



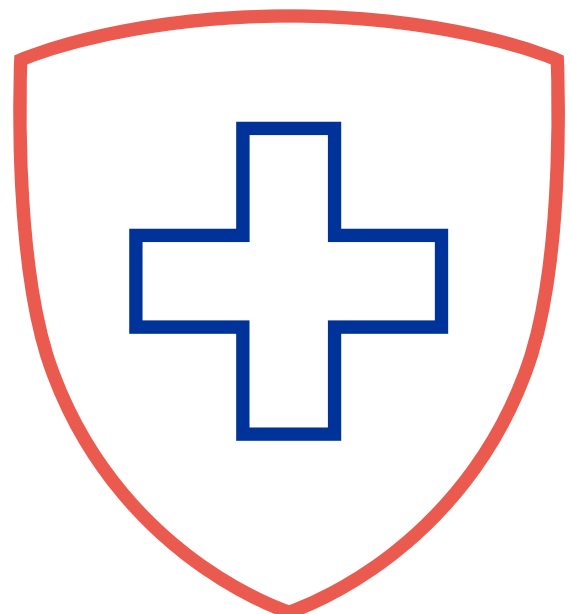
Audit transversal de la gestion des risques

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

CDF-24325

VERSION PRISES DE POSITION INCLUSES

24 OCTOBRE 2025



INFORMATIONS SUR LE DOCUMENT

ADRESSE DE COMMANDE	Contrôle fédéral des finances (CDF)
BESTELLADRESSE	Monbijoustrasse 45
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE	3003 Berne
ORDERING ADDRESS	Suisse

NUMÉRO DE COMMANDE	801.24315
BESTELLNUMMER	
NUMERO DI ORDINAZIONE	
ORDERING NUMBER	

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS	www.efk.admin.ch/fr
ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN	info@efk.admin.ch
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI	+ 41 58 463 11 11
ADDITIONAL INFORMATION	

REPRODUCTION	Autorisée (merci de mentionner la source)
ABDRUCK	Gestattet (mit Quellenvermerk)
RIPRODUZIONE	Autorizzata (indicare la fonte)
REPRINT	Authorized (please mention source)

PRIORITÉS DES RECOMMANDATIONS	<p>Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis : 1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles.</p> <p>Sont par exemple considérés comme risques les projets non rentables, les infractions à la légalité ou à la régularité, les cas de responsabilité ou les atteintes à la réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi évalués. Cette appréciation se fonde sur l'objet concret de l'audit (relatif) et non sur la pertinence pour l'administration fédérale dans son ensemble (absolu).</p>
--------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

TABLE DES MATIÈRES

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Mission et déroulement	14
1.1 Contexte	14
1.2 Objectifs et questions d'audit	15
1.3 Étendue de l'audit et principe	15
1.4 Documentation et entretiens	15
1.5 Discussion finale	15
2 Portrait des offices audités	16
3 Intégration de la gestion des risques dans la gouvernance des offices	17
3.1 La gestion des risques doit être intégrée plus systématiquement dans la gouvernance	17
3.2 Le rôle des responsables de la gestion des risques devrait être renforcé	19
4 Efficacité de la gestion des risques des offices	21
4.1 Tous les offices ne disposent pas d'une vue d'ensemble de leurs risques	21
4.2 Certaines mesures de réduction des risques manquent d'efficacité et leur mise en œuvre est difficile à évaluer	23
4.3 La communication sur les risques correspond aux exigences	25
4.4 La revue et le suivi des risques sont réalisés	26
5 Rôle du Secrétariat général	27
5.1 Le Secrétariat général doit favoriser une harmonisation des pratiques entre les offices	27
5.2 Le DETEC doit identifier de potentiels risques transversaux	28
5.3 Les seuls risques rapportés par le Secrétariat général sont en lien avec des entreprises proches de la Confédération	28
Annexe 1 – Bases légales	30
Annexe 2 – Abréviations	31

Audit transversal de la gestion des risques

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

L'ESSENTIEL EN BREF

La gestion des risques est un instrument de conduite de l'administration fédérale. Elle vise à garantir la transparence quant à la situation actuelle de la Confédération en matière de risques, afin que les mesures nécessaires puissent être prises à temps pour les éviter ou les réduire. La gestion des risques soutient l'accomplissement des tâches constitutionnelles et légales de l'administration fédérale ainsi que la réalisation des objectifs de la Confédération.

Les unités administratives et les départements sont chargés de sa mise en œuvre. L'Administration fédérale des finances (AFF) a notamment pour rôle de définir les conditions-cadres et de coordonner l'établissement des rapports à l'attention de la Conférence des secrétaires généraux et du Conseil fédéral.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité l'efficacité de la gestion des risques au sein du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Outre le Secrétariat général (SG-DETEC), l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), l'Office fédéral des transports (OFT) et l'Office fédéral de la communication (OFCOM) ont été audités.

Les processus nécessaires ont été mis en place dans les unités auditées. Cependant, afin d'assurer que la gestion des risques soit efficace, des améliorations restent nécessaires, notamment dans l'intégration avec la stratégie et dans le choix des mesures visant à atténuer les risques.

La gestion des risques n'est guère utilisée comme un instrument de pilotage

Selon les directives fédérales, la gestion des risques doit être un instrument de pilotage utilisé à tous les échelons de conduite. Dans le cas présent, cette intégration dans la gouvernance des offices n'est pas toujours suffisante et doit être améliorée. La plupart des offices visités devraient mieux exploiter les processus de stratégie et de planification pour évaluer régulièrement la situation en matière de risques. Cette approche « top-down » permettrait de détecter systématiquement les risques à un stade précoce. La communication doit parfois aussi être améliorée : l'OFEN en particulier suit une politique restrictive en la matière, ce qui limite fortement les possibilités de dialogue. Une meilleure visibilité de la gestion des risques au sein de l'office permettrait d'encourager une culture plus ouverte et transparente.

Le manuel de gestion des risques de la Confédération indique que les responsables de la gestion des risques doivent soutenir les processus décisionnels au sein de la direction en apportant des informations pertinentes et des propositions convaincantes. Toutefois cet élément ne figure pas explicitement dans le cahier des charges annexé au manuel. L'AFF devrait le revoir et le compléter dans le but de renforcer l'analyse critique des risques et des mesures.

Les mesures pour réduire les risques doivent être plus spécifiques et mesurables

Les offices sous revue ont mis en place et appliquent des processus de gestion des risques conformes aux directives fédérales. Toutefois, seul l'OFT dispose d'une vue d'ensemble des risques de l'office. Une bonne pratique que les autres offices doivent mettre en place afin de repérer les liens entre les risques dans chaque office.

Les quatre offices audités identifient leurs risques de manière ascendante (« bottom-up »), généralement dans le cadre d'échanges avec les responsables des sections ou des divisions. Leurs cartographies des risques montrent des différences importantes quant au nombre de risques rapportés. L'OFT, l'OFCOM et l'OFEN doivent ré-examiner leurs risques respectifs afin de pouvoir se concentrer sur ceux identifiés comme critiques pour l'atteinte de leurs objectifs.

Les mesures sont parfois décrites de manière imprécise, ce qui limite la compréhension de leur impact sur le risque. Au-delà de la formulation, certaines ne contribuent pas réellement à réduire le risque ou à prévenir une crise. De plus, les mesures de réduction des risques sont très rarement mesurables, ce qui affaiblit le suivi de leur mise en œuvre.

Tous les offices, ainsi que le SG-DETEC, doivent assurer que les mesures de réductions des risques sont spécifiques et mesurables.

Le Secrétariat général doit renforcer son regard critique

Le SG-DETEC assure un rôle de coordination et de consolidation des rapports sur les risques établis par les offices. Il demande des clarifications et procède à des ajustements ponctuels lorsqu'il l'estime nécessaire. Accroître son regard critique sur les risques des offices permettrait d'améliorer la qualité de la gestion des risques. La qualité des mesures de réduction des risques ou l'unité de doctrine quant au nombre de risques rapportés sont les effets attendus par cette mesure.

Au moment de l'audit, les seuls risques identifiés par le SG-DETEC sont liés au rôle de propriétaire de la Poste, des CFF, de Swisscom et de Skyguide. Une réflexion sur d'autres risques propres au Secrétariat général doit être menée.

Querschnittsprüfung des Risikomanagements

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Das Risikomanagement ist ein Führungsinstrument der Bundesverwaltung. Es soll Transparenz über die aktuelle Risikosituation des Bundes schaffen, damit die notwendigen Massnahmen zur Vermeidung oder Verminderung von Risiken rechtzeitig getroffen werden können. Das Risikomanagement unterstützt die Erfüllung der verfassungs- und gesetzmässigen Aufgaben der Bundesverwaltung sowie die Erreichung der Ziele des Bundes.

Die Verwaltungseinheiten und die Departemente sind mit der Umsetzung des Risikomanagements beauftragt. Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) hat die Aufgabe, die Rahmenbedingungen zu definieren und die Berichterstattung an die Generalsekretärenkonferenz und an den Bundesrat zu koordinieren.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Effektivität des Risikomanagements im Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) geprüft. Neben dem Generalsekretariat (GS-UVEK) wurden das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), das Bundesamt für Energie (BFE), das Bundesamt für Verkehr (BAV) und das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) geprüft.

Die erforderlichen Prozesse wurden bei den geprüften Einheiten eingeführt. Dennoch sind einige Verbesserungen notwendig, um die Wirksamkeit des Risikomanagements sicherzustellen, insbesondere bei der Verknüpfung mit der Strategie und bei der Auswahl der Massnahmen zur Risikominderung.

Risikomanagement wird kaum als Führungsinstrument eingesetzt

Gemäss den Vorgaben des Bundes muss das Risikomanagement als Führungsinstrument auf allen Führungsebenen eingesetzt werden. Im vorliegenden Fall ist diese Integration in die Governance der Ämter nicht immer ausreichend und muss verbessert werden. Die Mehrheit der geprüften Ämter sollte ihre Strategie- und Planungsprozesse besser nutzen, um die Risikosituation regelmässig zu beurteilen. Ein solcher Top-down-Ansatz würde eine frühzeitige, systematische Risikoerkennung ermöglichen. An einigen Stellen sollte ebenfalls die Kommunikation verbessert werden: Besonders das BFE zeichnet sich durch eine restriktive Kommunikationspolitik aus, was die Möglichkeit, in einen Dialog einzutreten, stark einschränkt. Eine höhere Sichtbarkeit des Risikomanagements innerhalb des BFE würde eine offenere und transparentere Kultur fördern.

Entsprechend dem Handbuch Risikomanagement Bund sollen die Risikobeauftragten die Entscheidungsprozesse in der Geschäftsleitung mit stufengerechter Information und überzeugenden Vorschlägen unterstützen. Dieser Aspekt ist jedoch nicht ausdrücklich im Pflichtenheft im Anhang des Handbuchs aufgeführt. Die EFV sollte es überarbeiten und ergänzen, um die kritische Analyse von Risiken und Massnahmen auszubauen.

Die Massnahmen zur Verringerung der Risiken müssen spezifischer und besser messbar sein

Die geprüften Ämter haben Risikomanagementprozesse eingerichtet und setzen diese gemäss den Vorgaben des Bundes um. Jedoch hat nur das BAV einen Gesamtüberblick über seine Risiken. Das ist eine Good Practice, welche die anderen Ämter ebenfalls übernehmen sollten, um die Zusammenhänge zwischen den Risiken in den einzelnen Ämtern zu erkennen.

Die vier geprüften Ämter identifizieren ihre Risiken mit einem Bottom-up-Ansatz, d. h. in der Regel durch einen Austausch mit den Leitenden der Sektionen oder Abteilungen. Ihre Riskmaps zeigen deutliche Unterschiede bei der Anzahl der gemeldeten Risiken. Das BAV, das BAKOM und das BFE müssen ihre jeweiligen Risiken neu beurteilen, um sich auf jene Risiken konzentrieren zu können, die für das Erreichen ihrer Ziele als kritisch eingestuft werden.

Die Massnahmen sind teilweise ungenau beschrieben, sodass nicht klar nachvollziehbar ist, welchen Einfluss sie auf das Risiko haben. Darüber hinaus tragen einige Massnahmen nicht wirklich zur Risikominderung oder zur Abwendung einer Krise bei. Weiter sind die Massnahmen zur Risikominderung nur sehr selten messbar, wodurch sich deren Umsetzung nur schwer nachverfolgen lässt.

Alle Ämter sowie das GS-UVEK müssen sicherstellen, dass die Massnahmen zur Risikominderung spezifisch und messbar sind.

Das Generalsekretariat muss seinen kritischen Blick schärfen

Das GS-UVEK ist zuständig für die Koordination und die Konsolidation der von den Ämtern erstellten Risikoberichterstattungen. Es verlangt Klarstellungen und nimmt punktuell Anpassungen vor, wenn es dies für notwendig erachtet. Durch einen kritischeren Blick des GS auf die Risiken der Ämter könnte die Qualität des Risikomanagements verbessert werden. Diese Massnahme soll zu einer Verbesserung der Qualität der Massnahmen zur Risikominderung oder zur Etablierung einer «Unité de doctrine» hinsichtlich der Anzahl der gemeldeten Risiken führen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung betreffen die auf Ebene des GS-UVEK identifizierten Risiken einzig die Eignerrolle im Zusammenhang mit der Post, der SBB, der Swisscom und Skyguide. Es sollte überlegt werden, welche weiteren GS-spezifischen Risiken existieren.

VERIFICA

Verifica trasversale della gestione dei rischi

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni

L'ESSENZIALE IN BREVE

La gestione dei rischi è uno strumento di controllo utilizzato presso l'Amministrazione federale. Il suo scopo è garantire la trasparenza riguardo all'attuale situazione della Confederazione in materia di rischi, in modo da poter adottare per tempo le misure necessarie per evitarli o ridurli. La gestione dei rischi facilita l'adempimento dei mandati costituzionali e legali dell'Amministrazione federale nonché il raggiungimento degli obiettivi della Confederazione.

Le unità amministrative e i dipartimenti sono incaricati della sua attuazione. Il ruolo dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) consiste nel definire le condizioni quadro e coordinare la stesura dei rapporti all'attenzione della Conferenza dei segretari generali e del Consiglio federale.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'efficacia della gestione dei rischi all'interno del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). Oltre alla Segreteria generale (SG-DATEC), sono stati esaminati l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC), l'Ufficio federale dell'energia (UFE), l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) e l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM).

Nelle unità sottoposte a verifica, i processi necessari sono stati attuati. Tuttavia, per assicurare l'efficacia della gestione dei rischi occorre introdurre dei miglioramenti, in particolare riguardo all'integrazione della strategia e alla scelta delle misure finalizzate a ridurre i rischi.

La gestione dei rischi è poco utilizzata come strumento di direzione

Secondo le disposizioni federali, la gestione dei rischi deve essere uno strumento utilizzato a tutti i livelli gerarchici. Nel caso presente, questa integrazione nella gestione degli Uffici non è sempre sufficiente e deve essere migliorata. La maggior parte degli Uffici visitati dovrebbe fare un uso migliore dei processi strategici e di pianificazione per valutare regolarmente la situazione in materia di rischi. Questo approccio «top-down» consentirebbe di individuare sistematicamente i rischi a uno stadio precoce. In alcuni casi anche la comunicazione deve essere migliorata: l'UFE, in particolare, persegue una politica restrittiva in questo ambito, limitando fortemente le possibilità di dialogo. Una migliore visibilità della gestione dei rischi in seno all'Ufficio consentirebbe di incoraggiare una cultura più aperta e trasparente.

Secondo il manuale per la gestione dei rischi della Confederazione (disponibile in tedesco e francese), i responsabili di tale gestione devono facilitare i processi decisionali in seno alla direzione fornendo informazioni rilevanti e proposte convincenti. Tuttavia, questo elemento non figura esplicitamente nella descrizione dei loro compiti allegata al manuale. L'AFF dovrebbe rivederla e completarla allo scopo di rafforzare l'analisi critica dei rischi e delle misure.

Le misure per ridurre i rischi devono essere più specifiche e misurabili

Gli Uffici oggetto di verifica hanno istituito e applicano dei processi di gestione dei rischi conformi alle disposizioni federali. Tuttavia, soltanto l'UFT ha una visione generale dei rischi dell'Ufficio; una buona pratica che anche gli altri Uffici dovrebbero applicare per identificare i legami tra i rischi che si presentano in ogni Ufficio.

I quattro Uffici oggetto di verifica identificano i loro rischi utilizzando un approccio di sviluppo dal basso («bot-tom-up»), solitamente nel quadro di scambi con i responsabili delle sezioni o delle divisioni. Le loro mappature dei rischi mostrano notevoli differenze per quel che riguarda il numero dei rischi segnalati. Il CDF ritiene che l'UFT, l'UFCOM e l'UFE debbano riesaminare i propri rischi per poi concentrarsi su quelli identificati come critici per il raggiungimento dei loro obiettivi.

In alcuni casi le misure sono descritte in modo impreciso, il che limita la comprensione del loro impatto sul rischio. Al di là dei problemi legati alla formulazione, alcune non contribuiscono realmente a ridurre il rischio o a scongiurare una crisi. Inoltre, le misure di riduzione dei rischi sono raramente misurabili, il che indebolisce il monitoraggio della loro attuazione.

Tutti gli Uffici, come pure la SG-DATEC, devono assicurare che le misure di riduzione dei rischi siano specifiche e misurabili.

La Segreteria generale deve approfondire l'esame critico dei rischi

La SG-DATEC coordina e consolida i rapporti sui rischi redatti dagli Uffici. Quando lo ritiene necessario, chiede chiarimenti e apporta modifiche mirate. Intensificare l'esame critico dei rischi degli Uffici permetterebbe di migliorare la qualità della gestione degli stessi. Da questa misura ci si aspetta un miglioramento della qualità delle misure di riduzione dei rischi e un approccio uniforme riguardo al numero di rischi segnalati.

Al momento della verifica, gli unici rischi identificati dalla SG-DATEC sono legati ai compiti che assume nel suo ruolo di rappresentante della Confederazione quale ente proprietario di Skyguide, La Posta, Ferrovie federali svizzere e Swisscom. Occorre riflettere sugli altri rischi specifici della Segreteria generale.

AUDIT

Cross-functional audit of risk management

Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications

KEY FACTS

Risk management is a control instrument for the Federal Administration. It aims to ensure transparency regarding the Confederation's current risk situation, so that the necessary measures can be taken in time to avoid or reduce risks. Risk management helps the Federal Administration perform its constitutional and legal tasks and contributes to achieving the Confederation's objectives.

Departments and administrative units are responsible for its implementation. The Federal Finance Administration (FFA) has the role, in particular, of setting out the general conditions and coordinating the preparation of reports for the Conference of Secretaries General and the Federal Council.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the effectiveness of risk management within the Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications (DETEC). In addition to the General Secretariat (GS-DETEC), its audit encompassed the Federal Office of Civil Aviation (FOCA), the Swiss Federal Office of Energy (SFOE), the Federal Office of Transport (FOT) and the Federal Office of Communications (OFCOM).

The required processes have been put in place in the audited units. However, improvements are still needed, particularly with regard to integration with strategy and the selection of measures to mitigate risks, in order to ensure that risk management is effective.

Risk management is rarely used as a steering tool

The federal guidelines indicate that risk management should be a steering tool that is used at all levels of management. In the case at hand, such integration into the governance of the federal offices is not always up to standard and needs to be improved. Most of the offices visited should make better use of strategy and planning processes to regularly assess the risk situation. This top-down approach would enable risks to be systematically detected early on. Communication also sometimes needs to be improved: the SFOE in particular follows a restrictive policy in this area, thus dramatically limiting the opportunities for dialogue. A clearer view of risk management in that office would encourage a more open and transparent culture.

The handbook on risk management in the Confederation indicates that those responsible for risk management should support decision-making processes within management by providing relevant information and credible proposals. However, this aspect is not explicitly included in the specifications featured in the appendices to the handbook. The FFA should review and supplement these specifications with a view to enhancing the critical analysis of risks and measures.

Risk reduction measures should be more specific and measurable

The offices examined by this audit have implemented and are applying risk management processes that comply with the federal guidelines. However, only the FOT has an overview of its risks. This is best practice which other offices should implement in order to identify the linkages between risks in their respective offices.

The four audited offices identify their risks by using a bottom-up approach, generally through discussions with section or division managers. Their risk maps reveal significant differences in the number of risks reported. The FOT, OFCOM and the SFOE should re-examine their respective risks in order to be able to focus on those identified as critical to achieving their objectives.

The measures are sometimes described imprecisely, which limits understanding of their impact on risk. Aside from the wording, some do not actually help to reduce risk or to prevent a crisis. Furthermore, risk reduction measures are very rarely measurable, which makes monitoring their implementation more difficult.

All the offices, as well as the GS-DETEC, should ensure that risk reduction measures are specific and measurable.

The General Secretariat should take a more critical view

The GS-DETEC has the role of coordinating and consolidating risk reports prepared by the offices. It asks for clarifications and makes ad hoc adjustments as it sees fit. Taking a more critical view of the offices' risks would enhance the quality of risk management. The quality of risk reduction measures and the consistency regarding the number of reported risks can be expected to improve as a result of this measure.

At the time of the audit, the only risks identified by the GS-DETEC were related to the ownership of Swiss Post, Swiss Federal Railways (SBB), Swisscom and Skyguide. Other risks specific to the General Secretariat should be reviewed.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU DETEC

Wir bedanken uns für die Zusammenarbeit im Rahmen der Überprüfung und nehmen die positiven Bewertungen, aber auch die Empfehlungen zur Kenntnis. Die Verwendung des Risikomanagements als Führungsinstrument und die Verbesserung bestehender Risikomanagement-Prozesse betrachten wir als dauerhafte Aufgabe, die wir insbesondere entlang der Empfehlungen verstärken werden. Als dauerhafte Aufgabe betrachten wir auch die Weiterentwicklung des Risikomanagements im UVEK; die Prüfung neuer und systemischer Risiken haben wir bereits vor der Überprüfung durch die EFK angestoßen.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU DDPS

Le SG-DDPS soutient la prise de position du SG-DETEC et s’y rallie concernant l’acceptation de la recommandation du CDF.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE L’OFFICE FÉDÉRAL DE L’ÉNERGIE

L’OFEN remercie le CDF pour la réalisation de l’audit transversal de la gestion des risques et pour les échanges intéressants qui ont eu pendant les travaux d’audit. L’OFEN estime que sa pratique en lien avec la gestion des risques, notamment dans le cadre de RM Bund, fonctionne. Les retours réguliers reçus tant du Secrétariat général du DETEC (SG DETEC) et de l’Administration fédérale des finances (AFF) confirment ce sentiment général. L’OFEN souhaite cependant profiter des recommandations formulées par le CDF suite à cet audit pour améliorer certains aspects d’organisation ou de processus. Concernant le rapport d’audit, l’OFEN regrette que les remarques et propositions d’adaptations émises notamment suite à la réception du rapport provisoire et lors de la discussion finale n’aient pas été plus prises en compte.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE L’OFFICE FÉDÉRAL DES TRANSPORTS

Das BAV bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme und für die gute Zusammenarbeit. Die Empfehlungen der EFK werden in den Risikomanagementprozess BAV einfließen.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA COMMUNICATION

Das Bundesamt für Kommunikation bedankt sich für die konstruktive Zusammenarbeit. Die im Bericht gemachten Feststellungen treffen weitgehend zu, sofern sie die Umsetzung des Risikomanagements im Amt betreffen. Das BAKOM wird sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten und Möglichkeiten dafür einsetzen, die empfohlenen Massnahmen umzusetzen.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE L'AVIATION CIVILE

Das BAZL verzichtet auf eine generelle Stellungnahme.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES FINANCES

Die Eidg. Finanzverwaltung verzichtet auf eine allgemeine Stellungnahme.

1 MISSION ET DÉROULEMENT

1.1 Contexte

Sur la base de l'article 39 alinéa 2 de la Loi sur les finances (LFC), le Conseil fédéral a édicté des directives¹ sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération. Elles fixent les buts, les principes ainsi que les rôles et les responsabilités. Les unités administratives et les départements sont chargés de la mise en œuvre. Le service de coordination Gestion des risques de l'Administration fédérale des finances (AFF) a notamment pour rôle de définir les conditions-cadres et de coordonner l'établissement des rapports à l'attention de la Conférence des secrétaires généraux (CSG) et du Conseil fédéral. Ce dernier assume la responsabilité globale de la gestion des risques. Au niveau parlementaire, un comité des Commissions de gestion examine le rapport du Conseil fédéral sur les risques.

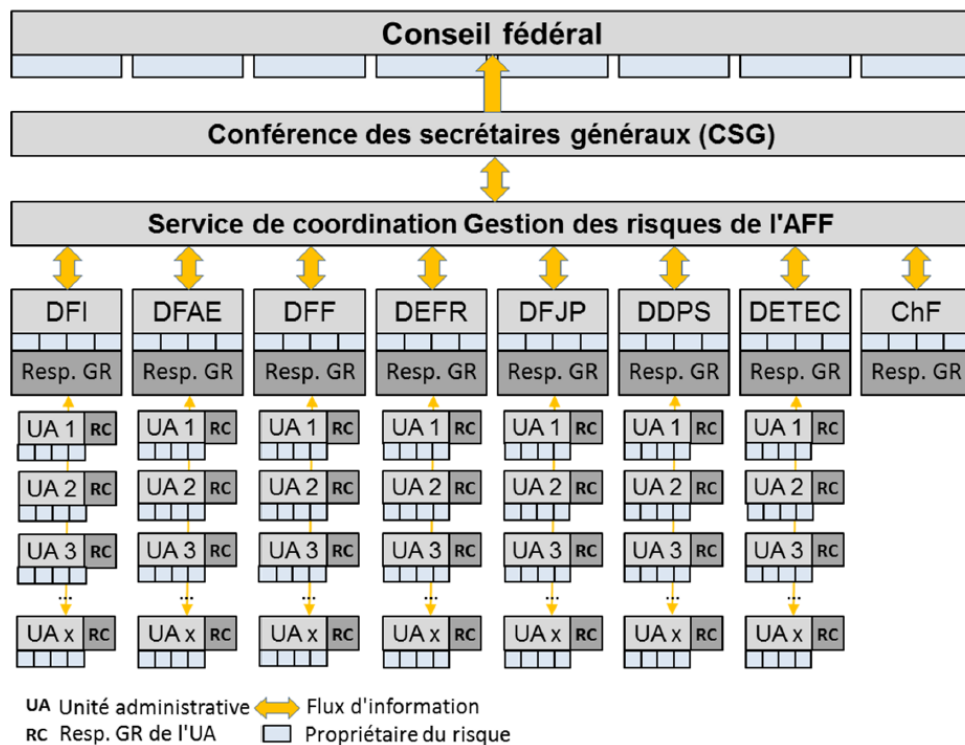


Illustration 1 : organisation de la gestion des risques à la Confédération, source Manuel de la gestion des risques de la Confédération.

Les directives du Conseil fédéral sont complétées par les directives sur la gestion des risques et par un manuel de gestion des risques de la Confédération. Tous deux ont été rédigés par l'AFF et mis à jour en 2024. Le fonctionnement de la gestion des risques au sein de l'administration fédérale y est précisé. Il s'appuie explicitement sur la norme internationale ISO 31000².

Le DETEC a formulé en 2020 une stratégie sur les risques. Elle précise comment le département entend mettre en œuvre les directives du Conseil fédéral.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé en 2017 un audit de la gestion des risques de la Confédération auprès de l'AFF et six unités administratives dans différents départements³. Au sein du DETEC, l'Office fédéral des routes (OFROU) faisait partie de l'échantillon des unités auditées. Un potentiel d'amélioration avait notamment été identifié quant à l'intégration de la gestion des risques comme instrument de pilotage et la gestion des risques transversaux.

¹ FF 2024 1662, 26 juin 2024

² ISO 31000:2018, Management du risque – Lignes directrices

³ Rapport CDF-17476 disponible sur le site internet du CDF

Des recommandations avaient été adressées dans ce sens à l’AFF et au Département fédéral de finances (DFF). Elles sont considérées comme mises en œuvre dans les exigences fixées par l’AFF.

1.2 Objectifs et questions d’audit

L’objectif de l’audit est l’évaluation de l’efficacité de la gestion des risques au sein du DETEC.

Les questions d’audit sont les suivantes :

1. La gestion des risques est-elle intégrée dans la gouvernance des offices ?
2. La gestion des risques des offices est-elle efficace ?
3. Le SG-DETEC met-il en place une gestion efficace des risques, incluant notamment une approche « top-down » et les risques transversaux ?

1.3 Étendue de l’audit et principe

L’audit a été mené du 17 mars 2025 au 16 mai 2025 par Alexandre Haederli (responsable de révision), Stéphanie Cecillon, Alexandre Bläuer et Martin Hauri. Il a été conduit sous la responsabilité de Prisca Freiburghaus. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l’audit.

Outre le SG-DETEC, l’audit a été réalisé auprès de quatre offices choisis en fonction d’une analyse de risques du CDF. Il s’agit des unités suivantes :

- Office fédéral de l’aviation civile (OFAC)
- Office fédéral de l’énergie (OFEN)
- Office fédéral des transports (OFT)
- Office fédéral de la communication (OFCOM)

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par le SG-DETEC et les offices. Les documents (ainsi que l’infrastructure) requis ont été mis à disposition de l’équipe d’audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 21 août 2025. Les participants étaient :

Pour le SG-DETEC : le Secrétaire général, le responsable du Safety Office et une collaboratrice du Safety Office ;

Pour l’OFAC : le suppléant de la responsable de la section Affaires de la direction et une collaboratrice de cette section ;

Pour l’OFEN : la responsable de la section Gestion des risques et surveillance financière et son suppléant ;

Pour OFT : la responsable de la section Gestion des risques et soutien de la Direction et une collaboratrice de cette section ;

Pour l’OFCOM : un collaborateur de la section Etat-major et un collaborateur de la section Economie et statistique ;

Pour le CDF : le responsable de mandat, la superviseuse de l’audit et l’équipe d’audit.

Le CDF remercie l’attitude coopérative démontrée durant l’audit et rappelle qu’il appartient aux directions d’office, respectivement aux secrétariats généraux de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 PORTRAIT DES OFFICES AUDITÉS

Les quatre offices audités sont actifs dans des domaines variés : énergie, transports publics et de marchandises, aviation civile et communication. Ils ont pour point commun le fait de ne pas exploiter directement d'infrastructure. Leur mission consiste à mettre en place les conditions cadres pour que les exploitants de ces infrastructures (entreprises ferroviaires, producteurs d'électricité, industrie aéronautique, fournisseurs de services de télécommunication par exemple) soient en mesure de délivrer leurs services à la population. Les offices assument aussi un rôle de surveillance dans ces domaines.

La principale tâche du SG-DETEC est la coordination et la gestion des dossiers politiques du département. Il est aussi chargé de la défense des intérêts de la Confédération en qualité de propriétaire vis-à-vis des entreprises liées : CFF, Skyguide, Swisscom et La Poste.

Du point de vue technique, les rapports de gestion des risques de la Confédération sont générés à partir d'une application informatique centralisée appelée RZC⁴, mise à disposition par l'AFF. Tous les offices l'utilisent pour communiquer leurs risques. La gestion des risques se fait souvent en-dehors de l'application, jugée trop peu pratique par les offices pour une utilisation au quotidien.

Le tableau ci-dessous présente quelques chiffres-clés sur les offices ainsi que leurs risques.

	SG-DETEC	OFEN	OFT	OFAC	OFCOM
Postes (EPT)⁵	99	291	306	306	247
EPT pour gestion des risques	46 % ⁶	30 %	35 %	10 % ⁷	20 %
Positionnement hiérarchique	Section n-3 ⁸	Section n-3	Section n-3	Etat-major n-1	Etat-major n-1
Risques niveau Conseil fédéral⁹	3	6	2	0	0
Risques niveau Département	1	2	2	0	4
Total des risques rapportés	4	13	23	5	15
Mesures de réduction des risques	12	65	87	17	46
Part de mesures « récurrentes »¹⁰	42 %	71 %	48 %	100 %	78 %

Tableau 1 : chiffres-clés des offices, valables au moment de l'audit, présentation CDF.

⁴ RZC : Risk to Chance

⁵ Source : Compte d'Etat 2024

⁶ Cumul des rôles de responsable des risques pour le Secrétariat général et de responsable des risques pour le DETEC

⁷ Ce pourcentage concerne uniquement le processus de gestion des risques de la Confédération, mais pas d'autres instruments de gestion des risques utilisés par l'OFAC.

⁸ n = directeur ou directrice de l'office ; n-3 = troisième niveau hiérarchique

⁹ Hors risques sources (« Quellrisiken »)

¹⁰ Exécution régulière, en continu, de ces mesures. En allemand : « laufend durchgeführt »

3 INTÉGRATION DE LA GESTION DES RISQUES DANS LA GOUVERNANCE DES OFFICES

3.1 La gestion des risques doit être intégrée plus systématiquement dans la gouvernance

La directive sur la gestion des risques de la Confédération, comme la stratégie sur les risques du DETEC, indique que la gestion des risques doit être un instrument de pilotage utilisé à tous les échelons de conduite. Le manuel de la gestion des risques précise qu'elle doit notamment être prise en compte dans le cadre des processus de préparation de la stratégie et de la planification gérés par la direction. Un échange régulier avec les autres domaines d'aide à la conduite, comme le système de contrôle interne (SCI), la gestion de la continuité des opérations (« Business Continuity Management » ou BCM) ou encore la sécurité informatique, doit aussi avoir lieu.

La stratégie sur les risques du DETEC est connue de tous les offices. L'OFT dispose, en plus, de sa propre politique sur les risques qui décrit plus en détail le déroulement du processus.

A l'exception de l'OFT, les directions des offices audités n'intègrent pas explicitement le processus de gestion des risques dans ceux de préparation de leur planification et de leur stratégie. Lors de leurs réflexions stratégiques, la plupart des offices ont recours à des outils tels qu'une analyse SWOT¹¹ ou un radar thématique incluant les risques et les opportunités. Le fruit de ces réflexions n'est pas systématiquement utilisé pour compléter l'analyse des risques. Les deux processus fonctionnent de manière parallèle, mais isolée. Le lien explicite et formel entre les objectifs stratégiques et les risques n'existe pas. L'analyse réalisée par le CDF montre toutefois qu'il existe, dans les faits, une cohérence entre ces deux éléments.

Certaines unités intègrent les mesures de réduction des risques dans les objectifs annuels des collaborateurs et collaboratrices responsables.

Des échanges entre la gestion des risques et d'autres domaines d'aide à la conduite ont généralement lieu de manière régulière. Ils sont par contre très rarement documentés. Parmi les exceptions, l'OFT documente, sous la forme d'un procès-verbal, l'échange annuel avec le SCI. Il est ainsi possible de retracer quelles informations issues du SCI ont eu un impact sur la gestion des risques et inversement. Cette documentation est exigée par la directive sur la mise en œuvre des exigences légales relatives au système de contrôle interne pour les processus financiers au sein du DETEC¹². Les responsables de la gestion des risques endossent parfois aussi la responsabilité de la gestion de la continuité des opérations, voire du système de contrôle interne.

Q APPRÉCIATION

Le fait que le CDF n'a pas identifié de lacunes entre les objectifs stratégiques et les risques laisse penser que les offices font, de manière implicite, le lien entre ces deux éléments.

Le fonctionnement en silos entre la stratégie et la gestion des risques empêche une mise à jour régulière et systématique des risques en lien avec les objectifs stratégiques (approche descendante « top-down »). Cette dissociation limite la détection de nouveaux risques et compromet l'intégration de la gestion des risques comme outil de pilotage des offices.

La mise en réseau entre la gestion des risques et les autres domaines d'aide à la conduite n'est pas toujours faite de manière suffisante. Cela rend difficile l'identification de synergie et renforce le risque de travail en silo. Afin de renforcer cette intégration horizontale, l'interface avec les autres tâches de conduite doit être définie et documentée, le cas échéant avec des renvois.

¹¹ Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats. En français : forces, faiblesses, opportunités et menaces

¹² « Weisung für die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben zum Internen Kontrollsystem (IKS) für die finanzrelevanten Geschäftsprozesse im UVEK » du 11 février 2014

Le CDF rend attentif l'OFAC, l'OFEN et l'OFECOM au fait que l'échange avec le SCI doit obligatoirement être documenté, comme le prévoit la directive du DETEC.



RECOMMANDATION 1

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à l'Office fédéral de l'aviation civile, à l'Office fédéral de l'énergie et à l'Office fédéral de la communication d'exploiter les processus de stratégie et de planification, et d'impliquer les autres domaines d'aide à la conduite, pour détecter systématiquement les risques à un stade précoce, utiliser des synergies et évaluer régulièrement la situation en matière de risques selon une approche descendante (« top-down »).



PRISE DE POSITION DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE L'AVIATION CIVILE

La recommandation est acceptée.

Im BAZL betreiben verschiedene Stellen Risikomanagement. Neben dem Risikomanagement Bund (angesiedelt bei der Sektion Direktionsgeschäfte), befassen sich insb. die Sektion Sicherheits- und Risikomanagement (Luftfahrtrisiken: Monitoring sämtlicher sicherheitsrelevanter Aspekte der Luftfahrtindustrie) und das Internal Safety Risk Management (Monitoring sämtlicher sicherheitsrelevanter Aspekte in den Prozessen des BAZL; angesiedelt bei der Sektion Querschnittsleistungen CDS) mit Risikomanagement. Im Rahmen der letzten Reorganisation des Amtes wurden alle diese Bereiche unter die Leitung des stellvertretenden Direktors gestellt, bzw. der Abteilung Strategie und Führungsunterstützung (DF) zugeordnet. Gestützt auf diese organisatorische Zusammenlegung sollen die verschiedenen Risikomanagement-Bereiche im Amt zukünftig holistisch betrachtet werden, um Abhängigkeiten zu erkennen und Synergien zu nutzen. Mit einem daraus resultierenden Reporting wird die Amtsleitung regelmässig über die Risikosituation im Amt informiert. Des Weiteren soll der Strategieprozess mit der Risikomanagementlandschaft des BAZL verknüpft werden und somit die Identifikation neuer Risiken Top-down sichergestellt werden. Die Empfehlung der EFK deckt sich mit diesen Bestrebungen und wird akzeptiert.



PRISE DE POSITION DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE L'ÉNERGIE

La recommandation est acceptée.

L'OFEN va évaluer le potentiel d'amélioration en matière d'organisation et de processus afin d'optimiser le lien entre les objectifs stratégiques et les risques au sein de l'office. Diverses variantes de mise en œuvre sont élaborées et soumises à la direction pour décision dans un délai d'un an.

L'OFEN applique dès à présent la directive selon laquelle l'accès aux documents sur les risques doit être assuré et les échanges avec le SCI doivent impérativement être documentés, en consignnant les principales conclusions et les points en suspens issus de ces échanges.



PRISE DE POSITION DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA COMMUNICATION

La recommandation est acceptée.

Das BAKOM akzeptiert diese Empfehlung und strebt eine stärkere Verknüpfung des Risikomanagements mit dem Strategie- und Zielplanungsprozess an. Im Rahmen der Umsetzung prüft das BAKOM ausserdem, wie sich das Risikomanagement noch besser mit anderen Führungsinstrumenten, wie beispielsweise dem Internen Kontrollsystem (IKS), verzahnen liesse.

3.2 Le rôle des responsables de la gestion des risques devrait être renforcé

Le manuel de la gestion des risques de la Confédération prévoit que les unités administratives établissent une fois par année un rapport détaillé sur les risques. En outre, les risques font l'objet d'une actualisation en cours d'année. Le manuel indique notamment que les responsables de la gestion des risques soutiennent les processus décisionnels au sein de la direction en apportant des informations pertinentes et des propositions convaincantes (chapitre 2.3.1). Le cahier des charges annexé au manuel ne reprend pas tel quel ce point. De plus, il ne prévoit pas que les responsables de la gestion des risques remettent en cause le choix des risques, ni les mesures qui leur sont soumises.

Les documents de l'AFF ne contiennent pas de prescription sur le taux d'activité ou sur le positionnement organisationnel des responsables de la gestion des risques.

L'ensemble des offices sous revue disposent d'un processus pour la gestion des risques. Il est appliqué et correspond aux exigences fixées par les directives de la Confédération. Les rôles et les responsabilités sont définis.

Le taux d'activité des responsables de la gestion des risques varie selon les offices, tout comme le rattachement organisationnel (voir chapitre 2) :

- A l'OFT, la responsable de la gestion des risques est intégrée à la section « Gestion des risques et soutien de la Direction » dans la division « Politique ». Elle participe aux réunions de direction où les risques sont discutés.
- A l'OFEN, le responsable de la gestion des risques se situe dans la section « Gestion des risques et surveillance financière » dans la division « Surveillance et sécurité ». Il ne participe pas aux discussions de la direction sur les risques.
- A l'OFAC, la gestion des risques se fait dans l'unité d'état-major « Stratégie et aide à la conduite », chapeauté par le directeur suppléant de l'office.
- A l'OFCOM, la responsabilité de la gestion des risques est partagée par deux personnes : l'une d'elles occupe une fonction dans l'état-major et coordonne l'élaboration de la stratégie, l'autre est en poste dans une division opérationnelle.

Au sein de leur unité administrative, les responsables de la gestion des risques assument principalement des tâches de coordination et de soutien méthodologique aux propriétaires des risques.

APPRÉCIATION

Le cahier des charges des responsables de la gestion des risques, actuellement très orienté sur les aspects d'administration et de coordination, devrait être complété afin de renforcer leur implication dans la gestion concrète des risques qui est définie au chapitre 2.3.1 du manuel. Cela augmenterait la cohérence entre le manuel et ce document-modèle dans le but de développer la discussion avec les propriétaires de risques et l'analyse critique des mesures de réduction des risques (voir chapitre 4.2). La responsabilité de la gestion d'un risque revient quant à elle toujours à son propriétaire.

Le rattachement du responsable de la gestion des risques à une fonction d'état-major garantit généralement un accès transversal aux divisions et un lien direct avec la direction. Lorsque cette fonction est placée dans une division, elle est en revanche plus proche de l'opérationnel. Dans les deux cas, l'office doit garantir que le responsable de la gestion des risques dispose d'une bonne visibilité, de l'indépendance nécessaire et d'une proximité avec la direction. La situation actuelle à l'OFEN où le responsable de la gestion des risques ne participe pas aux discussions stratégiques de la direction compromet l'efficacité du dispositif de gestion des risques. Cet élément est pris en compte dans la recommandation 5 au chapitre 4.3. L'approche de l'OFCOM qui a confié la gestion des risques à un tandem issu à la fois de fonction transversale (état-major) et opérationnelle peut être considérée comme une bonne pratique, puisqu'elle combine les avantages des deux options.



RECOMMANDATION 2

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à l'Administration fédérale des finances de revoir et de compléter le cahier des charges des responsables de la gestion des risques afin qu'ils s'impliquent davantage dans la gestion des risques, comme cela est déjà prévu dans le manuel. Le but étant de renforcer l'analyse critique des risques et des mesures.



PRISE DE POSITION DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES FINANCES

La recommandation est acceptée.

Die in den Richtlinien über das RM Bund verankerte und im Handbuch RM Bund dargelegte zentrale Rolle der Risikomanagementverantwortlichen bei der fachlichen Unterstützung der Risikoeigner/-innen sowie der Geschäfts- und Departementsleitungen – insbesondere in der kritischen Analyse von Risiken und Massnahmen – wird im Pflichtenheft (Anhang zum Handbuch RM Bund) präzisiert. Dadurch wird der Beitrag der Risikoverantwortlichen zur kritischen Analyse von Risiken und Massnahmen noch klarer umrissen und der Gesamtprozess gestärkt.

Die Empfehlung wird umgesetzt, die EFV wird das Handbuch entsprechend ergänzen.

4 EFFICACITÉ DE LA GESTION DES RISQUES DES OFFICES

4.1 Tous les offices ne disposent pas d'une vue d'ensemble de leurs risques

L'identification constitue la première étape du processus de gestion des risques. Le manuel de gestion des risques de la Confédération préconise de la faire via des ateliers ou des entretiens avec les membres de la direction et les collaborateurs chargés de domaines spécifiques (détenteurs du savoir). L'évaluation des risques doit s'effectuer sur la base de scénarios. L'AFF demande aux unités de retenir le « credible worst case » (pire cas crédible), défini comme « la forme la plus grave, mais néanmoins réaliste ».

Dans tous les offices audités, les risques sont principalement identifiés de manière ascendante (« bottom-up »), généralement dans le cadre d'échanges avec les responsables des sections et/ou des divisions. Ces échanges sont réalisés soit de manière virtuelle, par exemple par le biais d'un flux de travail piloté par Acta Nova (système de gestion électronique des affaires de la Confédération), soit par des entretiens bilatéraux ou encore sous la forme d'ateliers.

A l'OFEN et à l'OFACOM, la gestion des risques se fait principalement au niveau des divisions de manière autonome. Il n'existe pas de vue d'ensemble consolidée des risques des divisions. Les risques principaux sont rapportés via R2C.

L'OFT a mis en place son propre outil de gestion des risques, basé sur un fichier Excel. Il dispose d'un inventaire complet des risques ainsi que des mesures, aussi bien au niveau de l'office que des divisions.

La gestion des risques de l'OFAC couvre à la fois les risques stratégiques (outil : R2C), les risques liés à l'industrie aéronautique suisse qui sont pertinents pour une surveillance adéquate (outil : SRM pour « Safety Risk Management ») ainsi que les risques opérationnels (outil : iSRM pour « Internal Safety Risk Management »). Ces derniers résultent du potentiel non-respect des standards internationaux ou qui trouvent leur origine dans l'organisation opérationnelle de l'OFAC. Il n'existe pas de vue d'ensemble consolidée des risques issue de ces trois instruments. Le directeur suppléant s'assure de l'identification de synergies et d'interdépendances entre ces trois systèmes.

Les cartographies des risques des quatre offices montrent des différences importantes quant au nombre de risques rapportés dans R2C. L'OFT rapporte 23 risques, l'OFACOM 15, l'OFEN 13 et l'OFAC 5. Pour les trois premiers offices, un ou plusieurs risques annoncés s'apparentent à des tâches de gestion. Un audit de la révision interne de l'OFT¹³, relevait en 2019, que le nombre de risques était trop important et a recommandé une réduction de leur nombre (à l'époque, l'OFT recensait 20 risques). En 2018, l'OFAC a effectué une revue critique de ses risques, en accord avec le SG-DETEC et l'AFF. Le résultat était une diminution substantielle du nombre de risques à cinq.

La notion de « credible worst case » s'apprécie de manière différente entre les offices. Dans certains cas, c'est davantage le « worst case » absolu, c'est-à-dire le scénario catastrophe, qui est présenté. Cela a un impact tant sur l'évaluation du risque (impact plus important, probabilité plus faible), que sur les mesures définies. Elles auront tendance à se focaliser sur la gestion de crise davantage que sur la prévention du risque.

Q APPRÉCIATION

L'identification des risques ne pose pas de problème majeur au sein des offices audités. Les ateliers organisés chaque année au sein de chaque section de l'OFT constituent un bon exemple de réflexion structurée, régulière et interactive. Elle favorise davantage le dialogue sur les risques qu'un processus administratif virtuel basé sur Acta Nova.

¹³ Rapport d'audit Révision OFT, Révision interne – « Pertinence et efficacité des processus de gestion intégrée du risque à l'OFT (IRM-BAV) » du 22 octobre 2019

L'absence de vue d'ensemble des risques au sein d'un office complique l'identification d'interdépendances et de risques transversaux à l'office. L'OFAC devrait mettre en place une procédure qui intègre tous les risques pertinents issus de R2C, SRM et iSRM afin de permettre à la direction de bénéficier d'une vision globale ou intégrée. L'OFEN et l'OFCOM devraient s'assurer d'avoir une vision d'ensemble des risques gérés dans les divisions. L'idée d'un outil de gestion des risques au niveau de l'office, qui peut ensuite se décliner au niveau des divisions, comme l'a mis en place l'OFT, constitue un bon exemple.

S'il est important de s'appuyer sur une approche ascendante (« bottom-up ») pour l'identification des risques et de disposer d'une vue d'ensemble, un filtre doit ensuite être appliqué à l'inventaire afin de sélectionner les risques pertinents pour l'accomplissement du mandat de base et les tâches de l'office. Il s'agit des menaces ou des scénarios qui compromettent l'atteinte de ses objectifs et non pas ceux qui relèvent des tâches de gestion courante. L'objectif est de pouvoir concentrer l'attention et les ressources sur les risques essentiels. Cette réflexion, effectuée en 2018 par l'OFAC, n'a pas été menée dans les autres offices.

La notion de « credible worst case » est délicate à appréhender. Elle inclut toujours une part de subjectivité. Le CDF encourage les offices à s'interroger sur leur choix du « credible worst case », en se basant sur la définition donnée dans le manuel de gestion des risques de l'AFF. L'objectif est de pouvoir identifier des mesures spécifiques (ce point sera développé au chapitre 4.2) et préventives.



RECOMMANDATION 3

PRIORITÉ 2

Le CDF recommande à l'Office fédéral de l'aviation civile, à l'Office fédéral de l'énergie et à l'Office fédéral de la communication de s'assurer de disposer d'une vue d'ensemble des risques. L'Office fédéral de l'énergie, l'Office fédéral de la communication et l'Office fédéral des transports doivent examiner la criticité de leurs risques et se concentrer sur ceux qui mettent en danger l'atteinte de leurs objectifs.



PRISE DE POSITION DE L'OFFICE FÉDÉRAL DES TRANSPORTS

La recommandation est acceptée.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Die Prozesse zur Identifikation, Analyse, Bewertung, Bewältigung und Überwachung von Risiken sind einheitlich in der Risikopolitik und -grundlagen des Bundes geregelt und werden durch das BAV konsequent umgesetzt. Die Direktion BAV entscheidet unter Berücksichtigung der Risikodefinition Bund über die zu rapportierenden Risiken. Im Rahmen des Risikoprozesses erfolgt eine regelmäßige Überprüfung der Risiken durch die übergeordneten Stellen gemäss Handbuch Risikomanagement Bund.



PRISE DE POSITION DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA COMMUNICATION

La recommandation est acceptée.

Das BAKOM akzeptiert diese Empfehlung und wird die Anzahl der Toprisiken reduzieren. Bereits heute erfasst das Amt die wichtigsten Risiken der einzelnen Organisationseinheiten sowie organisationsübergreifende Risiken. Mit der Umsetzung der Empfehlung wird jedoch geprüft, wie der Risikodialog optimiert werden kann.

⊕ PRISE DE POSITION DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE L'ÉNERGIE

La recommandation est acceptée.

Cette recommandation dépend de la recommandation 1 et sera élaborée plus dans le détail après la décision de la direction concernant les variantes. En fonction des résultats, la description de l'organisation et des processus ainsi que le document conceptuel sur la gestion des risques de l'OFEN seront adaptés.

⊕ PRISE DE POSITION DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE L'AVIATION CIVILE

La recommandation est acceptée.

Infolge der unter Empfehlung 1 beschriebenen Zusammenlegung der verschiedenen Risikobereiche im BAZL wird die Gesamtsicht der verschiedenen Risiken vereinfacht und verbessert. Das BAZL prüft den Aufbau eines integrierten Risikomanagements, welches einen holistischen Ansatz ermöglichen und gegenseitige Auswirkungen und Abhängigkeiten aufzeigen soll.

4.2 Certaines mesures de réduction des risques manquent d'efficacité et leur mise en œuvre est difficile à évaluer

Le manuel de gestion des risques de la Confédération indique que les mesures de réduction des risques doivent être décrites de manière spécifique, qu'elles doivent avoir un impact sur le risque et être mesurables. La surveillance des mesures incombe en premier lieu aux propriétaires des risques.

Dans les offices audités, la plupart des mesures sont formulées de manière vague. Leur impact sur la probabilité de survenance ou sur l'impact du risque n'apparaît pas toujours clairement. Certaines mesures, qualifiées de « récurrentes », relèvent parfois du contrôle continu, voire découlent d'une obligation légale. Enfin, il est rare que les mesures soient mesurables, ce qui rend difficile voire impossible leur suivi et l'estimation de leur impact sur le risque. Ces constats sont valables pour les quatre offices audités ainsi que pour les risques rapportés par le SG-DETEC. Les mesures de réduction des risques définies par les offices comportent un délai de mise en œuvre.

Dans l'application R2C, les responsables des mesures doivent évaluer le degré de mise en œuvre et l'efficacité de chaque mesure sur une échelle de 1 à 4. Les entretiens ont mis en évidence que toutes les personnes impliquées n'ont pas la même interprétation de cette échelle. Certaines indiquent l'efficacité espérée lorsque la mesure sera complètement mise en œuvre, d'autres l'efficacité effective au moment de l'établissement du rapport.

Toujours dans l'application R2C, le propriétaire d'un risque et le responsable des mesures sont souvent la même personne. Dans les faits, le propriétaire – souvent un chef ou une cheffe de division – délègue cette tâche à un spécialiste. L'OFT inscrit dans son outil interne de gestion des risques (IRM) le nom de la personne qui est, dans les faits, responsable des mesures. Pour des raisons d'efficacité, il renonce à le faire dans R2C.

🔍 APPRÉCIATION

La qualité des mesures de réduction des risques doit être améliorée. Le degré de réduction du risque n'est pas visible, ce qui serait utile pour apprécier le rapport coût-bénéfice des mesures. Sans mesures spécifiques dont la mise en œuvre peut être suivie, une gestion des risques ne peut pas être efficace.

L'efficacité d'une mesure dans R2C (échelle de 1 à 4) devrait indiquer l'efficacité espérée une fois que la mesure sera complètement mise en œuvre.

Afin d'assurer la transparence et de favoriser la responsabilisation des spécialistes, les offices devraient indiquer les noms des personnes responsables des mesures dans les faits. Cela contribuerait aussi à renforcer le principe des quatre yeux.



RECOMMANDATION 4

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à l'Office fédéral de l'aviation civile, à l'Office fédéral de l'énergie, à l'Office fédéral de la communication, à l'Office fédéral des transports et au Secrétariat général du DETEC d'assurer que les mesures soient spécifiques, mesurables et réduisent efficacement le risque.



PRISE DE POSITION DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE L'AVIATION CIVILE

La recommandation est acceptée.

Das BAZL ist stets bestrebt, spezifische und messbare Massnahmen zu definieren, um Risiken möglichst zu mitigieren. Bei statischen Risiken ist dies nicht immer einfach und die aktuellen Risiken des BAZL werden mittels laufend durchgeführter Massnahmen auf einem Niveau gehalten, das von der Amtsleitung akzeptiert wird. Das BAZL wird versuchen, laufend durchgeführte Massnahmen zu konkretisieren und nach Möglichkeit auf Jahresbasis auszuweisen, welche Massnahmen konkret umgesetzt wurden.



PRISE DE POSITION DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE L'ÉNERGIE

La recommandation est acceptée.

L'OFEN prévoit de sensibiliser les responsables à l'importance d'améliorer la description des mesures. Pour rappel, le niveau de détail et la manière dont les mesures sont formulées peuvent varier en fonction des divisions dans lesquelles travaillent les responsables de risques. Le Risk Coach et son suppléant visent à assurer une certaine homogénéité. Ils mettront l'accent sur ces aspects. Il est à souligner que les mesures ainsi que leur évaluation font l'objet de vérifications détaillées par des instances externes. L'OFEN accepte les directives et les propositions d'amélioration émanant par ex. du SG DETEC et de l'AFF en vue de leur mise en œuvre.

En ce qui concerne l'indication du nom des personnes qui sont effectivement responsables des mesures, l'OFEN continuera de mentionner les responsables des divisions, puisque ce sont ces derniers qui possèdent les compétences tant décisionnelles que financières nécessaires à la mise en œuvre des mesures.



PRISE DE POSITION DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA COMMUNICATION

La recommandation est acceptée.

Das BAKOM akzeptiert diese Empfehlung und wird sie bestmöglich umsetzen.

PRISE DE POSITION DE L'OFFICE FÉDÉRAL DES TRANSPORTS

La recommandation est acceptée.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Bereits heute gewährleisten die bestehenden Prozesse eine angemessene Bewältigung der Risiken. Im Rahmen des Risikomanagementprozesses werden die Massnahmen regelmässig überprüft und neue Massnahmen eingeleitet. Die Massnahmen werden durch die Risikoeigner unter Berücksichtigung der verfügbaren Ressourcen und der strategischen Zielsetzungen gesteuert.

PRISE DE POSITION DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU DETEC

La recommandation est acceptée.

Für das GS UVEK ist die Empfehlung nachvollziehbar. Massnahmen müssen so wirksam wie möglich sein. Im Rahmen der Berichterstattungen wird verstärkt darauf geachtet, dass insbesondere laufend durchgeführte Massnahmen bzgl. deren Wirksamkeit kritischer geprüft werden. Das GS UVEK weist allerdings darauf hin, dass eine durchgehende Quantifizierbarkeit aller Massnahmen unrealistisch ist. Es wird immer auch qualitative Massnahmen geben, deren Wirksamkeit nicht in Zahlen festgehalten werden können.

4.3 La communication sur les risques correspond aux exigences

Selon le manuel de la gestion des risques de la Confédération, l'administration fédérale doit établir une fois par an un rapport détaillé sur les risques. En outre, une actualisation des risques a lieu au mois de juin afin de dynamiser et de renforcer la gestion des risques de la Confédération. L'AFF préconise que les rapports sur les risques issus de R2C soient classés confidentiels.

Les processus définis dans les offices correspondent aux exigences fixées par le manuel. Les rapports sur les risques sont validés par les directions des offices. Ils sont ensuite transmis au SG-DETEC. Les risques des offices sont présentés et discutés lors des rapports d'office (« Amtsrapport ») qui réunissent le chef du département, le secrétaire général ainsi que la direction de l'office.

En complément à cette communication dans le cadre du processus, certains offices communiquent sur les risques au sein de leur organisation. L'OFT par exemple présente sur une page intranet sa politique sur les risques et rappelle aux collaborateurs et collaboratrices qu'il est de leur devoir d'annoncer un risque potentiel. En bas de la page, un lien permet de consulter l'outil de gestion des risques mis en place par l'office. La plateforme iSRM, mise en place en 2024 mais encore trop peu connue du personnel de l'OFAC, permet d'annoncer, par une fiche standard, de potentiels risques présentant un impact sur l'activité de l'office. L'OFEN, lui, adopte une politique restrictive en matière de communication sur les risques. Le rapport sur les risques n'est accessible qu'à un cercle restreint de personnes.

APPRÉCIATION

La communication du rapport sur les risques est réalisée de manière adéquate dans le cadre des processus mis en place par les offices.

La communication sur les risques auprès de l'ensemble du personnel, telle que pratiquée par l'OFT, est positive puisqu'elle favorise une culture du risque ouverte et transparente au sein de l'office. A l'OFAC, l'introduction récente de l'outil iSRM à l'échelle de l'office devrait contribuer à une culture ouverte du risque.

L'OFEN doit pour sa part rendre sa gestion des risques plus visible. La politique extrêmement restrictive quant à la communication interne limite fortement le dialogue sur les risques. Le fait de classer confidentiels les rapports issus de R2C, comme le recommande l'AFF, n'empêche pas l'office d'établir ses propres règles internes sur la communication des risques. Au sein de l'office, la classification « confidentielle » devrait être utilisée exclusivement lorsque le contenu d'un document exige ce niveau de protection. Le manque de visibilité de la gestion des risques est renforcé par le fait que le responsable de la gestion des risques est positionné relativement loin de la direction et qu'il ne participe pas aux discussions de la direction à ce sujet (voir chapitre 3.2).



RECOMMANDATION 5

PRIORITÉ 2

Le CDF recommande à l'Office fédéral de l'énergie d'améliorer la communication interne à l'office sur les risques afin d'encourager une culture dédiée plus ouverte et transparente.



PRISE DE POSITION DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE L'ÉNERGIE

La recommandation est acceptée.

En ce qui concerne la sensibilisation aux risques et l'amélioration de la culture du risque à tous les niveaux hiérarchiques, l'OFEN va prendre des mesures pragmatiques. Notamment afin d'augmenter le dialogue autour des risques et l'intégration verticale de la gestion des risques resp. du Risk coach, l'OFEN souhaite questionner sa pratique actuelle et envisager des améliorations. Le traitement de cette recommandation dépend de la recommandation 1. Sa mise en œuvre sera élaborée après la décision de la direction concernant les variantes.

Concernant la communication des risques au niveau de l'office et comme mentionné lors de la discussion finale, la recommandation est considérée comme mal adressée, en tout cas en ce qui concerne RM Bund. L'OFEN continuera de respecter les règles actuelles de confidentialité édictées par l'AFF et mentionnées dans le manuel RM Bund. Pour tout changement de pratique, une adaptation préalable des directives de l'AFF via le manuel RM Bund notamment est jugée nécessaire. Sur le fond, l'OFEN est favorable à un assouplissement des directives de confidentialité. Ceci faciliterait le travail au quotidien pour l'équipe de gestion des risques et permettrait de simplifier la communication.

4.4 La revue et le suivi des risques sont réalisés

Dans l'administration fédérale, la surveillance des risques incombe en premier lieu aux propriétaires des risques.

Dans les quatre offices audités, la revue et le suivi des risques ont lieu dans le cadre des processus mis en place, c'est-à-dire l'élaboration du rapport annuel sur les risques ainsi que son actualisation en cours d'année.

Le suivi des mesures est effectué par les propriétaires des risques. Il ne fait pas partie des attributions du responsable de la gestion des risques dans les unités.



APPRÉCIATION

La revue et le suivi des risques sont réalisés de manière adéquate dans le cadre des processus mis en place par les offices. L'identification précoce de nouveaux risques devrait être renforcée en institutionnalisant le lien entre les réflexions sur la stratégie et celles sur les risques (voir recommandation 1). Le suivi des mesures pourrait être amélioré dans le cadre d'un dialogue renforcé sur le fond entre les propriétaires de risques, les responsables des mesures et les responsables de la gestion des risques (voir recommandation 2).

5 RÔLE DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

5.1 Le Secrétariat général doit favoriser une harmonisation des pratiques entre les offices

Les responsables de la gestion des risques des départements se situent au niveau des secrétariats généraux. Selon le manuel de gestion des risques de la Confédération, ils sont notamment chargés de mettre en œuvre le processus de gestion des risques, d'assurer son application uniforme au niveau du département et de piloter les responsables de la gestion des risques des unités administratives.

Le SG-DETEC reçoit les rapports sur les risques de la part des offices. Il en prend connaissance, demande des clarifications et procède à des ajustements ponctuels lorsqu'il l'estime nécessaire. Ce processus n'a pas empêché que certaines mesures non-spécifiques et non-mesurables figurent dans le rapport de gestion des risques consolidé du département.

Les différences importantes entre les offices du point de vue du nombre de risques communiqués (de 5 pour l'OFAC à 23 pour l'OFT) ainsi que le fait que certains risques relèvent de tâches de gestion (voir chapitre 4.1) n'ont pas suscité de réaction de la part du SG-DETEC.

L'approche « top-down » et l'approche « bottom-up » se rencontrent lors des rapports d'office (« Amtsrapport ») évoqués au chapitre 4.3.

Q APPRÉCIATION

La responsabilité première de définir des mesures de réduction des risques spécifiques et mesurables revient aux offices (voir recommandation 4), mais il incombe au SG-DETEC de vérifier la qualité et la pertinence des informations remontées par les offices et d'intervenir au besoin. Le regard critique du SG-DETEC n'a pas permis d'assurer que les mesures de réduction des risques soient toujours efficaces.

Par ailleurs, il manque une unité de doctrine entre les offices quant aux risques communiqués. Seuls les risques pertinents, qui ne sont pas des tâches de gestion, doivent être remontés.

✦ RECOMMANDATION 6

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande au Secrétariat général du DETEC d'assurer une meilleure efficacité et une uniformité de la gestion des risques, en vérifiant de manière plus critique les risques et les mesures rapportés par les offices.

🎯 PRISE DE POSITION DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU DETEC

La recommandation est acceptée.

Das GS UVEK prüft die Relevanz und Einstufung der auf Bundesrats- und Departementsstufe gemeldeten Risiken mit der Departementsleitung und an Amtsrapporten mit den Ämtern. Für die Risiken auf Amtsstufe sind die Ämter verantwortlich, das Generalsekretariat nimmt hier nur in Ausnahmefällen direkt Einfluss darauf.

Zur Erreichung einer gewissen Harmonisierung führt das Generalsekretariat bereits die Prüfung möglicher gemeinsamer Risiken der UVEK-Ämter durch.

In Bezug auf Kapitel 4.1 und die Ausführungen zum Unterschied hinsichtlich der Anzahl der von den Ämtern gemeldeten Risiken möchten wir folgende Bemerkung anbringen: Das GS UVEK fordert die regelmässige kritische Überprüfung aller Risiken der Ämter. Wir erachten jedoch die reine Anzahl identifizierter Risiken nicht als ausreichendes Kriterium für die Beurteilung der Effizienz des Risikomanagements der Ämter. Risiken sollen vielmehr die Komplexität und die Grösse einer Organisation sowie ihrer Tätigkeiten abbilden. Es widerspricht der Aufgabe des Risikomanagements Bund, Risiken nicht abzubilden oder zu streichen, um so eine Gesamtanzahl nicht zu überschreiten.

5.2 Le DETEC doit identifier de potentiels risques transversaux

Les responsables de la gestion des risques des départements sont chargés d'identifier les risques transversaux au département. Au moment de l'audit et au cours des 5 dernières années, aucun risque transversal n'avait été identifié pour le DETEC. Selon le Secrétariat général, une réflexion était en cours à ce sujet, notamment dans le domaine de la digitalisation.

Le responsable de la gestion des risques du DETEC organise chaque année un atelier avec les responsables de la gestion des risques des unités administratives du département. Ces deux dernières années, cet échange était surtout axé sur des questions méthodologiques, notamment présentées par l'AFF.

Q APPRÉCIATION

Le processus d'identification de risques transversaux au département doit être poursuivi. Il pourrait être soutenu en ajoutant, lors des ateliers réunissant les responsables de la gestion des risques des offices, une discussion de fond sur les risques, notamment transversaux, en plus des aspects méthodologiques.

Dans la mesure où une réflexion est en cours pour identifier les risques transversaux au DETEC, le CDF renonce à émettre une recommandation.

5.3 Les seuls risques rapportés par le Secrétariat général sont en lien avec des entreprises proches de la Confédération

Selon le manuel de la gestion des risques de la Confédération, les secrétariats généraux doivent disposer de leur propre gestion des risques, comme toute autre unité administrative.

Au moment de l'audit, les seuls risques identifiés au niveau du SG-DETEC sont liés à son rôle de propriétaire de La Poste, des CFF, de Swisscom et de Skyguide. Le DETEC est co-propriétaire de ces risques avec l'AFF. Le Secrétariat général du Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) est aussi impliqué en ce qui concerne Skyguide.

Certaines mesures de réduction de ces risques relèvent du contrôle continu. Toutes ne sont pas spécifiques et mesurables. La responsabilité des mesures est systématiquement partagée entre le DETEC et l'AFF, respectivement le SG-DDPS.

Les risques liés au fonctionnement du Secrétariat général (informatique, bâtiment) sont gérés dans le cadre de la continuité des opérations (BCM).

Q APPRÉCIATION

La recommandation 4 sur la définition de mesures de réduction des risques spécifiques et mesurables s'applique également au SG-DETEC. Le fait que les mesures ne soient pas attribuées de manière univoque risque de provoquer une dilution de la responsabilité, chaque office pensant que l'autre est chargé de la mettre en œuvre. Pour permettre une meilleure gouvernance, les mesures devraient être attribuées, lorsque cela est possible, à une seule entité, en l'occurrence, soit l'AFF, soit le DETEC.

Une identification des risques propres au SG-DETEC, au-delà de ceux liés à son rôle de propriétaire des entreprises proches de la Confédération, est nécessaire. Il s'agit d'avoir une vision d'ensemble des risques pouvant l'empêcher d'atteindre ses objectifs.

RECOMMANDATION 7

PRIORITÉ 3

Le CDF recommande au Secrétariat général du DETEC, en collaboration avec l'AFF et le Secrétariat général du DDPS, de clarifier la responsabilité de chaque mesure de réduction des risques et l'attribuer à une seule entité afin d'assurer un pilotage efficace.

PRISE DE POSITION DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU DETEC

La recommandation est acceptée.

Die Risiken zu den bundesnahen Unternehmen werden regelmässig von den beteiligten Departementen gemeinsam besprochen und überarbeitet. Dabei werden jeweils auch die Massnahmen aktualisiert und falls notwendig die Zuständigkeiten angepasst. Nicht in jedem Fall kann eine einzige Stelle als Massnahmenverantwortliche eingesetzt werden, da es sich per Definition nicht um Risiken eines, sondern mehrerer Departemente handelt. Deshalb verteilt sich auch die Verantwortung für die Umsetzung der Massnahmen auf mehrere Stellen. Zusammen mit den anderen Risikoeignern soll aber geprüft werden, wo eine Zuweisung machbar ist.

RECOMMANDATION 8

PRIORITÉ 2

Le CDF recommande au Secrétariat général du DETEC de mener une réflexion pour identifier ses propres risques.

PRISE DE POSITION DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU DETEC

La recommandation est acceptée.

Wie bereits bei der Empfehlung 6 erwähnt, führt das GS UVEK mit den Ämtern bereits Erörterungen zu gemeinsamen Risiken und intern zu GS-spezifischen Risiken durch. Risiken können allenfalls auf Stufe Generalsekretariat angesiedelt werden, sollte dies methodisch korrekt und thematisch angebracht sein.

ANNEXE 1 – BASES LÉGALES

TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES

Loi sur les finances de la Confédération (LFC) du 7 octobre 2005, RS 611.0

Ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC) du 5 avril 2006, RS 611.01

Directives du Conseil fédéral sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération du 26 juin 2024, FF 2024 1662

Directives de l’AFF sur la gestion des risques de la Confédération du 1^{er} août 2024

Manuel de gestion des risques de la Confédération de l’AFF du 16 septembre 2024

ANNEXE 2 – ABRÉVIATIONS

AFF	Administration fédérale des finances
BCM	Business Continuity Management, gestion de la continuité de l'exploitation
CDF	Contrôle fédéral des finances
CSG	Conférence des secrétaires généraux
DDPS	Département 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
DFF	Département fédéral des finances
iSRM	Internal Safety Risk Management
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFROU	Office fédéral des routes
OFT	Office fédéral des transports
R2C	Risk to Chance
SCI	Système de contrôle interne
SG	Secrétariat général
SRM	Safety Risk Management
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats. En français : forces, faiblesses, opportunités et menaces