Directives
sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération

Commentaire

Préambule

Le Conseil fédéral édicte les «directives sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération» en sa qualité d'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération (voir art. 1, al. 1 et art. 35, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA][1]; art. 50, al. 1, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération [OFC][2]). Ces nouvelles directives ainsi que celles sur la gestion des risques que l'Administration fédérale des finances (AFF) est chargée d'édicter (voir ch. 6, al. 1), remplacent le document approuvé par le Conseil fédéral le 3 décembre 2004 sous le titre «Politique de gestion des risques, Bases pour la gestion des risques au sein de la Confédération».

1 Objet

Un expert externe[3] chargé de rendre un deuxième avis a défini la politique de gestion des risques menée par la Confédération d'un point de vue plus général, qui reflète les normes et bonnes pratiques usuelles: «Par politique de gestion des risques de la Confédération, il faut entendre les principes et décisions qui déterminent sur le long terme le comportement de l'administration fédérale et de ses cadres dirigeants, face à l'extérieur comme à l'interne, dans la gestion des risques encourus par la Confédération.»

En édictant des directives formelles, le Conseil fédéral satisfait à une demande émise par le Contrôle fédéral des finances (CDF)[4]. Les commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats (CdG) jugent elles aussi nécessaire la mise en place de directives contraignantes, notamment dans le but de renforcer l'«unité de doctrine» dans la mise en œuvre concrète de la politique de gestion des risques par les départements et la Chancellerie fédérale[5].

Dans les présentes directives, le Conseil fédéral fixe la base contraignante pour l'aménagement, la mise en œuvre, l'évaluation des prestations et l'amélioration de la

---

[1] RS **172.010**
[2] RS **611.01**
[3] Dr. Bruno Brühwiler, Euro Risk Limited, Zurich
[4] Voir rapport du CDF du 7 juillet 2008: «Eidg. Finanzverwaltung; Querschnittsprüfung; Risikoanalyse auf Stufe Amt und Bund» (résumé: Administration fédérale des finances AFF; audit transversal; analyse des risques au niveau de la Confédération).
[5] Voir rapport des CdG du 28 mai 2010: «Reporting sur les risques à l'attention du Conseil fédéral» (FF **2010** 5157).

gestion des risques. Il y définit le champ d'application, les buts et les principes de la gestion des risques, ainsi que les diverses fonctions en matière de gestion des risques. Les modalités de la mise en œuvre seront réglées ultérieurement dans les directives de l'AFF sur la gestion des risques (voir ch. 6, al. 1).

2 Définition du risque et champ d'application des directives

L'***al. 1*** définit ce qu'il faut entendre par «risque» dans la gestion des risques menée par la Confédération. Les directives de l'AFF susmentionnées, genre de manuel de gestion des risques, affineront encore cette notion. Au niveau du Conseil fédéral, les présentes directives fixent les principes suivants:

- Le point de départ de la définition du risque est l'atteinte des objectifs ou l'exécution des tâches dans l'administration fédérale. Sont considérés comme risques des événements et développements qui ont une certaine probabilité d'empêcher – ou du moins de gêner – la bonne exécution du mandat légal. Et comme la gestion des chances ne revêt qu'une importance secondaire dans l'administration publique, soumise au principe de légalité, la gestion des risques au sein de la Confédération se concentre sur les conséquences négatives sur l'exécution des tâches («sinistres»).

- La gestion des risques s'occupe d'événements susceptibles de se produire à l'avenir. Un risque peut se manifester comme événement unique ou comme stade final ou intermédiaire d'une évolution. Il résulte tantôt de facteurs d'influence extérieurs, tantôt d'actes ou d'omissions imputables à l'administration fédérale.

- Il est nécessaire d'identifier tous les risques essentiels dans l'optique des départements, de la Chancellerie fédérale ou du Conseil fédéral. Les risques secondaires, p. ex. les risques spécifiques à un office sans conséquences majeures, seront surveillés dans le cadre des processus de gestion des risques des unités administratives ou des départements.

- Les divers risques sont évalués en fonction de leurs conséquences et de leur probabilité de survenance. En fonction des causes, on peut les classer en risques financiers et économiques, en risques juridiques, en risques techniques, matériels et élémentaires, en risques liés aux personnes et à l'organisation, en risques technologiques et scientifiques, en risques sociaux et politiques, etc.

- L'importance des écarts par rapport aux objectifs visés ne se mesure pas uniquement à l'aide de critères financiers. Il convient également de prendre dûment en compte les conséquences non financières d'événements ou de développements – atteintes à la réputation, perturbations du fonctionnement du gouvernement et de l'administration, dommages aux personnes, aux biens ou à l'environnement, etc. Le «manuel de gestion des risques» susmentionné fixera en détail et de manière uniforme tous les critères d'évaluation et l'échelonnement intervenant dans l'évaluation des risques, en se fondant sur les valeurs empiriques dont dispose l'administration fédérale. Afin de tenir compte de manière optimale des besoins différents des départements et de la

Chancellerie fédérale, les responsables de la gestion des risques de ces entités élaboreront la réglementation détaillée, sous la conduite de l'AFF.

L'***al. 2*** fixe le champ d'application des directives sur le plan organisationnel. Elles s'appliquent (selon la terminologie de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration[6]) à toute l'administration fédérale centrale et aux unités administratives de l'administration fédérale décentralisée, pour autant que celles-ci n'aient pas de comptabilité propre. Sont notamment exclus du champ d'application de ces directives les tribunaux fédéraux et les Services du Parlement.

3 Buts de la gestion des risques

Le ch. 3 s'articule en trois alinéas. L'al. 1 fixe les objectifs généraux de la gestion des risques. L'al. 2 expose les moyens prévus pour atteindre ces objectifs et l'al. 3 indique d'autres objectifs à la réalisation desquels la gestion des risques ne fait que contribuer, en jouant un rôle de soutien, à côté d'autres instruments.

L'***al. 1*** décrit de la façon suivante les buts de la gestion des risques:

a. Il faut tout d'abord amener la transparence nécessaire quant à la situation en matière de risques, pour disposer d'une base pour les décisions incombant au Conseil fédéral et à l'administration fédérale. Les directions tant stratégiques qu'opérationnelles doivent être à même d'identifier les risques de manière précoce, de les prioriser et de prendre en temps utile les mesures adéquates.
b. Les représentants de la Confédération (membres du Conseil fédéral et agents de la Confédération) doivent être dûment protégés contre les menaces extérieures pesant sur leur sécurité personnelle.
c. En outre, il s'agit de protéger la Confédération contre toute atteinte à son patrimoine ou à sa réputation.
d. De façon générale, il s'agit de garantir, comme l'exige l'art. 39 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC)[7], une utilisation adéquate des fonds, conformément aux principes énoncés à l'art. 12, al. 4, LFC (légalité, urgence et emploi ménager des fonds; emploi efficace et économe des fonds).

En vertu de l'***al. 2***, les risques doivent être identifiés, analysés, évalués et maîtrisés le plus tôt possible, dans le cadre du processus de gestion des risques. Les mesures requises doivent pouvoir être prises en temps utile. Cela présuppose que le personnel de la Confédération dispose de la sensibilisation au risque nécessaire et qu'il exprime ouvertement ses appréciations en la matière («culture du risque»).

La gestion des risques fait partie, selon l'***al. 3***, des instruments à disposition du Conseil fédéral qui permettent d'assurer une exécution prévoyante des tâches et de garantir le bon fonctionnement du gouvernement et de l'administration.

---

[6] RS **172.010.1**
[7] RS **611.0**

4 Principes de la gestion des risques

L'***al. 1*** explique que la gestion des risques est un instrument de pilotage du Conseil fédéral. Elle est pleinement intégrée dans les processus de travail et de conduite des départements et des unités administratives. Autrement dit, la gestion des risques constitue un élément indispensable de l'exécution soigneuse et économe des tâches.

La consolidation des risques au niveau du Conseil fédéral (voir ch. 5, al. 2) suppose que les divers risques peuvent être comparés entre eux. Cela n'est possible que si la mise en œuvre de la gestion des risques obéit à des règles uniformes dans tous les départements ou unités administratives. Les directives de l'AFF sur la gestion des risques fixeront par conséquent de manière contraignante comment doivent s'effectuer l'identification, l'analyse, l'évaluation, la maîtrise et la surveillance des risques. Ces réglementations s'inspireront des systèmes normatifs usuels (ISO[8] 31000 Risk management; ONR[9] 49000, ONR 49001, ONR 49002-1, ONR 49002-2, ONR 49002-3, ONR 49003, etc.) (***al. 2***). Il incombe aux départements et à la Chancellerie fédérale de mettre en œuvre la gestion des risques selon les directives du Conseil fédéral ainsi que celles de l'AFF (voir ch. 5, al. 4, let. b).

Selon l'***al. 3***, tous les risques essentiels du point de vue des départements et de la Chancellerie fédérale doivent être gérés et documentés (y compris l'évolution du risque) à l'aide d'une seule et même application informatique commune. C'est l'unique possibilité permettant d'établir, à un coût raisonnable, des rapports réellement informatifs à l'intention du Conseil fédéral.

Pour maîtriser ses risques (***al. 4***), la Confédération dispose de trois stratégies: «éviter», «atténuer» ou «financer». L'exécution de certaines tâches de la Confédération comporte inévitablement des risques. En dépit de ces derniers, il n'est généralement pas admissible d'y renoncer (stratégie «éviter»). L'administration fédérale ne peut donc qu'essayer de limiter au maximum les risques (stratégie «atténuer»). Sur le plan financier, la Confédération assume elle-même le risque pour les dommages causés à son patrimoine et supporte les conséquences de son activité (voir art. 50, al. 2, OFC). Ce n'est que dans des cas particuliers que l'AFF approuve la conclusion d'un contrat d'assurance.

Selon la situation concrète, l'adoption et la mise en œuvre des mesures visant à éviter ou atténuer les risques interviendront soit au niveau du Conseil fédéral, soit à un niveau inférieur (***al. 5***).

Une gestion appropriée des urgences, des crises et de la continuité (***al. 6***) fait partie intégrante de la gestion des risques. Il s'agit de limiter les dommages qu'occasionnerait la matérialisation d'un risque. Les mesures sont prises et testées à l'échelon adéquat (unité administrative, département, Conseil fédéral). Il est nécessaire d'attribuer par avance les diverses fonctions en cas d'urgence ou de crise et de tester les processus prévus. Par ailleurs, la gestion des risques présente également des interfaces avec le système de contrôle interne (SCI), ainsi qu'avec les prescriptions légales strictes relevant de la sécurité au travail et de la protection de l'environnement. Ces domaines restent en principe du ressort de chaque unité administrative. Si, toutefois, des risques essentiels (p. ex. violation des prescriptions léga-

[8] ISO: International Standard Organization
[9] ON: Österreichisches Normungsinstitut

les) ont été identifiés dans le cadre de ces processus, il faudra en tenir compte dans la gestion des risques.

Pour des raisons de confidentialité, la communication des résultats de la gestion des risques à l'extérieur (***al. 7***) est naturellement soumise à de sévères restrictions. Ni le rapport de gestion du Conseil fédéral, ni les rapports liés à la présentation des comptes de la Confédération ne donnent d'indications détaillées sur l'exposition de la Confédération à des risques. En revanche, la communication à l'interne revêt ici une très grande importance, soit les flux d'informations des unités administratives au Conseil fédéral, via le département, et vice-versa. Tant le CDF que les CdG ont constaté dans leurs rapports (voir notes 4 et 5) des problèmes dans la communication et le Conseil fédéral a annoncé, dans son avis[10] concernant la recommandation 5 des CdG, que les échanges d'informations feraient l'objet de toute l'attention nécessaire dans le cadre des directives de l'AFF sur la gestion des risques.

Le développement et l'amélioration de la gestion des risques (***al. 8***) constituent une tâche permanente. Le Conseil fédéral lui-même est mis ici à contribution (adaptations de la politique de gestion des risques), mais également (et surtout) tous les autres services de l'administration fédérale chargés de la gestion des risques. Dans sa fonction d'organe de coordination, l'AFF recueillera les propositions des responsables de la gestion des risques des départements et de la Chancellerie fédérale.

5 Fonctions en matière de gestion des risques

En vertu de l'art. 35 LOGA, le Conseil fédéral et les chefs de département dirigent l'administration fédérale. Chaque membre du Conseil fédéral dirige son département et en assume la responsabilité politique (art. 37, al. 1, LOGA). Dans cette fonction, le Conseil fédéral affirme ici que la gestion des risques constitue un élément important du pilotage à tous les échelons et que, par conséquent, la gestion des risques est l'affaire des chefs (***al. 1***).

Les al. 2 à 5 attribuent (en reprenant la terminologie de la LOGA) les diverses «fonctions» en matière de gestion des risques. Le Conseil fédéral a certes adopté pour la gestion des risques un concept de mise en œuvre décentralisée (voir al. 4 et 5). Mais pour rendre possible la consolidation des risques au niveau de la Confédération et pour garantir une mise en œuvre aussi uniforme que possible de la gestion des risques dans les départements et les unités administratives, diverses fonctions à caractère transversal sont prévues. Elles reviennent à la Conférence des secrétaires généraux (CSG) et à l'AFF (voir al. 2 et 3).

La description des tâches de la CSG évoquée à l'***al. 2*** correspond à la décision de la CSG du 22 janvier 2010 (consolidation des risques transversaux, contrôle d'exhaustivité, définition d'un ordre de priorité entre les risques départementaux). La CSG procède à la consolidation des risques au niveau de la Confédération et adopte les rapports sur les risques à l'attention du Conseil fédéral.

Les différentes tâches de l'AFF sont exposées à l'***al. 3***. Cette énumération n'a toutefois rien d'exhaustif.

[10] FF **2010** 5165

Les départements et la Chancellerie fédérale (***al. 4***) mettent en œuvre la politique de gestion des risques conformément aux directives du Conseil fédéral ainsi qu'à celles de l'AFF. Ils mettent à disposition les ressources nécessaires et assument la responsabilité des risques les concernant. Ils désignent une personne à qui reviendra, en tant que «responsable de la gestion des risques», la conduite administrative de la gestion des risques au niveau du département ou de la Chancellerie fédérale. Quant aux tâches concrètes qu'implique généralement cette fonction, elles seront précisées dans les directives de l'AFF. Il en va de même du cahier des charges des responsables de la gestion des risques des unités administratives (voir al. 5). Le propriétaire du risque est la personne qui assume au niveau opérationnel la responsabilité du risque dont elle doit s'occuper. Dans la plupart des cas, il s'agit du chef de l'office concerné. Afin de garantir la qualité des rapports sur les risques qui doivent lui être remis au moins une fois par an, le Conseil fédéral exige des départements et de la Chancellerie fédérale qu'ils contrôlent régulièrement et complètement leur exposition aux risques, faute de quoi il serait à craindre qu'ils se contentent d'actualisations périodiques sommaires, restreintes aux risques déjà identifiés, qui négligeraient ainsi les développements récents.

Les tâches et responsabilités incombant aux responsables d'unités administratives sont réglées à l'***al. 5***. En complément aux directives de l'AFF, ils sont tenus de se conformer, pour la mise en œuvre de la gestion des risques, aux directives de leur département.

6 Dispositions finales

Les modalités de la gestion des risques seront réglées dans les directives de l'AFF (***al. 1***). Les directives entrent en vigueur dès que le Conseil fédéral les a approuvées (***al. 2***). Il n'y a pas lieu d'abroger formellement la «Politique de gestion des risques» adoptée par le Conseil fédéral en décembre 2004, qui n'avait pas été édictée sous forme de directives.