systematischen Einführung von energiesparenden Flachbildschirmen und diversen Stromsparoptimierungen der Bürogeräte. Dank einer konsequenten Abfalltrennung, der Einführung von Mischwasserhähnen und anderen technischen Massnahmen konnten die Werte im Sachbereich Papier & Entsorgung seit 2001 um über 24 Prozent gesenkt werden. Die Daten zu den Dienstreisen sind erst seit 2002 vollständig, ein Zeitvergleich ist somit nur beschränkt möglich. Die Autoreisen sind jedoch stark von den Tätigkeiten des Büros für Flugunfalluntersuchungen (BFU) abhängig.

A.14 BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (ARE)

ARE: ECKDATEN

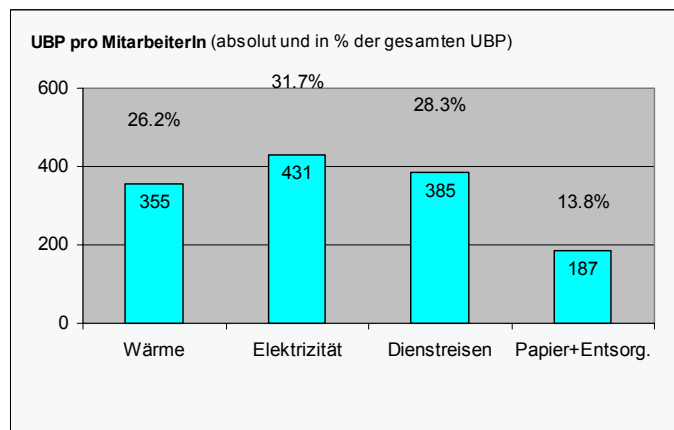
Basisjahr	2001	Anzahl Vollzeitstellen Ende 2003	66
Erster Umweltbericht	2002	Anzahl Gebäude mit Datenerfassung Ende 2003	1
Umweltrelevanz der Produkte	Typ 3		
Umweltrelevante Eigenschaften	<p>Mit den Leistungen gegen aussen lenkt und beeinflusst das ARE den Verbrauch an natürlichen Ressourcen, die Belastung von Mensch, Natur und Landschaft, sowie die Mobilität. Das ARE fördert generell die nachhaltige Entwicklung als Handlungsansatz für Akteure aus Wirtschaft, Staat und Gesellschaft.</p> <p>Die Massnahmen im Zusammenhang mit Strom, Elektrizität, Wasser und Abfall werden gemeinsam mit dem GS UVEK durchgeführt.</p>		

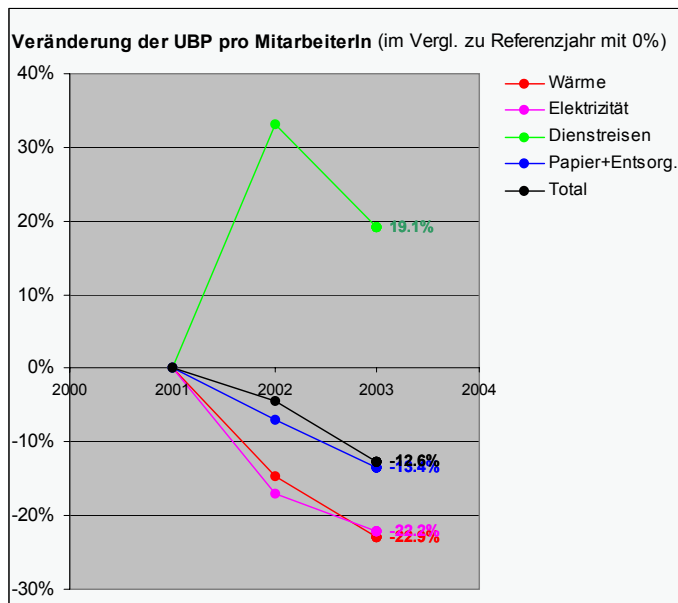
ARE: RUMBA-LEISTUNGEN

1. Umweltmanagement

Wirkungsziele 2003	3
Davon erreicht	2

2. Betriebliche Umweltkennzahlen





Mit einem Anteil von 31.7 Prozent belastet der Stromverbrauch die Umwelt am meisten, mit wenig Abstand gefolgt von den Dienstreisen (28.3%) und dem Wärmeverbrauch (26.2%). Papier & Entsorgung machen noch 13.8 Prozent der Umweltbelastung aus.

Das ARE weist im Zeitvergleich seit Einführung von RUMBA im 2001 insgesamt eine positive Umweltbilanz auf. Die Massnahmen haben in allen Sachbereichen Wirkung gezeigt und zu einer Verringerung der UBP um über 18 Prozent geführt. Der Wärmeverbrauch konnte namentlich dank baulichen Massnahmen (Gebäudeisolierung) kontinuierlich verringert werden, der Stromverbrauch dank dem Ersatz der Röhren- durch Flachbildschirme und dank Zeitschaltuhren für Drucker. Die Zahlen im Papierverbrauch und in der Entsorgung waren ebenfalls rückläufig, wenngleich diese Tendenz wegen Archivierungsarbeiten weniger ausgeprägt ist. Die Dienstreisen waren seit 2001 starken Schwankungen ausgesetzt (verstärkt dadurch, dass Dienstreisen in dieser Bundesstelle an sich eher selten sind), wobei 2002 mit intensiven Flugreisen in Zusammenhang mit dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung im Johannesburg aus dem Lot fällt. Andererseits ist festzuhalten, dass im ARE praktisch keine Dienstreisen per Auto erfolgten und auf Europareisen systematisch die Bahn benutzt worden ist.

A.15 BUNDESAMT FÜR ENERGIE (BFE)

BFE: ECKDATEN

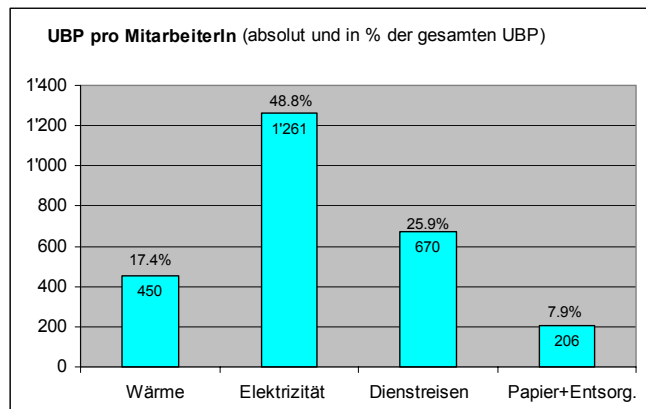
Basisjahr	2000	Anzahl Vollzeitstellen Ende 2003	97
Erster Umweltbericht	2002	Anzahl Gebäude mit Datenerfassung Ende 2003	1
Umweltrelevanz der Produkte	Typ 3		
Umweltrelevante Eigenschaften	Einerseits wirken sich die Tätigkeiten des BFE im Verwaltungsbereich auf die Umwelt aus. Andererseits hat das BFE durch seinen Einfluss auf die Energiepolitik und mit dem Programm EnergieSchweiz noch wesentlich bedeutendere indirekte Umweltauswirkungen.		

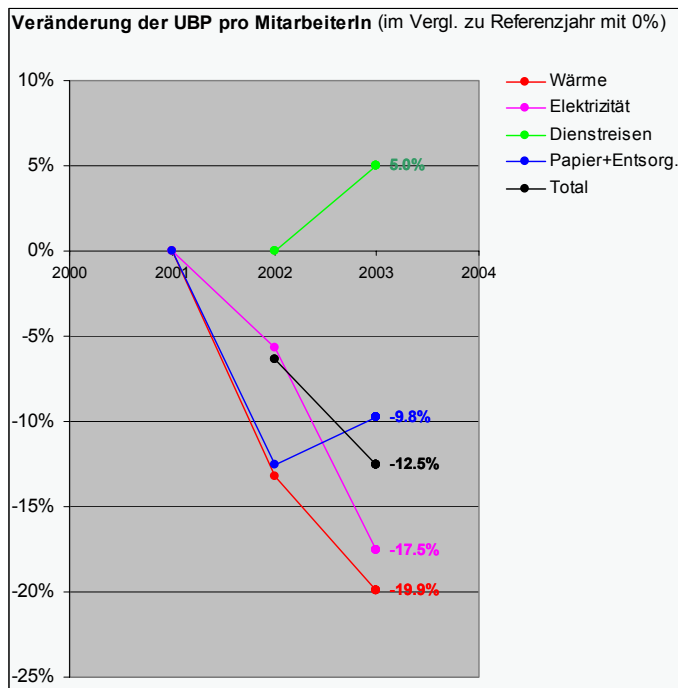
BFE: RUMBA-LEISTUNGEN

1. Umweltmanagement

Wirkungsziele 2003	3
Davon erreicht	3

2. Betriebliche Umweltkennzahlen





Die Umweltbelastung durch das BFE ist massgeblich durch den Elektrizitätsverbrauch bedingt (48.8%), gefolgt von den Dienstreisen (25.9%) und dem Wärmeverbrauch (17.4%). In der letzten Position finden sich der Papierverbrauch und die Entsorgung mit 7.9% der gesamten Umweltbelastung.

Das BFE ist in den Jahren 2002 und 2003 bedeutend gewachsen und der Mitarbeiterstand hat jährlich um fast 10 Prozent zugenommen. Dieser Umstand wirkt sich auf die Umweltdaten aus und muss bei deren Interpretation berücksichtigt werden. Sowohl der Wärme- als auch der Stromverbrauch haben in den zwei Jahren stetig und rapid abgenommen, was mindestens teilweise durch die bessere Raumnutzung bedingt ist. Die Auslagerung des Servers im 2003 muss ebenfalls als Erklärung für die Abnahme des Elektrizitätsverbrauchs herbeigezogen werden. Der Papierverbrauch ist in den vergangenen Jahren starken Schwankungen ausgesetzt gewesen, was mit spezifischen Publikationen im Zusammenhang steht. So ist im Sachbereich Papier & Entsorgung im 2002 ein markanter Rückgang zu beobachten. Die Dienstreisen haben im 2003 gegenüber dem Vorjahr leicht zugenommen. Insgesamt lässt sich ein Rückgang der UBP um 12.5 Prozent in zwei Jahren feststellen.

A.16 BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT (BUWAL)

BUWAL: ECKDATEN

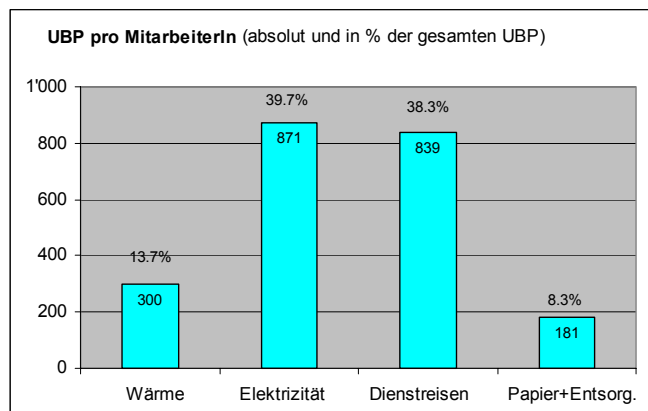
Basisjahr	2001	Anzahl Vollzeitstellen Ende 2003	340
Erster Umweltbericht	2003	Anzahl Gebäude mit Datenerfassung Ende 2003	3
Umweltrelevanz der Produkte	Typ 3		
Umweltrelevante Eigenschaften	<p>RUMBA im BUWAL beschränkt sich gemäss des Leitbilds auf den Verwaltungsbereich mit den drei Teilbereichen Räumlichkeiten, Arbeitsmittel und Verkehr.</p> <p>Der Bereich Produkte und externe Leistungen ist zwar in der Regel Bestandteil von RUMBA, kommt aber hier nicht zur Anwendung, weil er ohnehin zu den Kernaufgaben des Amtes gehört.</p>		

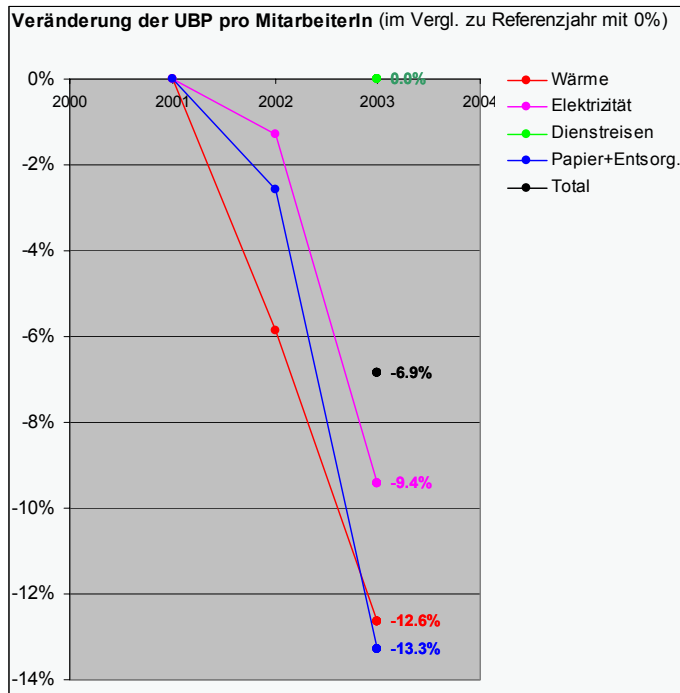
BUWAL: RUMBA-LEISTUNGEN

1. Umweltmanagement

Wirkungsziele 2003	3
Davon erreicht	2

2. Betriebliche Umweltkennzahlen





Die Sachbereiche Elektrizität und Dienstreisen stellen bei weitem die wichtigsten Umweltbelastungen dar (39.7 bzw. 38.3%), mit grossem Abstand gefolgt vom Wärmeverbrauch (13.7%) und Papier & Entsorgung (8.3%). Die Dienstreisen widerspiegeln die internationale Ausrichtung der Tätigkeiten des Amts.

Die Bereiche Wärme, Elektrizität und Papier & Entsorgung konnten kontinuierlich verbessert werden, namentlich dank Anpassungen der Raumtemperatur, Verhaltensänderungen, Einführung von Flachbildschirmen und Online-Publikationen. Die Dienstreisen per Flug haben seit 2001 zugenommen und sind stark vom Austragungsort der internationalen Umweltkonferenzen abhängig, welche in den Jahren 2002 bis 2003 abgehalten waren (Bali, Johannesburg, Kioto usw.). Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wurde das Jahr 2003 als Referenzjahr bestimmt.

ANHANG B: DETAILS ZUR WEB-UMFRAGE

Im Folgenden sind die nach den Ebenen Umweltteamleitung und Direktion respektive Geschäftsleitung aufgeschlüsselten Ergebnisse der Web-Umfrage tabellarisch dargestellt.

B.1: KONZEPTION VON RUMBA: MITTELWERTVERGLEICHE ZWISCHEN GESAMTSAMPLE UND SUBSAMPLES (N=81)

<i>Frage/Item* -></i>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	<i>Total</i>
Direktor/innen Dienststellen (N=39)	3.4	3.3	3.2	3.1	2.8	2.9	3.0	3.0	3.4	3.0	3.3	3.2	3.1
Leitende Umweltteams (N=29)	3.3	3.3	2.9	3.1	2.7	2.8	3.2	3.2	3.2	2.6	3.4	3.2	3
Gesamtes Sample (N=81)	3.4	3.3	3.1	3.2	2.9	2.9	3.2	3.2	3.3	2.7	3.4	3.4	3.1

* Nummerierung der Fragen/Items siehe Darstellung 4.1.

B.2: UMSETZUNG VON RUMBA AUF DER ÜBERGEORDNETEN PROGRAMMEBENE: MITTELWERTVERGLEICHE (N= 81)

<i>Frage/Item* -></i>	1	2	3	4	5	6	7	<i>Total</i>
Direktor/innen Dienststellen (N=39)	2.7	2.5	2.4	3.1	3.0	3.2	2.9	2.8
Leitende Umweltteams (N=29)	2.7	2.2	2.2	3.1	3.1	3.6	2.8	2.8
Gesamtes Sample (N=81)	2.7	2.3	2.3	3.2	3.1	3.4	3.0	2.9

* Nummerierung der Fragen/Items siehe Darstellung 5.1.

B.3: UMSETZUNG VON RUMBA IN DEN ORGANISATIONSEINHEITEN: MITTELWERT-VERGLEICHE (N=21)

<i>Frage/Item* -></i>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	<i>To- tal</i>
Direktor/innen Dienststellen (N=3)	2.7	2.3	2.0	2.7	3.0	2.3	2.7	2.5	2.0	2.3	2.7	3.0	2.3
Leitende Umwelt- teams (N=4)	2.8	2.8	2.5	2.3	2.8	2.5	4.0	3.3	2.8	2.8	3.0	3.0	2.8
Gesamtes Sample (N=21)	2.8	2.4	2.4	2.5	2.9	2.6	3.7	3.2	2.8	3.2	2.8	3.1	2.9

* Nummerierung der Fragen/Items siehe Darstellung 5.2.

B.4: UMSETZUNG VON RUMBA IN DER EIGENEN ORGANISATIONSEINHEIT: MITTELWERTVERGLEICHE (N=66)

<i>Frage/Item* -></i>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	<i>To- tal</i>
Direktor/innen Dienststellen (N=39)	2.6	3.2	3.1	3.0	2.6	2.6	3.4	2.1	3.0	3.3	3.0	3.0	3.1	3.2	2.9
Leitende Umwelt- teams (N=29)	2.9	2.7	2.9	3.0	2.6	2.4	3.2	1.9	3.2	3.2	2.7	2.8	2.7	2.9	2.8
Gesamtes Sample	2.7	3.0	3.0	3.0	2.6	2.5	3.3	2.0	3.1	3.2	2.9	2.9	3.0	3.0	2.8

* Nummerierung der Fragen/Items siehe Darstellung 5.3.

B.5: SCHWIERIGKEITEN BEI DER UMSETZUNG VON RUMBA IN DER EIGENEN ORGANISATIONSEINHEIT: MITTELWERTVERGLEICHE (N=76)

<i>Frage/Item* -></i>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	<i>Total</i>
Direktor/innen Dienststellen (N=39)	2.7	2.5	2.7	2.3	2.5	2.6	2.4	2.0	2.8	2.5	2.2	3.0	2.7	2.7
Leitende Umwelt- teams (N=29)	2.6	2.9	2.9	2.3	2.5	3.1	2.3	2.6	2.8	2.6	2.0	2.8	3.0	2.4
Gesamtes Sample (N=76)	2.7	2.7	2.8	2.3	2.5	3.0	2.2	2.3	2.8	2.4	2.0	3.0	2.7	2.6

* Nummerierung der Fragen/Items siehe Darstellung 5.4.

B.6: ZIELERREICHUNG IN DER EIGENEN ORGANISATIONSEINHEIT: MITTELWERTVERGLEICHE (N=66)

<i>Frage/Item* -></i>	1	2	3	4	5	6	7	<i>Total</i>
Direktor/innen Dienststellen (N=39)	3.1	2.9	2.8	2.1	2.0	2.2	3.0	2.8
Leitende Umwelt- teams (N=29)	2.9	3.2	3.1	2.4	2.2	2.5	3.0	2.4
Gesamtes Sample (N=66)	3.0	3.0	2.9	2.2	2.1	2.3	3.0	2.7

* Nummerierung der Fragen/Items siehe Darstellung 6.1.

ANHANG C: ÜBERBLICK ÜBER DIE ERFASSUNGSMETHODEN FÜR DIE UMWELTKENNZAHLEN

	<i>Umweltdaten</i>	Masseinheit	Datenerfassung	Datenqualität	Beobachtungen
Bezugsgrösse	<i>Mitarbeitende</i>	Vollzeitaquivalent	Arithmetisches Mittel zwischen 1. Januar und 31. Dezember gemäss Bundespersonal-Informationssystem	Datenquelle zuverlässig, Jahresmittel sind jedoch mit gewisser Ungenauigkeit behaftet	Mitarbeitende im Aussendienst nur bei Dienstreisen berücksichtigt
	<i>Beanspruchte Energie-Bezugsfläche</i>	m ²	Einmalige Erfassung pro Gebäude gemäss ESTAT-Blätter des BBL	Genauere Erfassung	Jährliche Anpassung gemäss effektiver Beanspruchung
Wärme	<i>Wärmeverbrauch</i>	kWh/Jahr	Durch den Hausdienst (BBL) pro Gebäude monatlich erhoben und zentral erfasst	Erfassung im Rahmen der Zählgenauigkeit, Verbrauchszahlen werden zentral beim BBL kontrolliert	Zur Berechnung der UBP wird zwischen Energieträgern (Erdgas, Heizöl, Wärmerückgewinnung usw.) unterschieden Zur Berechnung der UBP wird zwischen Energiequellen (Atom-, Wasserenergie, erneuerbare Energien usw.) unterschieden
	<i>Elektrizitätsverbrauch</i>	kWh/Jahr			
Papier & Entsorgung	<i>Wasserverbrauch</i>	m ³ /Jahr	Zentralisierter Bezug beim BBL, durch RE erfasst (eine zentrale Erfassung pro RE durch das BBL wird 2005 eingeführt)		Abonnierte Zeitungen, Bücher sowie zugesandte Papiere werden nicht berücksichtigt Zur Berechnung der UBP wird zwischen Papiertypen (rezykliert, Frischfaser) unterschieden
	<i>Papierverbrauch total</i>	kg/Jahr			
	<i>Verbrauch Frischfaserpapier</i>				
	<i>Papierverbrauch Kopierer/Drucker total</i>				
	<i>Verbrauch Frischfaserpapier Kopierer/Drucker</i>				

	<i>Umweltdaten</i>	Masseinheit	Datenerfassung	Datenqualität	Beobachtungen
	<i>Abfallaufkommen total</i>		Durch den Hausdienst (BBL) pro Gebäude mit Strichliste systematisch erhoben und zentral erfasst	Anzahl Abfallbehälter (Paletten, Datarec usw.) genau erfasst, Ungenauigkeiten können durch die Anwendung von Mittelwerten des Gewichts der Behälter entstehen	Der Sonderabfall ist kaum mehr ein Problem in der Bundesverwaltung und wird nicht berücksichtigt
	<i>Kehrichtaufkommen</i>				
	<i>Bahnreisen Schweiz</i>		Wird anhand von Strecken-Mittelwerten von Tagesstreckenkarten und GA's ermittelt	Anzahl bezogener Tagesstreckenkarten und GA's genau erfasst, grosse Abweichungen in den Strecken-Mittelwerten möglich	
Dienstreisen	<i>Autoreisen</i>		Mietauto: gemäss individueller Abrechnung Privat- und Dienstauro: Kilometerzähler	Exakte Ermittlung der zurückgelegten Strecke möglich	
	<i>Bahnreisen Ausland</i>	km/Jahr			
	<i>Flugreisen Europa</i>		Durch die Dienststellen direkt oder durch Bundesreisezentrale erfasst, mit Unterscheidung zwischen Destinationen	Genaue Erfassung der Anzahl Tickets je Destination. Ungenauigkeiten können bei Flugreisen mit mehreren Tickets (zu Kostenoptimierungen) entstehen.	Liste mit Destinationen, aus der die RUMBA-Einheiten die zurückgelegten Flugkilometer ermitteln Zur Berechnung der UBP wird zwischen Kurz- und Langstreckenflügen unterschieden
	<i>Flugreisen interkontinental</i>				

ANHANG D: ÜBERBLICK UMSETZUNG VON RUMBA

Umsetzung von RUMBA in der Bundesverwaltung (BV)										
Dept.	RUMBA-Einheiten (RE) (a) gem. Umweltbericht BV 2003 (b) gem. Umweltbericht BV 2005 (c) Stand 1. April 2005 (d) gem. BR-Beschluss RUMBA: Einführung RUMBA bis Ende 2005 abzuschliessen (e) gem. BR-Beschluss RUMBA: Einführungstermin RUMBA im Leistungsauftrag festzulegen		RE im 1. Kreis der BV				RE im 2. Kreis + ETH + EAV			
			eingeführt Ende 2002 (a)	eingeführt Ende 2004 (b)	eingeführt od. in Einführung (c)	total RE (Soll-Einführungen) (d)	eingeführt Ende 2002 (a)	eingeführt Ende 2004 (b)	eingeführt od. in Einführung (c)	total RE (Soll-Einführungen) (e)
	PD									
PD	PD	Parlamentsdienste (ausserhalb Verwaltung)								
	BK									
BK	BK	Bundeskanzlei	0	0	1	1				
BK	EDSB	Eidg. Datenschutzbeauftragter (für RUMBA in BK enthalten)								
	EDA									
EDA	EDA GRW	Standort Giesslerweg 5: BRZ +TT + TID	0	1	1	1				
EDA	EDA Telematik	Ressort Telematik	0	0	1	1				
EDA	EDA DRA	Direktion für Ressourcen und Aussennetz	0	0	1	1				
EDA	EDA BG28	Standort Bundesgasse 28: Politische Abteilungen III+V	0	0	1	1				
EDA	EDA BG32	Standort Bundesgasse 32: Politische Abteilungen IV+VI (+z.T. III)	0	0	1	1				
EDA	EDA BV	Standort Bundeshaus West: GS-EDA (exkl. TID) + SSK + PA I-II	0	0	1	1				
EDA	EDA Monb.	Standort Monbijoustrasse 20: Diplomat. Inspektorat + ZISP	0	0	1	1				
EDA	DKVA	Diplomatische u. konsularische Vertretungen (vereinfachtes RUMBA-System)	0	0	1	1				
EDA	EDA BG18	Direktion für Völkerrecht (DV)	0	0	1	1				
EDA	DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	0	0	1	1				
	EDI									
EDI	GS EDI	Generalsekretariat	0	1	1	1				
EDI	IDZ	Informatik-Dienstleistungszentrum	0	0	1	1				
EDI	BAK	Bundesamt für Kultur	0	0	1	1				
EDI	BAG	Bundesamt für Gesundheit	0	0	1	1				
EDI	BAR	Schweiz. Bundesarchiv (Beginn RUMBA-Einführung 2005 vorgesehen)	0	0	0	1				
EDI	SBF	Staatssekretariat für Bildung und Forschung	0	1	1	1				
EDI	BFS	Bundesamt für Statistik	0	0	1	1				
EDI	BSV	Bundesamt für Sozialversicherung	0	0	1	1				
EDI	BAMV	Bundesamt für Militärversicherung (2005 Tranfer zu SUVA)								
EDI	EBG	Eidg. Büro für Gleichstellung (ohne formalisiertes Umweltmanagement)								
EDI	ETHZ	Eidgenössische technische Hochschule Zürich					0	1	1	
EDI	EPFL	Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne					0	1	1	
EDI	EAWAG	Eidg. Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserrein. u. Gewässerschutz					1	1	1	
EDI	EMPA	Eidg. Materialprüfungs- und Forschungsanstalt					0	1	1	
EDI	PSI	Paul Scherrer Institut					0	1	1	
EDI	WSL	Eidg. Anstalt für Wald, Schnee und Landschaft					1	1	1	
EDI	ETH-Rat	ETH-Rat (für RUMBA in ETHZ enthalten)								
EDI	Swissmedic	Swissmedic, Schweiz. Heilmittelinstitut (vom BRB nicht erfasst)								
EDI	MeteoSCHWEIZ	Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie					0	0	1	
	EJPD									
EJPD	GS EJPD	Generalsekretariat	1	1	1	1				
EJPD	ISC	Informatik Service Center	0	0	1	1				
EJPD	BA	Bundesanwaltschaft	0	0	1	1				
EJPD	Fedpol	Bundesamt für Polizei	0	0	1	1				
EJPD	BFM	Bundesamt für Migration (=IMES+BFF)	0	0	1	1				
EJPD	BJ	Bundesamt für Justiz	0	0	1	1				
EJPD	ARK	Asylrekurskommission (vom BRB nicht erfasst)								
EJPD	ESBK	Eidg. Spielbankenkommission (vom BRB nicht erfasst)								
EJPD	IGE	Eidg. Institut für geistiges Eigentum (vom BRB nicht erfasst)								
EJPD	METAS	Bundesamt für Metrologie und Akkreditierung					0	0	1	
EJPD	SIR	Schweiz. Institut für Rechtsvergleichung (vom BRB nicht erfasst)								
	VBS									
VBS	GS	Generalsekretariat (RUMS ohne RUMBA)								
VBS	DSP	Direktion Sicherheitspolitik (RUMS ohne RUMBA)								
VBS	BASPO	Bundesamt für Sport					0	0	1	
VBS	BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz (RUMS ohne RUMBA)								
VBS	Verteidigung	Verteidigung (RUMS ohne RUMBA, ausser unten stehende 4 Bereiche)								
VBS	> Teile LBA	Teile Logistikbasis der Armee (vormals BABHE)	0	1	1	1				
VBS	> Personelles J1	Untergruppe Personelles VBS	0	0	1	1				
VBS	> VZ-VBS	Verwaltungszentrum VBS	0	1	1	1				
VBS	> Planungsstab	Planungsstab VBS	0	0	1	1				
VBS	armasuisse	armasuisse (RUMS ohne RUMBA)								
VBS	> swisstopo	Bundesamt für Landestopographie					0	0	0	

Fortsetzung siehe nächste Seite.

ANHANG E: VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

AFD DGD	Administration fédérale des douanes : Direction générale des douanes
BLA	Base logistique de l'armée (autrefois Office fédéral des exploitations des Forces terrestres [OFEFT])
CdG	Commission de gestion
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CSG	Conférence des secrétaires généraux
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
ICP	Indicateurs de charge polluante
IFAEPE	Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux
IT	Technologies de l'information
ODT	Office fédéral du développement territorial
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
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
OFL	Office fédéral du logement
RFA	Régie fédérale des alcools
RUMBA	Programme de gestion des ressources et de management environnemental de l'administration fédérale
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SER	Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche
SG	Secrétariat général
SME	Système de management environnemental
UO	Unité d'organisation
UR	Unité RUMBA

CORINE MAUCH, DIPL. ING. ETH / MPA (INTERFACE)

Corine Mauch ist diplomierte Agrarökonomin ETH und Master of Public Administration (MPA IDHEAP). Von 1984 bis 1990 arbeitete sie beim Büro für Infrastruktur- und Entwicklungsplanung, Umwelt- und Wirtschaftsfragen Infras in Zürich in den Bereichen Umweltpolitik, Abfallwirtschaft, Entwicklungsplanung und Verkehrspolitik. Von 1989 bis 1993 wirkte sie als Abfall-/Umweltbeauftragte der Stadt Uster. 1993 bis 1998 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin (ab 1995 Oberassistentin) am Geographischen Institut der ETH. 1999/2000 arbeitete sie an der Professur Forstökonomie und Forstpolitik der ETH Zürich und von 2000 bis 2002 am Institut des Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP) der Universität Lausanne, Abteilung Politikanalyse und Umweltpolitik. Von 1997 bis 2000 absolvierte sie ein berufsbegleitendes Nachdiplomstudium in Politik- und Verwaltungswissenschaften am IDHEAP Lausanne. Seit November 2002 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Interface Politikstudien. Ihre Spezialgebiete sind die verschiedenen Bereiche des Umwelt-, Natur- und Landschaftschutzes, das Management natürlicher Ressourcen sowie die nachhaltige Entwicklung.

UELI HAEFELI, DR. PHIL. HIST. (INTERFACE)

Dr. phil. Ueli Haefeli ist seit 2001 Mitglied des Interface Teams und leitet den Bereich Nachhaltigkeit. 1990 bis 2002 arbeitete er bei der Interfakultären Koordinationsstelle für Allgemeine Ökologie (IKAÖ) der Universität Bern, seit 1998 als Mitglied der Leitung und verantwortlich für den Aufbau der Forschungsgruppe Verkehr und Umwelt. Ueli Haefeli ist Lehrbeauftragter an der Universität Bern und an der Fachhochschule für Wirtschaft in Luzern und führt seit mehreren Jahren im Auftrag der Universität Bern einen Weiterbildungskurs zur nachhaltigen Mobilität durch.

SAMI KANAAN, LIC. RER. POL. UND PHYSIKER ETH (EVALUANDA)

Sami Kanaan ist Teilhaber und langjähriger Mitarbeiter von evaluanda. Er war während mehr als sechs Jahren (1995-2001) verantwortlich für das Programm der institutionellen Evaluation und Qualitätssicherung der Association européenne des universités (CRE, seit 2001 EUA), das die Präsident/innen und Rektor/innen von über 600 europäischen Universitäten umfasst. Sami Kanaan verfügt sowohl auf der Ebene der Europäischen Union als auch der Weltbank über eine solide Erfahrung mit der Durchführung von Evaluationsprojekten im Rahmen von Arbeitsgemeinschaften. Sein Schwerpunkt liegt im Bereich der höheren Bildung und der Forschung. Sami Kanaan fungiert als Experte für das Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung der Schweizerischen Hochschulen (OAQ). In jüngerer Zeit war er mit der Leitung von Evaluationsprojekten am Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales (IUHEI) sowie einer Evaluation des Centre pour l'évaluation des choix technologiques (TA-Swiss) betraut. In Zusammenarbeit mit Interface bearbeitete er eine Zwischenevaluation des Programms RegioPlus. Zurzeit leitet Sami Kanaan im Auftrag der Agence intergouvernementale de

la Francophonie (AIF) eine Evaluation der frankophonen Konzertationsprozesse im Rahmen internationaler Umweltverhandlungen.

ERIC ZELLWEGER, LIC. PHIL. I, SOZIOLOGE UND STATISTIKER NDS (EVALUANDA)

Eric Zellweger hat als wissenschaftlicher Mitarbeiter von evaluanda an verschiedenen Forschungsprojekten der Universitäten Neuenburg und Genf mitgewirkt, wo er seine Erfahrungen mit der Anwendung von statistischen Methoden in den Sozialwissenschaften vertiefen konnte. Im Rahmen seiner früheren Tätigkeit beim WWF hat Eric Zellweger Projekte im Bereich Nachhaltige Entwicklung durchgeführt. Unlängst hat er ein Nachdiplomstudium in nachhaltiger städtischer Entwicklung an der Universität Lausanne abgeschlossen. Seine Tätigkeit bei evaluanda umfasst unter anderem die Mitarbeit an einem Interreg III Programm Frankreich-Schweiz sowie an der Evaluation der frankophonen Konzertationsprozesse im Rahmen internationaler Umweltverhandlungen. Des Weiteren begleitet Eric Zellweger im Kanton Genf mehrere Gruppen bei der Umsetzung der Agenda 21.

WEITERE INFORMATIONEN

INTERFACE

Institut für Politikstudien
Seidenhofstr. 12
CH-6003 Luzern
Tel. +41 (0)41 412 07 12
Fax +41 (0)41 410 51 82
www.interface-politikstudien.ch

EVALUANDA

Hugo de Senger 3
CH-1205 Genève
Tel. +41 (0)22 705 11 50
Fax +41 (0)22 807 03 19
www.evaluanda.ch

PROJEKTREFERENZ

Luzern und Genève, 2. Mai 2005
Projektnummer: P04-31

Langue originale du rapport d'expertise: allemand