



Audit de la gestion intégrée des risques

Synthèse du rapport d'audit

Analyse comparative dans six entités
de l'administration cantonale vaudoise

Impact (quantitatif ou qualitatif)	4 grave		2		
	3 significatif	15 10	6 13	12	
	2 modéré	9 5 17	16 3 4 14 11 20	18 7	19 1
	1 insignifiant				8
		1 faible	2 moyenne	3 élevée	4 très élevée
		Probabilité d'occurrence			

Rapport n° 81
Décembre 2023



Pourquoi un audit sur la gestion des risques ?

La Cour des comptes a entrepris un audit sur la gestion des risques conformément à la mission spécifique qui lui a été confiée par le Grand Conseil à l'article 4 al. 1b de la loi sur la Cour des comptes :

La Cour des comptes procède à la vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle.

La Cour n'a pas pour rôle d'effectuer elle-même l'évaluation de la gestion des risques (GDR). Sa mission consiste à vérifier l'existence et à juger la pertinence des processus mis en place par les entités pour gérer les risques liés à leurs activités.

Depuis sa création en 2008, la Cour des comptes a mené deux audits sur ce sujet. En 2010, elle a évalué la GDR dans huit musées cantonaux et communaux. Dans son deuxième audit publié en 2013, elle a examiné cinq entités de l'administration cantonale vaudoise (ACV). Les résultats ont révélé que même si les entités tenaient compte des risques dans leurs pratiques quotidiennes, elles ne disposaient pas d'une approche intégrée des risques. Les recommandations découlant de cet audit visaient à instaurer une gestion intégrée des risques pour l'ensemble de l'ACV, conformément aux principes de bonne gouvernance du secteur public.

En 2018, la Cour des comptes a mis fin au suivi de ce dernier rapport. Le Conseil d'Etat (CE) avait décidé de concentrer ses efforts sur les risques financiers, avec la mise en place d'un système de contrôle interne (SCI) dans tous les services, une démarche initiée en 2009. Le SCI financier a progressivement été déployé au sein de l'ACV, avec une certification en 2023 des derniers services par le Contrôle cantonal des finances. Dans ce contexte, la Cour a jugé opportun de lancer un nouvel audit sur la GDR, dix ans après son dernier rapport sur le sujet.

L'objectif principal de cet audit était de répondre à la question suivante :

Une gestion intégrée des risques est-elle mise en œuvre dans l'administration cantonale vaudoise ?

Consciente qu'aucune instruction dans ce domaine n'avait encore été définie par le CE pour l'ensemble de l'ACV, la Cour a établi deux objectifs complémentaires :

- Dresser un état des lieux de la GDR en examinant les pratiques d'une sélection de services ;
- Evaluer leur sensibilité à l'importance d'une gestion intégrée des risques.

Comme lors des précédents audits de GDR, la Cour des comptes s'est basée sur des normes internationales reconnues (modèle COSO, reconnu par les normes INTOSAI). Cependant, l'ACV peut adopter d'autres modèles ou normes pertinents en fonction de ses besoins spécifiques pour mettre en place un système intégré de gestion des risques.



La gestion des risques au sein de l'ACV

La situation n'a guère évolué depuis 2013 : malgré les recommandations de la Cour des comptes en faveur de l'établissement d'un cadre de référence, il n'existe toujours aucune exigence en matière d'évaluation des risques dans les lois et règlements en vigueur, ni aucune politique en la matière.

Cependant, la Cour observe que plusieurs projets transversaux ont été lancés ou mis à jour, marquant ainsi les premiers pas vers une gestion intégrée des risques :

- La mise en place et la certification d'un SCI financier pour l'ensemble des services de l'ACV, qui nécessite encore un suivi régulier par le Contrôle cantonal des finances ;
- L'instauration d'une Politique générale de sécurité des systèmes d'information (PGSSI-VD) et la certification ISO 27001 pour la gestion de la sécurité de l'information ;
- Le lancement d'une gestion intégrée des risques naturels, englobant des mesures préventives et des actions pour faire face aux catastrophes naturelles ;
- L'analyse des risques pour la protection de la population débouchant sur l'identification des principaux dangers, en particulier liés au changement climatique, qui nécessitent des mesures de prévention et de préparation régulières et actualisées ;
- L'élaboration de plans de continuité en réponse à la pandémie de COVID-19 et l'adoption de stratégies pour faire face à une pénurie énergétique potentielle, incluant des mesures pour garantir la continuité des services essentiels.

Ces exemples démontrent que l'ACV a progressé dans la GDR ces dernières années, notamment dans les domaines spécifiques mentionnés ci-dessus. Toutefois, des défis subsistent pour développer une approche globale et intégrée de la GDR dans l'ensemble de l'administration.

Le CE s'est d'ores et déjà engagé à poursuivre les démarches visant à mettre en place un système de gestion intégrée des risques au sein de l'ACV. Il a reconnu l'importance d'adopter une approche coordonnée et pragmatique pour éviter des solutions disparates. Un prestataire externe a été mandaté afin de réaliser une étude préliminaire portant sur les différentes méthodes de GDR, les systèmes existants dans d'autres collectivités publiques, la possibilité d'intégrer les dispositifs existants de l'ACV, ainsi que les ressources nécessaires.

Une gestion intégrée des risques, mise en œuvre de manière performante, présente de nombreux avantages. En particulier, elle permet de/d' :

- Faciliter l'établissement de priorités et prendre des décisions de manière éclairée et proactive, en tenant compte d'événements et de développements potentiels ;
- Allouer de manière efficiente et efficace les ressources humaines, financières et matérielles ;
- Inciter les collaborateur·trice·s et les cadres à prendre conscience des risques inhérents à leur domaine d'activité ;
- Mieux se préparer aux situations d'urgence ou de crise, réduire les impacts, notamment humains et financiers, de ces situations et améliorer la continuité des activités ;
- Offrir un tableau de bord et une traçabilité de traitement en cas de survenance d'un risque ;
- Améliorer l'exécution des politiques publiques et soutenir l'atteinte des objectifs.



Les principaux constats

Pour des raisons d'exemplarité, les analyses ont été effectuées sur la base des observations des pratiques des six services suivants :

- deux services ayant déjà fait l'objet de l'audit sur la gestion des risques en 2013 : le Service des automobiles et de la navigation (SAN) et le Service pénitentiaire (SPEN) ;
- deux directions générales englobant plusieurs entités : la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (DGEM) et la Direction générale de l'enseignement postobligatoire (DGEP) ;
- deux services transversaux jouant un rôle de coordination : le Secrétariat général du Département des institutions, du territoire et du sport (SG-DITS) et la Chancellerie d'Etat.

Puisqu'il n'existe encore aucun cadre cantonal contraignant en matière de GDR et afin d'éviter de stigmatiser ces six entités par rapport au reste de l'ACV, les évaluations individuelles n'ont pas été incluses dans le rapport qui relate les principaux constats.

Une absence de lignes directrices ou de modèle

Dans une organisation de grande envergure telle que l'ACV, il est essentiel d'établir une stratégie globale qui constitue la base d'un système de gestion intégrée des risques et permet le développement d'une culture du risque partagée. Pour assurer un déploiement cohérent, cette stratégie doit être initiée par le CE. Puis les départements et services doivent la mettre en pratique dans leurs domaines respectifs en se basant sur des directives communes.

Des pratiques non homogènes

La Cour a constaté une diversité de pratiques et de niveaux de maturité dans la GDR entre les entités auditées. Bien qu'un système basé sur des référentiels reconnus tels que COSO ou ISO ne soit pas encore en place pour l'ensemble de l'ACV, certaines procédures formalisées existent déjà et des bonnes pratiques ont été identifiées. Certaines entités ont développé des procédures formalisées, en particulier celles ayant obtenu des certifications telles que ISO 9001:2015. Cependant, dans les entités non certifiées, la GDR se limite principalement aux aspects opérationnels.

Des méthodes hétérogènes étant utilisées pour l'identification, l'évaluation et la gestion des risques, la comparaison des niveaux de risque entre services est entravée. Cela complique la priorisation et la gestion globale des risques. De plus, chaque service développant ses propres approches, documents et outils, cela augmente les coûts administratifs et entraîne des redondances.

Un manque de lien avec les objectifs stratégiques

La GDR doit être un processus continu, intégré à tous les niveaux de l'organisation, permettant d'anticiper les événements pouvant affecter la réalisation des objectifs. La première étape de ce processus consiste à appliquer une méthode systématique pour identifier et classer les risques afin d'établir une liste aussi exhaustive que possible. Pour cela, la réflexion doit porter d'une part sur les risques susceptibles d'affecter négativement la réalisation des tâches et des objectifs opérationnels

découlant notamment des bases légales, d'autre part sur les éléments qui pourraient influencer l'atteinte des objectifs stratégiques énoncés dans le programme de législature.

Des rôles et responsabilités en matière de gestion des risques non définis

La définition claire des rôles et responsabilités liés à la GDR est cruciale pour instaurer une approche intégrée à tous les niveaux de l'ACV. Le CE devrait jouer un rôle central en définissant la vision, les objectifs et la stratégie globale de la GDR, en adoptant des directives et en évaluant les risques majeurs. Les conseillers d'Etat devraient être responsables de la mise en œuvre de la GDR au sein de leur département, tandis que les directeur·trice·s et chef·fe·s de services devraient gérer les risques spécifiques à leur domaine. Les collaborateurs de l'ACV ont également un rôle à jouer en signalant les risques et en appliquant les directives de GDR.

Les fonctions et services transversaux, tels que la Chancellerie d'Etat, les secrétaires généraux·ales, ainsi que les services traitant des domaines tels que les bâtiments, l'informatique, les ressources humaines et les finances doivent être chargés de l'identification, l'évaluation et la gestion des risques transversaux. Les rôles et responsabilités de ces acteurs doivent être définis pour assurer une harmonisation des risques à l'échelle de l'ACV. De plus, la Cour recommande de désigner une entité centrale chargée de consolider l'ensemble des risques principaux et de coordonner la GDR de manière globale au sein de l'ACV, afin de garantir la cohérence et la transmission efficace d'informations aux niveaux appropriés.

Des risques transversaux non consolidés

Une fois les données relatives aux risques collectées, leur consolidation vise à agréger les risques individuels pour mieux appréhender les risques auxquels une ou plusieurs entités peuvent être exposées. Dans le cadre de cette agrégation, il est essentiel de clarifier les interdépendances entre les risques. Or ces étapes ne sont actuellement pas effectuées et les risques majeurs ne sont ainsi pas mis en évidence.

Un manque de vision globale et de suivi

A l'heure actuelle, des critères n'ont pas été fixés pour garantir le traitement des risques au niveau pertinent en fonction de leur gravité. Des risques importants ou de nouveaux risques peuvent donc être négligés ou, au contraire, des ressources gaspillées à gérer des risques peu significatifs.

En outre, l'absence d'outils transversaux de communication et de reporting ne permet pas de collecter, documenter, surveiller et évaluer les risques de manière efficiente. Introduire des outils informatiques intégrés, interconnectés avec les systèmes existants, pourrait grandement soutenir la mise en œuvre homogène du processus de GDR au sein de l'ACV en favorisant une circulation fluide des données. Ne bénéficiant pas de rapports sur les risques, le CE se trouve privé d'une vision globale, tant pour chaque département que pour l'ensemble de l'ACV, alors qu'il s'agit pourtant d'un élément essentiel pour la prise de décision et la coordination des mesures nécessaires, ainsi que leur suivi.



Les recommandations

Afin de remédier aux pratiques actuelles qui sont peu, voire pas formalisées, il est nécessaire que le CE donne les impulsions indispensables à l'instauration d'une véritable gestion intégrée des risques pour l'ensemble de l'ACV. Cela permettra aux institutions politiques d'avoir une vision générale des risques majeurs de l'Etat et de disposer ainsi d'un véritable outil de pilotage stratégique.

Il est nécessaire d'établir des règles minimales en matière de GDR pour :

- l'identification et la classification des risques ;
- l'analyse et l'évaluation des risques ;
- le traitement des risques ;
- la communication et le reporting ;
- le suivi, l'évaluation et l'amélioration continue.

En harmonisant les pratiques, les différents risques seront évalués de manière comparable, ce qui facilitera leur consolidation et permettra de faire remonter les informations au niveau approprié. Chaque niveau hiérarchique joue en effet un rôle essentiel pour garantir une transmission régulière et structurée des informations aux niveaux supérieurs, jusqu'au CE, selon la gravité définie des menaces identifiées.

Afin de faciliter la sensibilisation collective et d'éviter de créer une structure administrative parallèle, il est important d'attribuer aux différents niveaux hiérarchiques des responsabilités spécifiques à la GDR. Cette délégation permettra d'assurer une gestion proactive des risques à tous les niveaux de l'organisation.

Une fois le système en place, une attention constante et des révisions régulières seront nécessaires pour maintenir et améliorer la préparation de l'ACV face aux risques.

En conclusion, la Cour adresse cinq recommandations au Conseil d'Etat :

1. Définir une politique cantonale visant une gestion homogène et intégrée des risques ;
2. Elaborer les directives nécessaires ;
3. Fixer les responsabilités aux différents niveaux hiérarchiques, notamment pour assurer la coordination du système ainsi que l'agrégation et le traitement des risques principaux ;
4. Mettre en œuvre la politique cantonale définie et assurer la communication ;
5. Instaurer un suivi et une amélioration continue.

Ces cinq recommandations sont acceptées par le gouvernement.

Le rapport d'audit complet ainsi qu'une capsule vidéo sont librement accessibles sur le site de la Cour des comptes du canton de Vaud : www.vd.ch/cdc.