

Audit de la gestion des risques de la Confédération en tant qu'instrument de pilotage

Département fédéral des finances, Administration fédérale des finances

L'essentiel en bref

L'administration fédérale est exposée à des risques variés dont les conséquences peuvent parfois se révéler très négatives, comme ce fut récemment le cas avec le paiement de cautionnements par la Confédération à hauteur de 215 millions de francs pour la flotte suisse de haute mer¹.

La gestion des risques de la Confédération a pour but d'identifier, d'analyser et de piloter les risques auxquels est exposée l'administration fédérale. Toutes les unités administratives (UA) doivent se doter d'un processus de gestion des risques. En fin d'année, le processus annuel de gestion des risques piloté par l'Administration fédérale des finances (AFF) débouche sur un rapport sur les risques à l'attention du Conseil fédéral. Après son adoption par le Conseil fédéral, ce rapport est également mis à la disposition d'un groupe de travail des Commissions de gestion des Chambres fédérales.

La gestion des risques, un instrument de pilotage indispensable qui doit encore évoluer

Globalement, on peut affirmer que la gestion des risques de la Confédération a atteint un bon niveau de maturité. Mais cet instrument de pilotage est encore trop peu utilisé dans sa dimension stratégique. Selon le Contrôle fédéral des finances (CDF), cela est dû au fait que la gestion des risques n'est pas suffisamment intégrée dans les processus de conduite. Dans les UA examinées, la gestion des risques est mise en œuvre de façon très variable.

Les départements et les UA disposent d'une grande marge de manœuvre. Le rôle de coordination qui incombe à l'AFF est donc d'autant plus important. Malgré les faibles ressources disponibles et le fait qu'elle assume des tâches interdépartementales sans avoir le pouvoir de donner des directives, elle contribue dans une large mesure à ce que le CDF ait pu relever l'existence d'une bonne culture en matière de risque dans toutes les UA examinées. Les cadres et le personnel sont conscients de la problématique de la gestion des risques. La proximité des responsables et conseillers de la gestion des risques avec la direction du département et celle de l'office, est l'un des principaux facteurs de ce bon résultat.

L'identification et l'évaluation des risques se font selon une approche ascendante (bottom up). Une approche descendante (top down), qui prend en compte les risques découlant de la stratégie et, par exemple, des objectifs pour la législature d'une unité ou d'un département, n'a été constatée que dans l'une des unités examinées. Ainsi, la réflexion des UA se limite très fortement aux risques opérationnels. À quelques exceptions près, les

¹ Communiqué de presse du Conseil fédéral, Cautionnement de navires de haute mer: signature des contrats de vente et approbation du message sur le crédit supplémentaire, 18.5.2017, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-66775.html>

risques sont envisagés de manière isolée au sein des UA et une prise en compte des différentes parties concernées ou des relations avec les autres risques (touchant plusieurs UA ou départements) n'a pu être observée que dans quelques cas.

Traitement des risques problématique

Sous bien des aspects, la maîtrise et la surveillance des risques sont peu convaincantes. Les mesures doivent être formulées de manière plus précise. Aucun suivi des mesures (controlling) n'a pu être constaté, sauf dans des cas isolés. Dans les UA examinées, le CDF n'a pratiquement pas pu trouver d'indicateurs (issus par exemple du controlling) qui pourraient être utilisés pour mesurer l'évolution des risques et pour les évaluer.

Les UA examinées n'ont pas défini de stratégie en matière de risques adaptée à leurs besoins. Il s'ensuit que ni le niveau des risques qu'elles peuvent supporter, ni leurs axes d'intervention pour atténuer ces risques n'ont été déterminés. Dans leur forme actuelle et dans l'ensemble, le rapport sur les risques et leur communication sont de bonne qualité.

S'agissant du pilotage des risques transversaux (risques de même type et de même intensité qui affectent de nombreuses UA, voire toutes les UA de la Confédération), le CDF a constaté des faiblesses systémiques d'importance dans le cadre de la communication et de la mise en application des mesures visant à atténuer les risques. La structure actuelle de la communication relative aux risques transversaux ne garantit pas que les mesures destinées à remédier à ce type de risques soient connues ou même mises en œuvre dans toutes les UA concernées. Le CDF considère qu'il s'agit là d'une lacune majeure.

Texte original en allemand