Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF

Administration fédérale des finances AFF
Service juridique
Gestion des risques et politique en matière d'assurance

Vu le ch. 7, al. 1, des directives du 26 juin 2024 sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération (FF *2024* 1662), l'Administration fédérale des finances édicte les

Directives sur la gestion des risques de la Confédération

Version du 2 décembre 2024

Table des matières

1 Objet ... 3

2 Champ d'application et définition du risque ... 3

2.1 Champ d'application ... 3
2.2 Définition du risque ... 4
2.2.1 Généralités ... 4
2.2.2 Risques transversaux ... 5

3 Fonctions et responsabilités ... 5

4 Processus de gestion du risque ... 8

4.1 Conditions-cadres ... 9
4.2 Identification des risques ... 9
4.3 Analyse et évaluation des risques ... 10
4.4 Maîtrise des risques ... 11
4.5 Surveillance / contrôle des risques ... 11
4.6 Rapport sur les risques ... 11
4.7 Communication sur les risques ... 11

5 Entrée en vigueur ... 12

1 Objet

Les présentes directives sur la gestion des risques menée par la Confédération sont édictées par l'Administration fédérale des finances (AFF), sur la base du ch. 7, al. 1, des directives du Conseil fédéral du 26 juin 2024 sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération[1], après consultation des responsables de la gestion des risques des départements et de la Chancellerie fédérale (ChF). Elles forment un cadre contraignant pour la gestion des risques menée par la Confédération. Des adaptations et des réglementations détaillées au niveau des départements, de la ChF ou des unités administratives (UA) sont autorisées pour répondre à des besoins spécifiques si elles ne sont pas en contradiction avec les présentes directives.

Les directives sont destinées en premier lieu aux personnes participant à la gestion des risques au sein de la Confédération (principalement les responsables de la gestion des risques aux niveaux des départements et des UA). Elles concrétisent la politique de gestion des risques menée par la Confédération et constituent la base d'une application uniforme de cette gestion au sein de la Confédération. Cette uniformité est à son tour une condition sine qua non en vue d'un rapport consolidé au niveau du Conseil fédéral.

L'AFF a par ailleurs élaboré, en collaboration avec les responsables de la gestion des risques des départements et de la ChF, un *Manuel de gestion des risques de la Confédération* qui sert d'instrument de travail et d'ouvrage de référence. Celui-ci comprend de nombreuses informations détaillées et instructions relatives à l'aménagement de la gestion des risques au sein de la Confédération ainsi que des aides de travail.

Les présentes directives et le manuel s'appuient sur les systèmes normatifs usuels[2]. Les termes utilisés pour la gestion des risques au sein de la Confédération sont expliqués plus avant ou définis à l'annexe 1 du manuel de gestion des risques.

Les présentes directives et le manuel seront adaptés régulièrement aux besoins actuels et enrichis. Les départements et la ChF peuvent soumettre des propositions en ce sens.

2 Champ d'application et définition du risque

2.1 Champ d'application

D'un point de vue *organisationnel*, la gestion des risques au sein de la Confédération englobe toute l'administration fédérale centrale et les UA de l'administration fédérale décentralisée qui n'ont pas de comptabilité propre. Les présentes directives s'appliquent[3] :

- aux départements, aux secrétariats généraux et à la ChF ;
- aux groupes et aux offices ;
- aux unités administratives de l'administration fédérale décentralisée qui n'ont pas de comptabilité propre.

Les tribunaux fédéraux, le Conseil national et le Conseil des États, les Services du Parlement et le Ministère public de la Confédération ne font pas partie du champ d'application[4]. Les

[1] FF **2024** 1662
[2] Concrètement : ISO 31000, ÖNORM 4900 ss
[3] Ch. 2, al. 2, des directives du Conseil fédéral du 26 juin 2024 sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération
[4] Art. 16 de la loi sur l'organisation des autorités pénales (RS **173.71**)

établissements et entreprises autonomes de la Confédération ont leur propre gestion des risques.

2.2 Définition du risque

2.2.1 Généralités

D'un point de vue *matériel*, la gestion des risques au sein de la Confédération concerne tous les risques répondant à la définition suivante :

> Par risques, on entend des événements et développements qui ont une certaine probabilité de se produire et qui ont des conséquences négatives majeures d'ordre financier et non financier sur l'atteinte des objectifs et l'exécution des tâches dans l'administration fédérale[5].

Voici quelques précisions sur cette définition du risque :

- L'atteinte des objectifs ou l'exécution des tâches dans l'administration fédérale constituent le point de départ de la définition. Ces objectifs et ces tâches découlent de la Constitution, des lois ou ordonnances, notamment des ordonnances sur l'organisation des départements et de la ChF, ainsi que des objectifs annuels du Conseil fédéral, des départements / de la ChF et des UA. La palette des risques possibles est donc très vaste. Ceux-ci se manifestent à des échelons hiérarchiques différents et se distinguent tant par leur horizon temporel que par leur degré d'abstraction. La classification éventuelle d'un danger ou d'une menace pour la Confédération en tant que risque dépend de la remise en question de l'exécution d'une tâche fédérale ou de l'atteinte d'un objectif de la Confédération.

- Le législateur accorde plus ou moins de ressources pour l'exécution des tâches de la Confédération. Cet aspect n'est pas abordé dans la gestion des risques. Une utilisation inadéquate des moyens disponibles peut toutefois constituer un risque.

- La prise de décisions politiques n'est pas directement affectée par les instruments de gestion des risques. Ainsi, la pondération politique détermine en premier lieu l'orientation donnée à un projet de législation. Des risques au sens de notre définition peuvent néanmoins survenir si l'atteinte d'objectifs de portée générale ou l'exécution de tâches de portée générale clairement formulées de l'administration fédérale sont remises en question (cf. manuel de gestion des risques de la Confédération).

- La gestion des risques s'occupe d'événements susceptibles de se produire à l'avenir. Un risque peut se manifester comme un événement unique ou en tant que stade final ou intermédiaire d'une évolution. Il résulte tantôt d'influences externes, 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 ChF ou du Conseil fédéral. Les risques de moindre importance (par ex. internes à un office et sans conséquences majeures) seront surveillés dans le cadre des processus de gestion des risques des UA ou des départements.

Il n'est pas toujours facile de déterminer si un fait précis représente un risque pour la Confédération au sens de la définition susmentionnée, comme l'illustre l'exemple suivant :

[5] Ch. 2, al. 1, des directives du Conseil fédéral du 26 juin 2024 sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération

Accident sur l'autoroute

- L'entretien adéquat des routes nationales fait partie des tâches de l'Office fédéral des routes (OFROU)[6]. Si un défaut d'ouvrage (nid-de-poule non réparé pendant une longue période, signalisation ambigüe ou insuffisante, chute de pierres due à la consolidation insuffisante d'une paroi rocheuse, etc.) est à l'origine d'un accident, la Confédération est responsable des dommages en tant que propriétaire de l'ouvrage[7].
- En revanche, dans la mesure où l'accident résulte du comportement fautif de l'usager de la route, l'OFROU n'est pas directement concerné et le risque ne tombe pas sous le coup de la gestion des risques au sein de la Confédération.

2.2.2 Risques transversaux

Lorsque plusieurs risques individuels (dits « risques initiaux ») sont agrégés à un niveau supérieur, ils forment un risque transversal. Ce dernier est défini comme suit :

Risque qui est géré tant de manière décentralisée dans les unités administratives concernées que de manière centralisée (en raison d'interdépendances) comme risque agrégé par un service chargé de la coordination.

Dans le cadre de l'agrégation de risques initiaux en un risque transversal, il s'agit d'analyser les risques initiaux et de clarifier les dépendances et interactions. Les mesures centralisées doivent être coordonnées avec les mesures décentralisées des UA concernées. À tout risque transversal correspondent des risques initiaux. La Conférence des secrétaires généraux (CSG) définit les risques transversaux à l'échelon de la Confédération, les départements, la ChF et les UA définissent ceux qui concernent leur échelon.

Les risques sont agrégés uniquement si cela apporte une valeur ajoutée. En cas d'agrégation, il faut :

- vérifier à quel niveau (UA, département, Confédération) elle est nécessaire ;
- définir la compétence ou la responsabilité en matière d'agrégation des risques ;
- définir les tâches et les responsabilités des différents acteurs ;
- présenter le risque agrégé de manière claire, compréhensible et complète dans le rapport sur les risques ;
- encourager l'échange d'informations entre tous les acteurs.

3 Fonctions et responsabilités

Les tâches et les responsabilités des différentes fonctions dans la gestion des risques au sein de la Confédération peuvent être décrites comme suit[8] :

***Le Conseil fédéral** :*

- assume la responsabilité globale des risques et de leur gestion dans l'administration fédérale ;
- définit les principes de la gestion des risques et la stratégie en la matière ;
- s'assure que la gestion des risques fait partie intégrante des responsabilités de conduite au niveau des départements / de la ChF ;
- examine ses propres risques et, le cas échéant, adopte des mesures pour les réduire ou les prévenir.

[6] Art. 10 de l'ordonnance sur l'organisation du DETEC (RS **172.217.1**)
[7] Art. 58 du code des obligations (RS **220**)
[8] Ch. 5 des directives du Conseil fédéral du 26 juin 2024 sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération

***La CSG** :*

- contrôle que tous les principaux risques des départements et de la ChF soient identifiés et annoncés, de même que leurs interactions ;
- agrège les risques transversaux ;
- définit un ordre de priorité des risques, consolide ces derniers et adopte les rapports sur les risques à l'intention du Conseil fédéral ;
- désigne les propriétaires des risques transversaux au niveau de la Confédération.

***Le service de coordination Gestion des risques de l'AFF** :*

- coordonne les rapports des départements et de la ChF sur les risques et apporte son soutien en vue d'améliorer leur présentation dans le cadre d'entretiens bilatéraux ;
- prépare l'agrégation des risques transversaux à l'intention de la CSG ;
- analyse les interactions entre les risques des départements et de la ChF à l'attention de la CSG ;
- finalise les rapports sur les risques à l'intention de la CSG et du Conseil fédéral ;
- contrôle la mise en œuvre et l'efficacité de la gestion des risques dans les départements / à la ChF et dans les UA (évaluation des prestations) ;
- encourage une mise en œuvre uniforme et en temps utile du processus de gestion des risques et organise notamment à cet effet des séances de coordination régulières avec les responsables de la gestion des risques des départements et de la ChF ;
- définit les principales exigences posées aux responsables de la gestion des risques des départements et des UA ;
- soutient le développement constant et l'amélioration de la gestion des risques au sein de la Confédération et veille, le cas échéant, à adapter les présentes directives et le manuel de gestion des risques au sein de la Confédération ;
- met à disposition une seule et même application informatique pour la gestion des risques et l'établissement des rapports ;
- veille à ce que les responsables de la gestion des risques de l'administration fédérale puissent bénéficier d'une formation adéquate.

***Le chef de département et le chancelier**[9] :*

- assument la responsabilité des risques du département / de la ChF ;
- s'assurent que la gestion des risques fait partie intégrante des responsabilités de conduite dans les UA du département ;
- sont responsables du respect et de l'application des directives du Conseil fédéral sur la politique de gestion des risques et des directives de l'AFF sur la gestion des risques dans le département / à la ChF et de la mise à disposition des ressources nécessaires ;
- nomment une personne adéquate au poste de responsable de la gestion des risques du département / de la ChF ;
- sont responsables de la désignation d'un propriétaire du risque approprié pour chaque risque du département, en tenant compte de l'importance du risque ainsi que de la fonction et du domaine de tâches dudit propriétaire ;
- examinent les principaux risques des UA et recensent d'autres risques significatifs du point de vue du département / de la ChF ;
- contrôlent régulièrement et complètement l'exposition aux risques du département / de la ChF ;
- informent sans délai le Conseil fédéral de toute situation de risque exceptionnelle ;

[9] Ces personnes peuvent déléguer des tâches, par ex. au secrétaire général.

- informent le Conseil fédéral chaque année sur les principaux risques du département / de la ChF, par l'intermédiaire du service de coordination Gestion des risques de l'AFF et de la CSG.

Le responsable de la gestion des risques du département[10] *:*

- met en œuvre le processus de gestion des risques ; il est responsable de l'application uniforme de celle-ci au niveau du département / de la ChF ; le cas échéant, il concrétise les prescriptions contenues dans les directives de l'AFF ;
- coordonne et dirige les responsables de la gestion des risques dans les UA du département / de la ChF ;
- met à la disposition de la direction du département un rapport adéquat sur les risques et les bases requises pour la prise de décisions ;
- analyse les interactions entre les risques des UA à l'intention de la direction du département ;
- apporte un soutien technique à cette dernière et aux propriétaires des risques du département ;
- assume le rôle d'interface et d'interlocuteur face au service de coordination Gestion des risques de l'AFF et participe aux séances de coordination régulières des responsables de la gestion des risques des départements ;
- s'assure que les décisions du Conseil fédéral, de la CSG et du service de coordination de l'AFF sont communiquées d'une manière appropriée aux responsables de la gestion des risques des UA et aux propriétaires des risques du département / de la ChF ;
- intègre la gestion des risques dans d'autres processus de conduite du département / de la ChF ;
- contribue à améliorer la gestion des risques au sein du département / de la ChF.

Le responsable de l'UA[11] *:*

- assume la responsabilité des risques de l'UA ;
- s'assure que la gestion des risques fait partie intégrante des responsabilités de conduite dans l'UA ;
- est responsable du respect et de l'application des directives du Conseil fédéral sur la politique de gestion des risques, de celles de l'AFF sur la gestion des risques et des directives complémentaires du département au sein de l'UA, ainsi que de la mise à disposition des ressources nécessaires ;
- nomme une personne adéquate au poste de responsable de la gestion des risques de l'UA ;
- désigne les propriétaires des risques en tenant compte de l'importance du risque ainsi que de la fonction et du domaine de tâches dudit propriétaire ;
- contrôle régulièrement et complètement l'exposition aux risques de l'UA ;
- informe sans délai le département de toute situation de risque exceptionnelle ;
- informe le département chaque année sur les principaux risques de l'UA.

Le responsable de la gestion des risques de l'UA[12] *:*

- met en œuvre le processus de gestion des risques ; il est responsable de l'application uniforme de celle-ci au niveau de l'UA ; le cas échéant, il concrétise les prescriptions contenues dans les directives de l'AFF et du département ;

[10] Cf. manuel de gestion des risques de la Confédération : « Cahier des charges des responsables de la gestion des risques des départements ».
[11] La description des tâches s'applique de manière analogue aux secrétariats généraux.
[12] Cf. manuel de gestion des risques de la Confédération : « Cahier des charges des responsables de la gestion des risques des UA ».

- met à la disposition de la direction de l'UA un rapport adéquat sur les risques et les bases requises pour la prise de décisions ;
- apporte un soutien technique à la direction de l'UA et aux propriétaires des risques ;
- assume le rôle d'interface et d'interlocuteur face au responsable de la gestion des risques du département ;
- s'assure que les décisions du Conseil fédéral, de la CSG, du service de coordination de l'AFF et du département sont communiquées d'une manière appropriée aux propriétaires des risques ;
- intègre la gestion des risques dans d'autres processus de conduite de l'UA ;
- contribue à améliorer la gestion des risques au sein de l'UA.

Le propriétaire du risque[13] *:*

- assume la responsabilité d'un ou de plusieurs risques liés aux tâches qui lui sont confiées ;
- organise l'évaluation d'éventuelles mesures de réduction des risques et leur soumission aux services compétents[14] en vue d'une décision ;
- désigne les responsables des mesures et surveille l'application de ces dernières ;
- surveille constamment ses risques et informe sans délai la hiérarchie de toute situation de risque exceptionnelle ;
- informe chaque année sur les risques dans le cadre d'un rapport.

Le responsable des mesures *:*

- est responsable de la mise en œuvre correcte et en temps utile des mesures de réduction des risques adoptées par les services compétents ;
- informe à temps le propriétaire du risque d'éventuels retards, du manque de ressources ou d'événements inattendus lors de la mise en œuvre des mesures.

4 Processus de gestion du risque

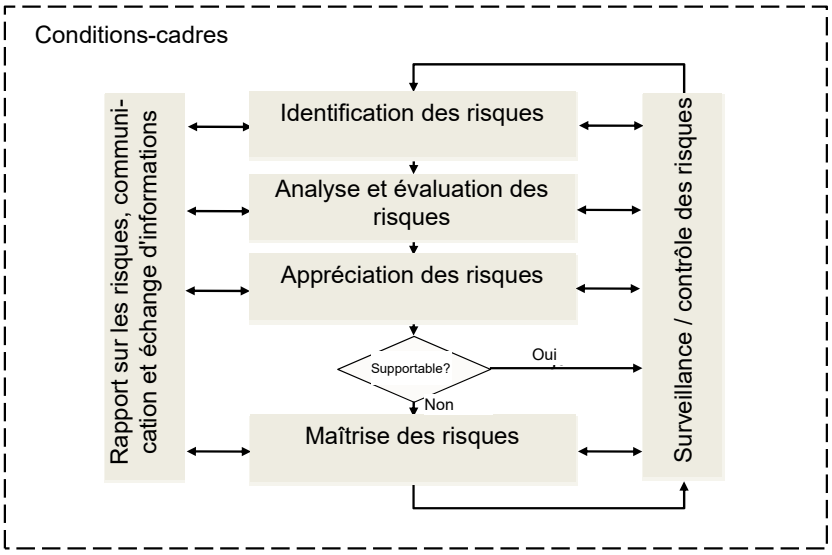
Sont définis ci-après :

- les directives et certaines recommandations de l'AFF sur la mise en œuvre du processus de gestion des risques dans l'administration fédérale ;
- les retombées escomptées et les moyens auxiliaires/outils disponibles pour exécuter les tâches correspondantes.

Des informations et des aides complémentaires sont disponibles dans le manuel de gestion des risques de la Confédération.

[13] Sur le plan hiérarchique, un propriétaire du risque devrait au moins être responsable de service.
[14] Selon la fonction et le règlement des compétences, il peut s'agir du propriétaire du risque lui-même.

Le graphique suivant présente brièvement les tâches liées au processus de gestion des risques :



4.1 Conditions-cadres

Définition des conditions-cadres :

- Les procédures et les délais du processus de gestion des risques des UA doivent être harmonisés avec le processus principal du département et de la Confédération.

Recommandation de l'AFF :
L'AFF recommande aux responsables de la gestion des risques des départements et des UA de lier le processus relatif à la stratégie et au controlling (planification financière et budget) à celui de la gestion des risques dans leur unité d'organisation et de vérifier si des interfaces et d'autres processus (SCI, gestion de la qualité, gestion de la sécurité informatique, etc.) doivent être pris en compte et intégrés dans la planification.

4.2 Identification des risques

Étape du processus : identification des risques

- L'identification des risques doit être effectuée *sur la base des objectifs et des tâches de l'unité d'organisation* (cf. Constitution, lois, ordonnances, ordonnance sur l'organisation du département / de la ChF, objectifs annuels, règlement de l'UA).
- Les risques sont classés dans les *six catégories thématiques suivantes* : risques financiers et économiques, risques juridiques / « compliance », risques techniques, matériels et élémentaires, risques liés aux personnes et à l'organisation, risques technologiques et scientifiques, risques sociaux et politiques. L'affectation à une catégorie dépend *de la cause* du risque.

Recommandation de l'AFF :
Il est recommandé d'organiser des ateliers ou des entretiens avec les membres de la direction de l'unité d'organisation et les collaborateurs chargés de domaines spécifiques (détenteurs du savoir).

Retombées de l'identification : liste aussi exhaustive que possible des risques pouvant influer négativement sur l'exécution des tâches et l'atteinte des objectifs de la Confédération.
Moyens auxiliaires : formulaire d'identification des risques (cf. manuel de gestion des risques de la Confédération), descriptifs des processus.

4.3 Analyse et évaluation des risques

Étape du processus : analyse et évaluation des risques

- Les informations suivantes doivent être recensées pour chaque risque :
  - désignation claire du risque : brève, mais compréhensible par des tiers ;
  - propriétaire du risque ;
  - UA / département ;
  - tâches / objectifs de l'UA concernés par le risque ;
  - catégorie du risque ;
  - analyse du risque qui en décrit les caractéristiques ;
  - interactions éventuelles avec d'autres risques ;
  - causes du risque ;
  - pire cas ;
  - évaluation du risque (conséquences, probabilité de survenance) ;
  - explications et motifs de l'évaluation du risque ;
  - mesures existantes ;
  - mesures de réduction du risque prises ou appliquées, évaluation de ces mesures et commentaire sur l'état de leur mise en œuvre et sur le degré d'efficacité attendu.
- Dans l'administration fédérale, les risques sont présentés à l'aide d'une analyse de scénarios. Les autres méthodes d'analyse sont facultatives.
- Dans l'administration fédérale, le risque est décrit sous forme de « credible worst case » (pire cas crédible). Le cas échéant, plusieurs scénarios ou une répartition des dommages sont établis en vue d'une meilleure compréhension du risque.
- L'ampleur des écarts entre l'objectif fixé et l'objectif atteint ne s'évalue pas uniquement à l'aune de critères financiers. Les conséquences non financières des événements et des développements, telles que les atteintes à la réputation ou l'entrave aux processus opérationnels, ainsi que les dommages corporels et environnementaux, doivent également être pris en compte de manière appropriée. Une « matrice d'évaluation » définit dans le détail et de manière uniforme les critères d'évaluation et les échelons correspondants. Chaque risque doit être apprécié en fonction de chacune des cinq dimensions (conséquences) et classé globalement, en fonction de la dimension la plus élevée mesurée.
- Les mesures de réduction d'un risque déjà mises en œuvre sont prises en compte dans l'évaluation des conséquences (évaluation nette).
- Pour chaque risque, au niveau de l'UA, du département / de la ChF et du Conseil fédéral, on examinera les interactions éventuelles avec d'autres risques.

Recommandations de l'AFF :

- L'analyse des risques doit reposer sur le meilleur savoir-faire disponible, le cas échéant en ayant recours à des experts externes à l'administration fédérale, tout en respectant le principe de la proportionnalité.
- L'AFF recommande l'utilisation d'échelles d'évaluation adaptées aux besoins pour les mandants de gestion opérationnelle des risques.
- Elle recommande en outre d'évaluer d'un point de vue qualitatif les dimensions des conséquences pertinentes pour chaque risque.

Retombées de l'analyse et de l'évaluation des risques : description compréhensible du risque, y compris une évaluation plausible de la probabilité de survenance et des conséquences.

Moyens auxiliaires : matrice d'évaluation pour la gestion des risques de la Confédération (INTERNE), formulaire d'identification des risques (cf. manuel de gestion des risques de la Confédération).

4.4 Maîtrise des risques

Étape du processus : maîtrise des risques

- Les coûts des mesures prises dans le cadre de la gestion des risques doivent être inscrits au budget.
- Chaque mesure doit faire l'objet d'une analyse coûts-utilité sommaire. En outre, un responsable doit être désigné pour chaque mesure et un délai de mise en œuvre fixé.

Retombées de la maîtrise des risques : listes des mesures au niveau de l'UA, du département / de la ChF et du Conseil fédéral.

4.5 Surveillance / contrôle des risques

Étape du processus : surveillance des risques et des mesures

- Les propriétaires des risques surveillent les risques et les mesures.

4.6 Rapport sur les risques

Étape du processus : rapport sur les risques

- Les rapports sur les risques dans l'administration fédérale comprennent au moins les éléments suivants : une matrice des risques, le titre et la description du risque (causes, conséquences, principales interactions, pire cas crédible, etc.), une évaluation commentée du risque, la description des mesures déjà mises en œuvre et des mesures à prendre pour réduire le risque. Les risques transversaux et les risques initiaux sont décrits ensemble.
- Dans l'administration fédérale, un rapport global et détaillé sur les risques est établi une fois par année à l'intention du Conseil fédéral. En outre, en milieu d'année, une mise à jour des risques les plus importants est effectuée. Le Conseil fédéral est informé sans délai de toute situation de risque exceptionnelle.
- Chaque UA communique au département au moins ses trois principaux risques. Si des risques dépassent les seuils définis par ce dernier, ils doivent dans tous les cas lui être signalés.
- Les départements et la ChF communiquent au service de coordination de l'AFF au moins leurs trois risques principaux dépassant le seuil fixé au niveau de la Confédération (risques ayant des conséquences « importantes » et risques ayant des conséquences « très importantes », indépendamment de leur probabilité). Les éventuelles interactions entre les risques seront analysées et exposées dans le rapport sur les risques, le cas échéant à l'aide de graphiques.

4.7 Communication sur les risques

Communication :

- Toutes les personnes participant à la gestion des risques traitent les informations y relatives avec la confidentialité requise.
- Le cours de trois jours concernant la gestion des risques est obligatoire pour les

responsables de la gestion des risques des départements et des UA.

5 Entrée en vigueur

Les présentes directives entrent en vigueur le 1er août 2024.