

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles

Office fédéral de l'aviation civile

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	803.23121
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	5
L'essenziale in breve	6
Key facts.....	7
1 Mission et déroulement	9
1.1 Contexte	9
1.2 Objectif et questions d'audit	9
1.3 Etendue de l'audit et principe	9
1.4 Documentation et entretiens	9
1.5 Discussion finale	10
2 Suivi de l'audit de 2018 sur la gouvernance et la surveillance de la gestion du trafic aérien	11
2.1 Méthodologie d'appréciation des risques de sécurité développée et mise en œuvre ..	11
2.2 Processus de traitement des cas de harcèlement sexuel et de mobbing défini	12
2.3 Description du risque de conflit d'intérêts adaptée.....	13
2.4 Code de conduite révisé et déclaration d'impartialité introduite.....	13
2.5 Procédure d'escalade définie et appliquée	14
3 Suivi de l'audit de 2019 sur les subventions du trafic aérien	15
3.1 Matrice de risques adaptée et processus actualisés.....	15
3.2 Meilleure organisation du travail pour accélérer le processus d'autorisation.....	16
3.3 Critères d'effet d'aubaine et de financement multiple pris en compte pour la subvention allouée	16
3.4 Concept de surveillance établi, mais pas en total adéquation avec l'article 25 de la Loi sur les subventions	17
3.5 Versement final légitimé par un décompte des frais effectifs et demande de rapport sur les heures imputées au projet	18
Annexe 1 : Bases légales	20
Annexe 2 : Abréviations	21

Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles

Office fédéral de l'aviation civile

L'essentiel en bref

En 2018 et 2019, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé deux audits auprès de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC). Le premier portait sur la gouvernance et la surveillance de la gestion du trafic aérien, dans lequel six recommandations ont été émises par le CDF¹. Le deuxième concernait le contrôle des subventions liées au financement spécial du trafic aérien et comprenait neuf recommandations².

Dans le cadre du présent audit de suivi, le CDF a contrôlé la mise en œuvre de dix recommandations qu'il juge essentielles, respectivement cinq par révision. Le résultat d'audit est positif. Toutes les recommandations ont été mises en œuvre et peuvent ainsi être clôturées.

L'OFAC a pris les mesures adéquates pour mettre en œuvre les recommandations

Pour l'audit de 2018, l'OFAC a développé une méthodologie d'appréciation des risques de sécurité. En outre, il a défini un processus et une directive interne traitant du mobbing et du harcèlement sexuel. Le risque « emprise sur l'autorité de régulation OFAC » a été adapté. Les cadres sont pris en considération pour le risque de conflits d'intérêts, à l'instar du personnel chargé de la surveillance. L'OFAC a aussi révisé son code de conduite et a fait signer une déclaration d'impartialité à tous ses collaborateurs. Finalement, une procédure d'escalade en cas de divergence d'appréciation du management a été définie.

Quant au second audit, les processus liés au système de contrôle interne et les matrices de risques correspondantes ont été actualisés et sont formalisés dans une nouvelle application. Cette dernière a été implémentée le 1^{er} janvier 2023. Le processus de traitement des subventions est conceptualisé et sa mise en œuvre permet d'accélérer les décisions. Les critères d'effet d'aubaine et de subventions multiples sont décrits et font partie de l'analyse pour définir le montant de la subvention. De plus, un concept de surveillance a été établi pour prioriser les ressources de contrôle sur les risques identifiés. Finalement, l'OFAC exige désormais systématiquement le décompte de frais effectifs et le rapport sur les heures imputées au projet pour procéder au versement du solde de la subvention.

¹ « Governance und Aufsicht über das Luftverkehrsmanagement » (n° d'audit 18445), disponible sur le site du CDF.

² « Subventionsprüfung » (n° d'audit 19375), disponible sur le site du CDF.

Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen

Bundesamt für Zivilluftfahrt

Das Wesentliche in Kürze

2018 und 2019 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zwei Prüfungen beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) durchgeführt. Die erste bezog sich auf die Governance und die Aufsicht über das Luftverkehrsmanagement, in der die EFK sechs Empfehlungen abgab³. Die zweite betraf die Kontrolle von Subventionen im Zusammenhang mit der Spezialfinanzierung Luftverkehr und enthielt neun Empfehlungen⁴.

Im Rahmen dieser Nachprüfung hat die EFK die Umsetzung von zehn Empfehlungen überprüft, die sie als wesentlich einstuft, je fünf pro Prüfung. Die Ergebnisse der Nachprüfung sind positiv ausgefallen. Sämtliche Empfehlungen wurden umgesetzt und können somit geschlossen werden.

Das BAZL hat für die Umsetzung der Empfehlungen geeignete Massnahmen ergriffen

In Bezug auf die Prüfung von 2018 hat das BAZL eine Methodik zur Beurteilung von Sicherheitsrisiken entwickelt. Ausserdem hat es ein Verfahren zum Umgang mit Mobbing oder sexueller Belästigung festgelegt und eine interne Weisung herausgegeben. Das Risiko «Ver-einnahmung der Regulationsbehörde BAZL» wurde angepasst. Beim Risiko von Interessenkonflikten wurden sowohl die Kader als auch das mit Aufsichtsaufgaben betraute Personal berücksichtigt. Ebenso hat das BAZL seinen Verhaltenskodex revidiert und all seine Mitarbeitenden eine Unbefangenheitserklärung unterzeichnen lassen. Schliesslich wurde für den Fall von Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Managements ein Eskalationsverfahren festgelegt.

Bei der zweiten Prüfung wurden die IKS-Prozesse und die dazugehörigen Risikokontroll-matrizen aktualisiert und in einer neuen Anwendung formalisiert. Letztere wurde am 1. Januar 2023 implementiert. Für den Bearbeitungsprozess von Subventionen wurde ein Konzept ausgearbeitet und umgesetzt, um die Entscheide zu beschleunigen. Die Kriterien für Mitnahmeeffekte und Mehrfachsubventionen werden beschrieben und sind Teil der Analyse zur Bestimmung des Subventionsbetrags. Zudem wurde ein Aufsichtskonzept etabliert, um die Kontrollressourcen vorrangig für die festgestellten Risiken einzusetzen. Schliesslich fordert das BAZL von nun an systematisch die Abrechnung der effektiven Kosten und den Bericht über die dem Projekt zugerechneten Stunden, damit der Subventionsbe-trag ausgezahlt wird.

Originaltext auf Französisch

³ «Governance und Aufsicht über das Luftverkehrsmanagement» (PA 18445), verfügbar auf der Website der EFK.

⁴ «Subventionsprüfung» (PA 19375), verfügbar auf der Website der EFK.

Verifica successiva relativa all'attuazione di raccomandazioni di particolare rilevanza

Ufficio federale dell'aviazione civile

L'essenziale in breve

Nel 2018 e nel 2019 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato due verifiche presso l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC). La prima riguardava la governance e la vigilanza della gestione del traffico aereo e prevedeva sei raccomandazioni da parte del CDF⁵. La seconda verteva sul controllo dei sussidi subordinati al finanziamento speciale per il traffico aereo e comprendeva nove raccomandazioni⁶.

Nel quadro della presente verifica successiva, il CDF ha controllato l'attuazione di dieci raccomandazioni ritenute essenziali, ovvero cinque per ogni revisione. Il risultato della verifica è stato positivo. Tutte le raccomandazioni esaminate sono state attuate e possono quindi considerarsi realizzate.

L'UFAC ha adottato misure adeguate per attuare le raccomandazioni

Per la verifica del 2018, l'UFAC ha sviluppato un metodo di valutazione dei rischi correlati alla sicurezza nonché definito un processo e una direttiva interna sul mobbing e sulle molestie sessuali. Il rischio relativo all'influenza sull'autorità di regolazione dell'UFAC è stato adeguato. I quadri vengono presi in considerazione per il rischio di conflitti di interesse, così come il personale incaricato della vigilanza. L'UFAC ha anche rivisto il suo codice di condotta e ha fatto firmare a tutti i suoi collaboratori una dichiarazione di imparzialità. Infine, è stata definita una procedura di «escalation» in caso di divergenze in merito alla valutazione del management.

Per quanto riguarda la seconda verifica, i processi legati al sistema di controllo interno e le corrispondenti matrici di rischio sono stati aggiornati e formalizzati in una nuova applicazione. Quest'ultima è stata implementata il 1° gennaio 2023. Il processo di gestione dei sussidi è stato pianificato e attuato per accelerare le decisioni. I criteri relativi all'effetto di trascinamento e ai sussidi multipli sono descritti e fanno parte dell'analisi per definire l'importo del sussidio. È stato inoltre elaborato un piano di vigilanza per priorizzare le risorse di controllo sui rischi identificati. Infine, l'UFAC ora richiede sistematicamente un conteggio dei costi effettivi e un rapporto sulle ore dedicate al progetto per procedere al pagamento del saldo del sussidio.

Testo originale in francese

⁵ «Governance e vigilanza sulla gestione del traffico aereo» (n. della verifica 18445), disponibile sul sito Internet del CDF.

⁶ «Verifica dei sussidi» (n. della verifica 19375), disponibile sul sito Internet del CDF.

Follow-up audit of the implementation of key recommendations

Federal Office of Civil Aviation

Key facts

In 2018 and 2019, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted two audits at the Federal Office of Civil Aviation (FOCA). The first concerned air traffic management governance and supervision, and led to the SFAO issuing six recommendations⁷. The second was an audit of subsidies linked to the special financing for air transportation, and included nine recommendations⁸.

As part of this follow-up audit, the SFAO reviewed the implementation of ten recommendations that it considered essential, i.e. five per audit. The audit findings were positive. All of the recommendations have been implemented and can thus be closed.

The FOCA has taken appropriate measures to implement the recommendations

In the case of the 2018 audit, the FOCA has developed a methodology for assessing safety risks. In addition, it has defined a process and an internal directive regarding sexual and psychological harassment. The risk of "control over the FOCA regulatory authority" has been adapted. Managers are taken into consideration for the risk of conflicts of interest, as are employees with supervisory functions. The FOCA has also revised its code of conduct and has had all employees sign a declaration of impartiality. Finally, an escalation procedure has been defined in the event of a difference of opinion on the part of management.

With regard to the second audit, the processes associated with the internal control system and the corresponding risk matrices have been updated and formalised in a new application, which was launched on 1 January 2023. The procedure for processing subsidies has been conceptualised and its implementation makes it possible to speed up decision-making. The criteria for deadweight effects and multiple subsidies are described and are included in the analysis used to determine subsidy amounts. Moreover, a supervisory concept has been established to prioritise control resources according to the risks identified. Finally, the FOCA now systematically requires a statement of actual costs and a report on the hours charged to the project before paying the balance of the subsidy.

Original text in French

⁷ "Audit of air traffic management governance and supervision" (audit mandate 18445), available on the SFAO website.

⁸ "Subsidy audit" (audit mandate 19375), available on the SFAO website.

Prise de position générale de l'Office fédéral de l'aviation civile

Die Nachkontrolle der EFK hat in angenehmer Atmosphäre stattgefunden. Sie stellt einen wertvollen Beitrag zur kontinuierlichen Verbesserung unserer Amtstätigkeit dar. Insofern sind wir erfreut, dass uns die Umsetzung aller Empfehlungen aus den Jahren 2018 und 2019 gelungen ist und diese mit dem vorliegenden Schlussbericht geschlossen werden können. Unser Dank gilt der EFK für ihre Arbeit und die vertrauensvolle Zusammenarbeit.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

En 2018 et 2019, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé deux audits auprès de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC). Le premier portait sur la gouvernance et la surveillance de la gestion du trafic aérien⁹. Le rapport contenait six recommandations. Le second audit concernait le financement spécial du trafic aérien (FSTA). Le rapport de cet audit de subvention comportait neuf recommandations¹⁰. L'OFAC a communiqué que toutes les recommandations émises dans ce contexte ont été mises en œuvre. Le CDF a jugé que dix recommandations (cinq pour chacun des audits) sont essentielles et doivent faire l'objet d'un suivi.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'objectif de l'audit était de réaliser un suivi des recommandations essentielles. Les deux questions sont les suivantes :

1. Les recommandations 18445.001, 18445.002, 18.445.003, 18445.005 et 18445.006 issues de l'examen de la gouvernance ont-elles été mises en œuvre ?
2. Les recommandations 19375.001, 19375.002, 19375.004, 19375.007 et 19375.008 issues de l'audit des subventions ont-elles été mises en œuvre ?

1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été mené du 5 au 9 juin et du 2 au 6 octobre 2023 par Alexandre Bläuer (responsable de révision), Giolitta Gruber (collaboratrice spécialisée rattachée au responsable de mandat) et Peter König (expert en audit). Il a été conduit sous la responsabilité de Daniel Aeby.

Pour chaque recommandation, le CDF a analysé les évidences transmises par l'OFAC. Il a effectué des interviews avec les personnes responsables et procédé à un contrôle de dossiers par échantillon. Les chapitres 2 et 3 reprennent les recommandations formulées dans les deux audits 18445 et 19375 réalisés par le CDF.

Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit de suivi.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par l'OFAC. Les documents (ainsi que l'infrastructure) requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

⁹ « Prüfung der Governance und der Aufsicht über das Luftverkehrsmanagement » (n° d'audit 18445), disponible sur le site Internet du CDF.

¹⁰ « Subventionsprüfung » (n° d'audit 19375), disponible sur le site Internet du CDF.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 1^{er} décembre 2023. Pour l'OFAC, les participants étaient le chef de la section Normalisation et sanctions de la division Sécurité des infrastructures (SISS), le chef de la section Services de la navigation aérienne de la division Sécurité des infrastructures (SIFS), le co-responsable de la section Affaires économiques, l'experte-comptable Opérations aériennes, le collaborateur scientifique Financement spécial du trafic aérien (FSTA), la cheffe de la section Personnel et la cheffe de la section Affaires de la direction / cheffe suppléante de la division Affaires de la direction et services (DD) et pour le CDF, le responsable de la supervision de l'audit et le responsable de révision.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement au secrétariat général du département fédéral de l'environnement, de l'énergie et de la communication (DETEC) de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Suivi de l'audit de 2018 sur la gouvernance et la surveillance de la gestion du trafic aérien

2.1 Méthodologie d'appréciation des risques de sécurité développée et mise en œuvre

Recommandation 18445.001 (priorité 1)

«Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) empfiehlt dem Bundesamt für Zivilluftfahrt, dem Bundesrat gemäss Art. 108a Abs. 1 Luftfahrtgesetz einen Vorschlag zur Festlegung der grundlegenden Anforderungen an die Sicherheit im Luftverkehr und damit des angestrebten Sicherheitsniveaus zu unterbreiten und den Bundesratsentscheid im Rahmen der Amtsstrategie weiter zu konkretisieren.»

Prise de position de l'OFAC (extrait)

«Um in sinnvoller Weise Risiken bewerten zu können, müssen Kriterien, d.h. Grenzwerte für die Akzeptanz von Risiken festgelegt werden. Das BAZL erarbeitet zurzeit ein Dokument, in welchem die «acceptable levels of safety» konkret festgelegt werden sollen (BAZL-Risikomatrix). Das Dokument dient als nationale Risikobewertungs-Grundlage für Risiken im Zusammenhang mit der Schweizerischen Zivilluftfahrt (u. a. Skala zur Quantifizierung der möglichen Schädigungen). Zudem sollen damit die maximalen tolerablen Risiken im Bereich der Schweizerischen Zivilluftfahrt (Risikokriterien / Grenzwerte) festgelegt werden. Die Arbeiten dazu sind weit fortgeschritten. Auf welcher Stufe diese Festlegungen letztlich verabschiedet werden sollen, ist noch nicht endgültig entschieden.»

L'OFAC a pris les mesures nécessaires pour développer une méthodologie d'appréciation des risques de sécurité. Elle permet notamment de déterminer le niveau de sécurité visé (« target levels of safety »). L'OFAC a mandaté un externe pour définir un concept « Méthodologie d'évaluation des risques ». La Direction de l'OFAC l'a validé en septembre 2023. Formellement, le document transmis au CDF est qualifié de projet. Il prévoit l'utilisation d'une matrice de risques. Son objectif est de pouvoir effectuer une évaluation des risques selon deux axes de réflexion : l'impact occasionné par le résultat d'un accident (en termes de nombre de passagers) et la probabilité que l'événement se produise. Ces deux critères sont ensuite déclinés en sous-catégories selon deux échelles de valeurs prédéfinies. Le concept entrera en vigueur pour le 1^{er} janvier 2024, mais il est déjà appliqué dans certains domaines.

Appréciation

Comme l'OFAC a défini un concept pour évaluer les risques de sécurité basé sur une matrice de risques (validé par la Direction le 11 septembre 2023) et qu'il est déjà appliqué dans certains domaines, la recommandation peut être considérée comme mise en œuvre. Formellement, le statut du concept devrait cependant être modifié : il ne s'agit plus d'un projet, mais d'un concept validé par la Direction.

La recommandation peut être clôturée.

2.2 Processus de traitement des cas de harcèlement sexuel et de mobbing défini

Recommandation 18445.002 (priorité 1)

«Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), ein Vorgehen zu implementieren, welches Anhaltspunkte zu sexueller Belästigung (durch das BAZL bereits erfolgt) sowie zu Mobbing (offen) umgehend und umfassend aufnimmt und abklärt.»

Prise de position de l'OFAC (extrait)

«Im BAZL werden weder sexuelle Belästigungen noch Mobbing geduldet. Die Amtsleitung hat im bisher einzigen Fall von sexueller Belästigung rasch und dezidiert durchgegriffen. Bis heute liegen dem Amt keine Mobbing-Meldungen vor. Dem Thema Mobbing wird im Herbst 2019 aber eine Personalveranstaltung gewidmet und die Amtsleitung fasst ins Auge, die Thematik im Sinn von Information und Awareness als Teil der regelmässigen Mitarbeitergespräche zu verankern. Sie wird auch Kaderveranstaltungen nutzen, um das Bewusstsein für Mobbing-Tatbestände zu schärfen.

Das BAZL erachtet die Empfehlung in Bezug auf die sexuelle Belästigung als bereits umgesetzt. In Bezug auf die Anhaltspunkte zu Mobbing ist das BAZL dabei, die Empfehlung wie beschrieben umzusetzen.»

Suite à l'audit du CDF de 2018, l'OFAC a établi deux documents traitant des problèmes d'harcèlement sexuel et de mobbing :

- Guide sur la protection de l'intégrité personnelle à l'OFAC et
- Aide-mémoire pour les collaborateurs : que faire en cas de mobbing, de harcèlement, de discrimination ?

Ces documents complètent la brochure sur le mobbing au sein de l'administration fédérale. Ils ne sont en revanche ni datés, ni signés.

Le 29 octobre 2019, l'OFAC a organisé un « Mittagsforum » dédié au mobbing. La présentation a été effectuée par des collaborateurs de l'Office fédéral du personnel (OFPER).

Les interviews du CDF ont confirmé que les thématiques d'harcèlement sexuel et de mobbing font partie intégrante des échanges hiérarchiques effectués dans le cadre des entretiens annuels.

Les résultats de l'enquête 2020 auprès du personnel de la Confédération ne présentent aucun indice ou information en lien à un problème potentiel d'harcèlement sexuel ou de mobbing à l'OFAC. Ce dernier a donné également un mandat externe en 2023 pour effectuer un sondage anonyme auprès de l'ensemble de son personnel. Aucune indication de mobbing ou de harcèlement sexuel n'en est ressorti. La répétition périodique de l'enquête n'a pas encore été déterminée.

Appréciation

L'OFAC a pris les mesures définies dans la prise de position à la recommandation 18445.002. Le guide sur la protection de l'intégrité personnelle, l'aide-mémoire pour les collaborateurs traitant de la question « que faire en cas de mobbing, de harcèlement, de discrimination » et la brochure sur le mobbing au sein de l'administration fédérale définissent un cadre réglementaire adapté pour sensibiliser les collaborateurs de l'OFAC. Ces derniers disposent ainsi des informations nécessaires pour savoir comment procéder en cas de difficultés

rencontrées sur leur place de travail. En outre, les entretiens annuels sont un moyen adapté pour thématiser d'éventuels problèmes de comportement.

Les enquêtes de l'OFPER de 2020 et de l'OFAC de 2023 ne font pas état de problème spécifique lié au mobbing ou au harcèlement sexuel. La situation s'est donc améliorée depuis l'audit de 2018.

La recommandation peut être considérée comme mise en œuvre. Formellement, les deux documents édités par l'OFAC devraient encore être datés et signés.

La recommandation peut être clôturée.

2.3 Description du risque de conflit d'intérêts adaptée

Recommandation 18445.003 (priorité 2)

«Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Zivilluftfahrt, die Beschreibung und die Massnahmen des Risikos «Vereinnahmung der Regulationsbehörde BAZL» so anzupassen, dass auch mögliche Interessenkonflikte der Kader berücksichtigt werden.»

Prise de position de l'OFAC

«Das BAZL hat dieses Risiko immer schon so verstanden, die Präzisierung ist unproblematisch. Das BAZL wird diese Empfehlung so umsetzen.»

Selon la fiche de description du risque utilisée dans le cadre de la formalisation du système de contrôle interne (SCI), le risque « emprise sur l'autorité de régulation OFAC/Vereinnahmung der Regulationsbehörde BAZL » a été adapté. L'OFAC a effectué la précision suivante : «Ein Inspektor, eine Inspektorin **oder eine Führungsperson** lässt sich bei der Aufsichtstätigkeit von ehemaligen Kolleg/innen, Bekannten oder Mitarbeitenden eines beaufsichtigten Betriebes vereinnahmen.»

Appréciation

La précision apportée au risque « emprise sur l'autorité de régulation OFAC/Vereinnahmung der Regulationsbehörde BAZL » correspond à la recommandation formulée par le CDF et permet ainsi de la considérer comme mise en œuvre.

La recommandation peut être clôturée.

2.4 Code de conduite révisé et déclaration d'impartialité introduite

Recommandation 18445.005 (priorité 2)

«Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Zivilluftfahrt, in Bezug auf die Unabhängigkeit der Mitarbeitenden mit Aufsichtsaufgaben einen über die Minimalanforderungen hinausgehenden Ansatz zu formulieren und durchzusetzen.»

Prise de position de l'OFAC (extrait)

«Das BAZL ist mit der Stossrichtung der Empfehlung einverstanden. Das BAZL hat die Vorschriften zudem in seinem Code of Conduct verdeutlicht (integraler Teil des Arbeitsvertrages) und wendet in den vorgesehenen Fällen die Erklärungsformulare der EASA an.»

Le code de conduite de l'OFAC a été révisé en janvier 2023. En 2022, l'office a invité tous ses collaborateurs à signer une déclaration d'impartialité. La majorité s'est exécutée. Quelques collaborateurs ont remis en question le fondement juridique de cette nouvelle mesure. Le renouvellement périodique n'a pas encore été défini. La thématique liée aux conflits d'intérêt est aussi abordée lors des entretiens annuels des collaborateurs, en particulier pour ceux qui n'ont pas signé la déclaration d'impartialité.

Appréciation

Avec la révision du code de conduite, la mise en place d'une procédure de signature d'une déclaration d'impartialité, complétée par une sensibilisation/information lors des entretiens annuels des collaborateurs, l'OFAC a pris les mesures nécessaires permettant de confirmer la mise en œuvre de la recommandation. Le CDF invite cependant l'OFAC à définir un cycle de renouvellement de la déclaration d'impartialité.

La recommandation peut être clôturée.

2.5 Procédure d'escalade définie et appliquée

Recommandation 18445.006 (priorité 1)

«Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Zivilluftfahrt, zu überprüfen, wie das betroffene Inspektionsteam bei einer Eskalation einbezogen werden kann, so dass allfällige Anpassungen durch die Amtsleitung auch vom Team verstanden und mitgetragen werden.»

Prise de position de l'OFAC

«Die Empfehlung wird vom BAZL geprüft und es werden allfällig nötige Korrekturmaßnahmen eingeleitet.»

L'OFAC dispose d'une directive sur la supervision de la sécurité dans le cadre de la fourniture de services de navigation aérienne. Actualisée en janvier 2023, elle prévoit une procédure en cas d'escalade. Elle définit une étape liée à la consultation de l'inspecteur chargé du dossier en cas de divergences d'appréciation du management de l'OFAC.

Selon les entretiens effectués par le CDF, la directive a été appliquée dans un seul cas depuis 2018. Il s'agissait d'une notification de changement refusée par l'inspecteur et le chef de section des services de la navigation aérienne (SIFS) pour des raisons de non-conformité liées à la sécurité. D'autres considérations économiques relatives à l'exploitation aérienne ont été prises en compte au niveau de la direction de la division. Celles-ci se sont avérées prépondérantes. L'autorisation n'a pas été signée par le SIFS, mais par les chefs de division impliqués.

Appréciation

Formellement, la directive sur la supervision de la sécurité dans le cadre de la fourniture de services de navigation aérienne définit le cadre réglementaire à suivre au sein de l'OFAC. La procédure d'escalade et les responsabilités y sont clairement définies. Aucune extension ou adaptation supplémentaire n'est nécessaire. En l'absence d'éléments permettant de conclure à une éventuelle non application, la recommandation peut être considérée comme mise en œuvre.

La recommandation peut être clôturée.

3 Suivi de l'audit de 2019 sur les subventions du trafic aérien

3.1 Matrice de risques adaptée et processus actualisés

Recommandation 19375.001 (priorité 2)

«Die EFK empfiehlt dem BAZL die Aktualisierung der IKS-Prozesse zeitnah abzuschliessen, die dazugehörigen Risikokontrollmatrix (RKM) anzupassen und den Prozessverantwortlichen die Wichtigkeit ihrer Rolle aufzuzeigen.»

Prise de position de l'OFAC

«Das Prozessmanagement des BAZL wird aktuell überarbeitet und in ein neues System «ADONIS» überführt. Die Risiken werden zukünftig direkt mit ADONIS geführt. Zurzeit sind die Prozesse in einem letzten Review, weshalb noch die alten Risikokontrollmatrizen gelten. Auf Mitte 2020 ist die Überführung der überarbeiteten RKM ins neue Prozessmanagement abgeschlossen.»

Les processus ont été actualisés et formalisés avec la nouvelle application bpanda. Cette dernière est implémentée depuis le 1^{er} janvier 2023. Les neuf risques et les contrôles identifiés dans la matrice de risques (fichier Excel) lors de l'audit de subventions ont été actualisés en juin 2022. Ils ont tous été repris tel quel dans bpanda. Les champs dédiés à la description des risques et de leur effet n'ont pas été remplis. Les liens automatiques avec les documents à utiliser lors de l'application des processus et de la réalisation des activités doivent encore être programmés. À ce stade, tous les collaborateurs n'ont pas été formés à bpanda (prévu d'ici fin 2023).

Un processus d'assurance qualité est mis en place afin d'analyser annuellement les processus et de garantir leur actualité et leur efficacité. Cette tâche est exécutée par la responsable du management de la qualité et des processus en collaboration avec les propriétaires des risques. Le responsable du système de contrôle interne n'est pas intégré dans ce processus.

Appréciation

Avec l'actualisation de la matrice de risques en 2022, la formalisation des processus, des risques et des contrôles dans bpanda pour le 1^{er} janvier 2023 et l'actualisation annuelle des risques et des contrôles, la recommandation peut être considérée comme mise en œuvre. L'OFAC devrait toutefois procéder à des améliorations pour exploiter pleinement les possibilités qu'offre bpanda.

Dans le cadre du processus annuel d'actualisation des risques, l'OFAC devrait compléter les risques identifiés par une description formelle des risques et de leurs effets. La section Affaires économiques du domaine Stratégie et politique aéronautique (LEWI) devrait aussi procéder à l'interne à un échange d'expériences dans la gestion et dans le contrôle des subventions. L'objectif est de vérifier l'adéquation et l'évaluation des risques, comme s'assurer que les contrôles identifiés font toujours sens.

La recommandation peut être clôturée.

3.2 Meilleure organisation du travail pour accélérer le processus d'autorisation

Recommandation 19375.002 (priorité 2)

«Die EFK empfiehlt dem BAZL, Massnahmen zu ergreifen, um das Bewilligungsverfahren beschleunigen zu können. Dabei sind Risiko- und Wesentlichkeitsüberlegungen einzubeziehen.»

Prise de position de l'OFAC

«Das BAZL stimmt der Empfehlung der EFK zu. Es wird ein entsprechendes Konzept ausarbeiten.»

Après le délai de dépôt des demandes (nombre de chaque année), les collaborateurs de la section LEWI se réunissent pour évaluer la complexité des demandes et fixer les délais de traitement. Le planning est établi annuellement et les responsabilités attribuées. De manière pragmatique, afin d'assurer un suivi des dossiers, les responsabilités ont été définies pour les quatre thématiques principales : cycle de demande (Gesuchzyklus), décompte (Abrechnung), affaires courantes (Tagesgeschäft) et thèmes spéciaux (Spezialthemen). Cette organisation est formalisée dans un document interne. Chaque semaine, les entretiens bilatéraux avec les quatre responsables de thématiques permettent au co-responsable de la section LEWI de s'assurer de l'atteinte des objectifs fixés, notamment ceux formulés dans le compte d'État. Pour 2022, ils ont tous été atteints.

L'analyse du controlling effectuée par l'OFAC sur les projets déposés en novembre 2021 montre que les délais de traitement entre les demandes et les autorisations ont été respectés.

Appréciation

L'OFAC a pris des mesures organisationnelles en attribuant des responsabilités par thématique à l'interne de la section LEWI. Cela permet de garantir un suivi plus serré des dossiers. La recommandation a par conséquent été mise en œuvre.

Le concept interne lié à cette réorganisation mériterait toutefois d'être complété par les activités exécutées en pratique. Les séances bilatérales hebdomadaires dédiées aux quatre thématiques principales (cycle des demandes, décompte, affaires courantes et thèmes spéciaux), ainsi que l'organisation de séances de team devraient être décrits comme des mesures permettant de suivre les projets.

La recommandation peut être clôturée.

3.3 Critères d'effet d'aubaine et de financement multiple pris en compte pour la subvention allouée

Recommandation 19375.004 (priorité 1)

«Die EFK empfiehlt dem BAZL, bei der Gesuchsbeurteilung mögliche Mehrfachsubventionen und Mitnahmeeffekte expliziter zu beurteilen. Den Mitnahmeeffekten ist bei der Bestimmung der Beitragshöhe ein grösseres Gewicht zu geben.»

Prise de position de l'OFAC

«Das BAZL wird in Zukunft bei seinem Beurteilungsprozess in Bezug auf das Eigeninteresses neben dem kommerziellen Gewinn und/oder dem Reputationsgewinn auch beurteilen, ob der Gesuchsteller die Massnahme ohne die Unterstützung des BAZL durchführen könnte, bspw. durch Prüfung und Einbezug anderer Finanzierungsquellen, um so dem Mitnahmeeffekt entgegenzuwirken.»

L'analyse du financement multiple et des effets d'aubaines (« Mitnahmeeffekt ») a été intégrée au formulaire d'analyse des demandes. La vérification de cinq subventions accordées en 2020 et 2021 confirment que l'analyse a bien été effectuée.

Pour le financement multiple, l'OFAC se base sur une auto déclaration du requérant (case à cocher dans le formulaire de demande), complétée par une analyse de l'OFAC portant sur les autres potentiels subventionneurs, comme d'autres offices ou institutions privées.

L'effet d'aubaine est intégré au critère de l'intérêt propre (« Eigeninteresse ») du requérant. L'analyse est effectuée par la section LEWI et par une personne chargée de vérifier les aspects techniques.

Le financement multiple et l'effet d'aubaine font partie des critères pour déterminer le montant subventionné.

Appréciation

Les critères de financement multiple et d'effet d'aubaine ont été définis et intégrés dans l'analyse des demandes. Ils déterminent, parmi d'autres facteurs, le montant subventionné. La recommandation est donc mise en œuvre.

La recommandation peut être clôturée.

3.4 Concept de surveillance établi, mais pas en total adéquation avec l'article 25 de la Loi sur les subventions

Recommandation 19375.007 (priorité 2)

«Die EFK empfiehlt dem BAZL, ein Aufsichtskonzept zu etablieren, welches eine fokussierte, risikoorientierte Überprüfung der Abrechnungen der Subventionsempfänger vorsieht. Dabei sind auch Kontrollen vor Ort vorzusehen.»

Prise de position de l'OFAC

«Das BAZL stimmt der Empfehlung der EFK zu. Ein entsprechendes Aufsichtskonzept wird erarbeitet unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen.»

Un concept de surveillance (plan de contrôle, selon la nouvelle terminologie introduite par l'article 25 de la Loi sur les subventions (LSu)) a été formalisé le 21 avril 2021. Il a été établi par une collaboratrice de l'OFAC disposant de compétences en audit, en collaboration avec les personnes travaillant à la section LEWI. Ce concept prévoit une analyse de risques selon cinq critères qui permet de déterminer la stratégie et la démarche d'audit. Les dossiers analysés par le CDF confirment l'application du concept de surveillance.

Le concept de surveillance prévoit un audit sur place. L'objectif de ce contrôle supplémentaire est de mieux appréhender les processus auprès des subventionnés qui font des demandes récurrentes. Selon l'OFAC, le traitement des décomptes futurs devient ainsi plus

efficace. Les critères de décision portant sur un contrôle sur place ne sont pas définis. C'est le jugement professionnel qui s'applique.

Le concept de surveillance ne répond pas entièrement aux exigences de l'article 25 LSu entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022 et au guide sur les plans de contrôles des subventions de l'Administration fédérale des finances (AFF). Deux points importants n'y figurent pas : la coordination avec les autres organes d'audit, notamment cantonaux, ainsi que le risque de conflits d'intérêts, comme celui lié au cumul de fonctions d'octroi et de contrôle de la subvention.

L'OFAC prévoit de réaliser à terme une évaluation de son concept de surveillance. En 2023, les données de comparaison ne sont pas encore suffisantes pour effectuer une analyse représentative. Après la mise en pratique de ce concept, la section LEWI constate encore une tendance à trop contrôler. L'OFAC souhaite profiter de l'évaluation à venir pour adapter son concept, notamment dans le but d'optimiser les ressources dédiées aux contrôles.

Appréciation

Compte tenu de la formalisation du concept de surveillance respectivement du plan de contrôle ainsi que de l'évaluation des risques effectuée pour toute demande de financement, la recommandation est mise en œuvre.

Afin d'optimiser l'utilisation des ressources, des ajustements méthodologiques sont encore nécessaires. Pour cela, l'OFAC doit avoir un recul suffisant pour faire une évaluation pertinente et représentative, une démarche que le CDF encourage. À cette occasion, l'OFAC devrait vérifier l'adéquation de son concept avec le nouvel article 25 LSu et le guide sur les plans de contrôle des subventions pour effectuer les adaptations nécessaires, notamment celles identifiées par le CDF.

La recommandation peut être clôturée.

3.5 Versement final légitimé par un décompte des frais effectifs et demande de rapport sur les heures imputées au projet

Recommandation 19375.008 (priorité 1)

«Die EFK empfiehlt dem BAZL sicherzustellen, dass nur effektiv geleistete Arbeitsstunden zu effektiven Stundensätze bezahlt werden und die Aufteilung von Kosten auf subventionierte und nicht subventionierte Teilprojekte auf einem aktuellen Verteilschlüssel basiert. Vom Projektleiter unterzeichnete Stundenberichte sind immer einzufordern.»

Prise de position de l'OFAC

«Das BAZL stimmt der Empfehlung der EFK zu und wird diese entsprechend umsetzen (Umsetzung ab sofort).»

Chaque projet fait l'objet d'une décision de financement. L'OFAC verse la subvention sur la base d'une analyse des coûts effectifs reconnus sur le projet subventionné. Le requérant joint au décompte standard développé par l'OFAC un rapport de mise en œuvre. L'analyse effectuée par l'OFAC porte sur les aspects financiers et techniques.

L'OFAC a défini des lignes directrices concernant les coûts imputables pour le financement spécial du trafic aérien (FSTA). Elles sont datées du 25 novembre 2021 et prennent en compte les recommandations émises par le CDF. L'office a ainsi actualisé les méthodes de

détermination des coûts imputables des projets pour le FSTA. Elles s'appliquent aux subventions examinées à partir du cycle d'examen 2021. Les tarifs horaires y sont fixés par un pourcentage maximal d'heures selon certaines fonctions, comme 20 % pour une fonction dirigeante. Une fois les coûts approuvés, l'OFAC adresse un message au requérant pour qu'il établisse une facture pour le montant reconnu.

Sur demande du CDF, l'OFAC a présenté cinq dossiers. Le contrôle des décomptes intermédiaires et finaux confirme que les versements ont été effectués sur la base d'un décompte de frais effectifs et qu'un rapport sur les heures a été exigé.

Appréciation

Le contrôle d'un échantillon de cinq décomptes sélectionnés par le CDF permet de conclure que les versements ont été effectués sur la base d'un décompte de frais effectifs et d'un rapport sur les heures imputées au projet. La recommandation peut être considérée comme mise en œuvre.

La recommandation peut être clôturée.

Annexe 1 : Bases légales

Textes législatifs

Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF), RS 614.0

Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSu),
RS 616.1

Loi fédérale sur l'aviation (LA), RS 748.0

Annexe 2 : Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
CDF	Contrôle fédéral des finances
DETEC	Département fédéral de l'environnement, de l'énergie et de la communication
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FSTA	Financement spécial du trafic aérien
IKS	Internes Kontrollsystem
LCF	Loi sur le Contrôle des finances
LEWI	Section Affaires économiques du domaine Stratégie et politique aéronautique
LSu	Loi sur les subventions
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFPER	Office fédéral du personnel
RKM	Risikokontrollmatrix
SCI	Système de contrôle interne
SIFS	Section services de la navigation aérienne

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).