



Conseil économique et social

Distr. générale
7 avril 2010
Français
Original: anglais

Commission économique pour l'Europe

Comité du commerce

Groupe de travail des politiques de coopération en matière de réglementation et de normalisation

Vingtième session

Genève, 1^{er}-3 novembre 2010

Point 12 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation et gestion du risque dans les activités du Groupe de travail*

Note du secrétariat

1. À sa dix-neuvième session, le Groupe de travail a demandé au secrétariat de donner suite à la Conférence internationale sur l'évaluation et la gestion du risque et de faire rapport sur ses travaux à sa session suivante (ECE/TRADE/C/WP.6/2009/19, par. 10).
2. Le présent document est soumis pour information au Groupe de travail.

Introduction

3. Le Groupe de travail des politiques de coopération en matière de réglementation et de normalisation a organisé une Conférence internationale sur l'évaluation et la gestion du risque les 24 et 25 novembre 2009, et un atelier sur l'application pratique des outils d'évaluation et de gestion des risques le 23 novembre 2009.

4. Le présent document, sur lequel s'appuient les activités du Groupe de travail pour donner suite à ces réunions, est structuré comme suit:

Le chapitre premier contient les conclusions de la Conférence, discutées et approuvées par les participants, ainsi que les recommandations adressées au Groupe de travail;

Le chapitre II contient un résumé des exposés et des discussions dans le cadre des trois séances de la Conférence;

* Tous les exposés présentés peuvent être consultés sur le site Web du Groupe de travail:
http://www.unece.org/trade/wp6/documents/2009/2009_ConferenceRisk.htm.

Le chapitre III contient un résumé des exposés et des discussions dans le cadre de l'atelier;

L'annexe contient le projet de mandat du Groupe d'experts de la gestion du risque dans les politiques de réglementation et de normalisation.

I. Conclusions de la Conférence

5. La Conférence a examiné les principaux éléments de la gestion du risque:

- Identification du risque;
- Évaluation du risque;
- Élaboration et application de stratégies de gestion du risque;
- Communication sur les risques.

6. Elle a examiné ces questions dans le contexte des activités des décideurs, des organisations intergouvernementales, des organismes de normalisation, des autorités de réglementation technique, des organismes d'évaluation de la conformité et des entreprises.

A. Décideurs, organismes de normalisation et autorités de réglementation technique

7. Les décideurs et les autorités de réglementation technique ont pour tâche d'identifier et de prendre en compte les risques encourus par la population – c'est-à-dire les risques qui peuvent avoir des effets indésirables sur la société – de manière systématique. Cela implique la prise de décisions concernant:

a) Le niveau de risque acceptable, compte dûment tenu des coûts et des avantages d'une atténuation des risques pour différents groupes de la société. Il ne faut pas imposer des coûts additionnels simplement parce qu'un niveau accru de sécurité est techniquement possible;

b) La responsabilité des différentes parties prenantes dans la gestion des risques.

8. Les normes élaborées et appliquées par les organismes de normalisation jouent un rôle essentiel dans l'atténuation des risques de toutes sortes. Elles aident aussi à trouver des solutions aux problèmes mondiaux et à prendre en compte les grands objectifs, et permettent aux organisations d'intégrer systématiquement la gestion des risques dans leurs stratégies globales, leurs politiques, leurs valeurs et leur culture.

9. Les objectifs réglementaires pour prendre en compte et atténuer comme il convient les risques ne pourront être atteints que si toutes les parties prenantes sont activement impliquées: agents économiques, organismes d'évaluation de la conformité, autorités de surveillance des marchés et consommateurs.

B. Gestion des risques dans les activités des organisations intergouvernementales

10. Les Accords de l'Organisation mondiale du commerce sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) et sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC) établissent, pour tous les membres de l'OMC, un cadre et des principes généraux pour élaborer les règlements techniques nationaux. L'évaluation des risques a une place bien

définie dans l'Accord SPS, mais son importance est également avérée dans le cadre des «bonnes pratiques réglementaires».

11. Il ressort des travaux en cours de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) que l'évaluation des risques est un élément essentiel des cadres dans lesquels s'inscrivent les politiques des membres de l'Organisation, en particulier pour les analyses d'impact des réglementations.

12. Un certain nombre d'organisations régionales ont élaboré des formules qui garantissent une proportionnalité entre les risques et les règlements adoptés pour y remédier. Dans l'Union européenne, par exemple, l'évaluation des risques fait partie de l'analyse d'impact qui précède les nouveaux textes de loi.

13. Pour les organisations intergouvernementales, la gestion des risques est un important outil. Pour la rendre plus efficace, il faudrait apporter des réponses à un certain nombre de questions, notamment afin d'établir des méthodes communes pour l'identification des risques, la détermination du niveau de criticité, et la communication sur les risques.

C. Gestion des risques dans les activités législatives et réglementaires

14. Les règlements techniques contribuent, avec les normes volontaires, à assurer la sécurité des produits et des services et la stabilité des procédés dans les organisations.

15. Une distinction fondamentale a été établie entre deux catégories différentes de cadres réglementaires:

a) Les règlements qui fixent des objectifs, tout en laissant aux agents économiques le choix des moyens qu'ils préfèrent pour atteindre ces objectifs;

b) Les règlements à caractère prescriptif établissant plutôt des obligations spécifiques, qui peuvent être:

i) **Axés sur les risques**, et ils prescrivent alors que l'agent économique doit analyser les événements imprévus qui pourraient survenir et prendre les mesures qui conviennent pour empêcher qu'ils se produisent ou réduire autant que possible leurs conséquences;

ii) **Déterministes**, et ils fixent alors des mesures de sécurité précises et obligatoires.

16. Dans beaucoup de pays, les instances de réglementation ont tendance à préférer les règlements qui fixent des objectifs. En effet, on peut juger que les règlements axés sur les risques confèrent la responsabilité des décisions sur ce qui constitue un «risque acceptable» plutôt aux agents économiques qu'aux législateurs. De plus en plus, les autorités nationales prennent conscience de la nécessité d'une gestion proportionnée des risques lorsqu'il s'agit d'élaborer des règlements techniques, afin d'arriver à un juste équilibre entre les préoccupations générales essentielles et l'efficacité des entreprises. Elles perçoivent la nécessité d'une aide accrue pour les tâches suivantes:

a) Identification des facteurs de risque liés à la sécurité des produits de consommation;

b) Détermination de la fréquence et de la gravité de l'exposition;

c) Établissement de profils de risque;

d) Collecte, enregistrement et analyse systématiques des données;

e) Répartition des responsabilités de la gestion des risques entre les autorités compétentes.

17. L'application prévisible et cohérente des règlements exige une étroite collaboration entre toutes les parties prenantes. Il est donc essentiel qu'il y ait une notion commune des risques et des outils de gestion des risques.

D. Gestion des risques en entreprise

18. Les agents économiques jouent un rôle clef pour éviter les événements qui pourraient compromettre l'efficacité des entreprises et avoir dans le même temps des conséquences indésirables pour les travailleurs, les populations vivant à proximité, l'environnement naturel et la société. Ils savent par expérience ce qu'implique concrètement une gestion cohérente et professionnelle des risques.

19. Ce savoir-faire est reflété dans les normes (ISO 31000, série ISO 14000, série ISO 9000, ISO/CEI 27000) qui viennent de différents secteurs et qui concernent différents aspects des risques en entreprise, y compris sur le plan opérationnel et environnemental, pour la santé et la sécurité au travail, pour la sécurité de l'information et sur le plan financier.

20. Les normes peuvent aider à améliorer la maîtrise de la gestion des risques dans toutes les organisations. Toutefois, leur mise en application n'est encore ni systématique ni généralisée, et elle n'est pas non plus considérée comme un moyen de réaliser les objectifs et la mission d'une organisation, alors que clairement tel est bien le cas.

21. Une plus large mise en œuvre de la gestion des risques professionnels dans les entreprises et les organisations de toutes sortes exigera des efforts de l'ensemble des parties prenantes et elle pourrait être facilitée par:

- a) L'échange des meilleures pratiques;
- b) Une meilleure formation des gestionnaires et des professionnels à tous les aspects de la gestion des risques, y compris les normes;
- c) L'utilisation plus systématique de processus et d'outils spécifiques pour prendre en compte différents types de risques;
- d) Une autre perception culturelle du risque par les gestionnaires, par les consommateurs et par la société civile.

E. Gestion des risques dans l'évaluation de la conformité et la surveillance des marchés

22. L'évaluation de la conformité contribue à la gestion des risques tout en facilitant le commerce, et elle aide à gérer avec efficacité les chaînes d'approvisionnement. L'évaluation des risques fait donc partie intégrante de l'évaluation de la conformité des produits et de la certification des entreprises sur la base des normes de gestion des risques. Mais la certification d'un produit ou d'un procédé ne garantit pas sa sécurité, compte tenu notamment de la persistance de pratiques frauduleuses.

23. L'utilisation efficace d'outils de gestion des risques a aidé les autorités de surveillance des marchés et les organismes d'évaluation de la conformité à atteindre certains objectifs désirés, comme la protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement naturel, ainsi que d'autres objectifs généraux essentiels, tout en minimisant les coûts des tests et des contrôles pour l'entreprise ainsi que les complications qu'ils peuvent induire.

24. L'évaluation des risques est particulièrement importante pour les autorités de surveillance des marchés quand elles ne peuvent pas s'en remettre aux normes existantes.

Elle les aide aussi à évaluer si les produits non conformes font peser une menace. Il conviendrait de développer les banques de données internationales sur les accidents et autres conséquences indésirables.

F. Communication sur les risques

25. La communication sur les risques permet de bien faire le relais en matière de responsabilités entre les autorités et les agents économiques, ainsi qu'entre les différentes autorités de surveillance des marchés chargées des différents secteurs économiques ou des différentes régions au sein d'un même pays, ainsi qu'au niveau international.

26. Les États membres de l'UE, par exemple, coopèrent dans le cadre du Forum pour l'application de la sécurité des produits européens (PROSAFE) en vue d'établir les meilleures pratiques pour l'évaluation et la gestion des risques. Et les pays de la Communauté d'États indépendants mettent au point des actions communes pour lutter contre la prolifération des marchandises dangereuses. L'un des principaux problèmes consiste à rendre les informations figurant dans les banques de données accessibles aux utilisateurs extérieurs sans compromettre leur caractère confidentiel.

27. Les pays doivent développer des stratégies de communication nationales efficaces, ciblées sur différents groupes de population et reposant sur l'utilisation des moyens de communication les plus efficaces. Cette communication devrait se faire par étapes car aucune stratégie de communication ne peut atteindre chacun simultanément. Il faut donc communiquer les messages selon une séquence optimale et sous une forme optimale.

Recommandations à l'intention du Groupe de travail des politiques de coopération en matière de réglementation et de normalisation

28. Le Groupe de travail devrait appuyer la coopération déjà établie dans le domaine de l'évaluation et de la gestion des risques entre les autorités et les parties prenantes concernées, et encourager d'autres initiatives de coopération pour parvenir à un cadre réglementaire commun, qui réponde à la demande de la société sans freiner l'innovation ni créer d'obstacles techniques au commerce.

29. Le Groupe de travail devrait poursuivre le dialogue entre parties prenantes pour élaborer un cadre réglementaire efficace – avec un langage commun – afin de remédier aux risques liés aux produits, aux procédés et aux méthodes de production, et pour développer les meilleures pratiques en matière de gestion des risques pouvant causer du tort ou porter préjudice à la population, à l'environnement ainsi qu'aux biens matériels ou immatériels.

30. À cette fin, le Groupe de travail devrait envisager d'établir un groupe d'experts de l'évaluation et de la gestion du risque, et définir le mandat à lui donner, y compris les priorités en relation avec les domaines de travail du WP.6.

II. Résumé des exposés et des discussions dans le cadre de la Conférence internationale sur l'évaluation et la gestion du risque

A. Séance d'ouverture

31. La Conférence a été ouverte par le Secrétaire exécutif de la CEE, le Secrétaire général de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), le Vice-Ministre de l'architecture et de la construction du Bélarus et le Président du Groupe de travail.

32. Le système des Nations Unies s'employait de multiples façons à protéger des risques les populations et l'environnement. À travers ses travaux normatifs et techniques, la CEE aidait les gouvernements à mettre en place une «boîte à outils» réglementaire bien équilibrée, qui réponde aux demandes de la société, protège de manière adéquate les consommateurs et les travailleurs, et préserve nos ressources naturelles sans freiner l'innovation et l'entrepreneuriat. La CEE entendait utiliser la gestion du risque comme un outil pour renforcer la stabilité de ses propres activités, exercice déjà entrepris par plusieurs organisations gouvernementales présentes à la Conférence.

33. Les normes volontaires définissaient les spécificités en matière de sécurité de produits que les consommateurs et les travailleurs utilisaient quotidiennement, et qui faisaient partie de notre vie. L'ISO avait publié en novembre 2009 la norme «Management du risque» (ISO 31000:2009) qui, avec les normes existantes en matière de systèmes de gestion (y compris ISO 9001:2008), fournissait des principes et des lignes directrices pour gérer toute forme de risque de manière systématique, transparente et crédible. Ces outils pouvaient être utilisés par les organisations pour intégrer systématiquement la gestion des risques dans leurs stratégies globales, leurs politiques, leurs valeurs et leur culture. Il fallait pour cela définir le contexte, procéder à l'évaluation des risques (identification, analyse et évaluation) et prendre des décisions sur le traitement des risques, avec un suivi et un contrôle permanents et en consultation avec les parties prenantes. Plus d'un million d'organisations dans le monde (y compris des entités des gouvernements centraux et des administrations locales) utilisaient les normes ISO 9001.

34. Le Bélarus était l'un des nombreux pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC) qui révisaient leur cadre réglementaire pour l'aligner sur les meilleures pratiques européennes et internationales, ce qui supposait l'application d'outils et de méthodes de gestion des risques à l'avance.

35. Les outils d'évaluation et de gestion des risques faisaient partie intégrante de tous les secteurs d'activités relevant du WP.6. Ils pouvaient servir en particulier à déterminer en toute connaissance de cause les secteurs et/ou activités productives qui méritaient une intervention en matière réglementaire, les autres approches réglementaires possibles et les autres outils d'évaluation de la conformité possibles (déclaration de conformité du fournisseur, évaluation de la conformité par des tiers). Ils pouvaient aider aussi à planifier et à exécuter les activités de surveillance des marchés.

B. Première séance: Règlements fondés sur le risque: optimisation des coûts de la sécurité

36. Les représentants d'organisations intergouvernementales (OMC, OCDE), d'organisations régionales (Commission européenne), d'institutions gouvernementales nationales (Institut bélarussien de normalisation et de certification, Risk and Regulation Advisory Council du Royaume-Uni, VNIINMASH) et d'une association professionnelle (Association technique de l'industrie du gaz en Europe – Marcogaz) ont examiné comment les instances de réglementation pouvaient parvenir à une proportionnalité entre les risques et les réponses au niveau réglementaire et comment un niveau de risque socialement acceptable pouvait être défini.

37. Dans les Accords SPS et OTC de l'Organisation mondiale du commerce, le principe de la proportionnalité était reflété dans la disposition stipulant que les mesures appliquées par les membres «ne seront pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est nécessaire». Il y avait toutefois des différences substantielles entre l'Accord SPS et l'Accord OTC. Selon l'Accord SPS, toute mesure restreignant le commerce devait être fondée sur des éléments de preuve scientifiques démontrant l'existence d'un risque pour la santé et la vie des

personnes et des animaux ou pour la préservation des végétaux. Selon l'Accord OTC, des mesures pouvaient être justifiées de manière plus large en fonction des «objectifs légitimes» des pouvoirs publics. En outre, aux termes de l'Accord SPS, toutes les mesures devaient être conformes aux prescriptions du Codex Alimentarius, de la Convention internationale pour la protection des végétaux ou de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE). En cas de déviation par rapport à ces normes internationales, une évaluation appropriée des risques était requise. Aux termes de l'Accord OTC, le lien entre les preuves scientifiques, les normes internationales, l'évaluation des risques et les mesures appliquées était défini de manière moins stricte. Mais la question de savoir si ce lien pourrait et devrait être renforcé dans le cadre de l'Accord OTC, afin de garantir une meilleure proportionnalité entre les risques et les réponses au niveau réglementaire, était en débat depuis de nombreuses années.

38. Dans les pays de l'OCDE, l'analyse d'impact de la réglementation était largement utilisée pour éviter les coûts d'un défaut de réglementation quand celle-ci était nécessaire, ou d'une réglementation quand celle-ci n'était pas nécessaire. L'analyse d'impact de la réglementation comportait plusieurs étapes, qui consistaient à définir le problème, à déterminer les objectifs de l'action des pouvoirs publics, à considérer les autres options possibles et leur impact, à consulter les parties prenantes concernées, et à formuler, appliquer et évaluer des recommandations. Pour mener à bien l'analyse, les principales difficultés se posaient pour obtenir les données pertinentes, prendre en charge les risques à l'interne, renforcer progressivement les capacités d'évaluation des risques, et reconnaître et gérer les risques inhérents aux mesures réglementaires. L'analyse d'impact de la réglementation permettait aux instances de réglementation de faire des choix optimaux, avec un éventail complet de mesures allant de campagnes d'information jusqu'à des règlements et, pour finir, à l'interdiction complète de produits.

39. Dans le cadre de la Communauté européenne, toute intervention réglementaire commune devait s'accompagner d'une analyse d'impact. Ces analyses étaient effectuées en consultation avec des comités scientifiques, des organismes spécialisés ou d'autres experts scientifiques compétents, et elles comportaient une analyse des problèmes, des objectifs de politique générale et des options, ainsi que de l'impact potentiel sur le plan économique, social et environnemental. Les analyses se faisaient en deux grandes étapes: l'évaluation des risques c'est-à-dire le processus consistant à évaluer, quantitativement ou qualitativement, l'effet préjudiciable d'une activité, d'un produit ou d'un événement et sa probabilité, et la gestion des risques c'est-à-dire la réponse (ou l'absence de réponse) législative au risque identifié, de façon appropriée, proportionnée et efficace. La seconde étape allait bien au-delà de considérations scientifiques et économiques, et impliquait une décision politique sur le niveau de risque acceptable, en consultation avec toutes les parties prenantes, y compris les partenaires commerciaux internationaux.

40. Au Royaume-Uni, le Risk and Regulation Advisory Council avait pris l'initiative d'un large débat politique sur les niveaux de risque acceptables. Des mesures de réglementation et de normalisation ne devaient pas être décidées simplement parce qu'il était techniquement possible d'arriver à un degré plus élevé de sécurité, mais sur la base d'une analyse des risques et des avantages. Le grand public, toutefois, semblait avoir une aversion de plus en plus grande au risque et les pouvoirs publics étaient ainsi incités à renforcer les règlements. L'analyse s'inscrivait dans un contexte culturel spécifique et dépendait fondamentalement de la définition par la société des «risques encourus par la population» – les risques auxquels les pouvoirs publics devaient répondre – et de l'image qu'elle se faisait des risques. C'était ce schéma complexe impliquant les autorités de réglementation, les organismes de normalisation, le judiciaire, les autorités publiques, la population et les gestionnaires et assureurs professionnels du risque qui contribuait à déterminer le niveau de sécurité socialement acceptable.

41. Ce niveau de sécurité acceptable était de fait reflété dans les normes et les règlements, qui aidaient à définir les caractéristiques désirées des produits et des procédés et ainsi les risques résiduels induits par telle ou telle activité. Les normes et les règlements naissaient d'un consensus entre toutes les parties prenantes impliquées dans les activités de normalisation. L'Institut bélarussien de normalisation et de certification et l'Université technique nationale du Bélarus avaient conçu un modèle systémique décrivant le processus de formation de consensus. Ce processus complexe opérait de façon différente selon les niveaux (national, européen ou international) et selon les contextes (autorités publiques, milieux économiques).

42. Dans l'industrie du gaz, la sécurité était définie dans des lois, des règlements et des normes au niveau national, constamment mis à jour au fur et à mesure des innovations techniques. L'innovation était elle-même une réponse aux défis géopolitiques et économiques considérables auxquels le secteur était confronté. L'industrie du gaz en Europe avait démontré son niveau de sécurité, aussi confirmé par le Groupe européen de notification des incidents de gazoducs (EGIG). Le nombre de défaillances systémiques n'avait cessé de diminuer au cours des trente dernières années, grâce aux mesures de sécurité introduites par l'industrie pour réduire la probabilité d'incidents, aux mesures d'atténuation pour réduire l'exposition, et aux mesures de sécurité sur le plan technique et organisationnel pour minimiser toute menace pour le transport par gazoduc. Ces efforts s'articulaient bien avec les règlements en vigueur, reposant sur une utilisation équilibrée à la fois de l'approche déterministe et de l'approche probabiliste.

43. La gestion des risques devenait plus importante dans le système de réglementation de la Fédération de Russie. Pour élaborer les règlements et les normes techniques, on commençait par identifier les facteurs de risque susceptibles de concerner le produit. C'est à partir d'une évaluation des risques qu'étaient fixées les prescriptions de sécurité. Plusieurs règlements techniques énonçaient expressément les méthodes à suivre pour évaluer les risques concrètement.

44. Durant la séance de questions et de réponses, les participants ont évoqué diverses questions, notamment:

- Répertorier tous les risques pouvant avoir des conséquences importantes pour les populations serait une entreprise difficile mais utile;
- Les bases de données publiques sur les risques étaient un outil important pour les décideurs, les entreprises et la société civile, mais elles soulevaient des problèmes de protection de la propriété intellectuelle;
- Les risques pouvaient affecter plusieurs secteurs, auquel cas les autorités devaient répartir les responsabilités correspondantes entre les entités qui pouvaient le mieux les gérer;
- Le respect des normes ou des règlements ne garantissait pas la sécurité, particulièrement en cas d'intervention de tierces parties.

C. Deuxième séance: Marchés des produits de consommation: quel est le rôle des normes de gestion des risques?

45. Au cours de cette séance, les représentants d'associations professionnelles de gestion des risques (PRMIA, FERMA), de sociétés de conseil (Growth Trajectory Consulting Company) et d'organisations professionnellement impliquées dans le développement et la mise en œuvre de la gestion des risques et dans la formation correspondante (Non Profit Risk Management Centre, Test-St.-Petersburg, Institute of Risk Management) ont examiné

comment la gestion des risques pouvait être intégrée dans la pratique courante des entreprises.

46. Les intervenants s'accordaient à penser que la réalisation des objectifs et le succès de la mission dans toutes les organisations dépendaient fondamentalement des modalités d'intégration de la gouvernance des risques dans la gouvernance d'entreprise, et avaient souligné le rôle des normes pour mettre en place et appliquer un système de gestion des risques efficace.

47. Les normes de système de gestion constituaient la base d'un système de gestion des procédés à l'échelle de l'entreprise, indispensable pour une gestion efficace et cohérente des risques. La gestion des procédés et la gestion des risques opérationnels étaient des préalables nécessaires pour mettre en place un système efficace de gestion des risques.

48. La gestion des risques faisait partie intégrante de plusieurs normes, comme ISO 14001 et ISO/CEI 27001. En revanche, la norme ISO 9001 ne contenait pas de référence explicite à la gestion des risques, mais elle faisait indirectement référence à certains de ses éléments. Comme certains utilisateurs ne reconnaissaient pas les éléments de la gestion des risques déjà présents dans la norme ISO 9001, il fallait traiter la question du risque clairement et décider s'il s'agissait de risques affectant, par exemple, les produits, les marchés ou les organisations. Ces éléments pourraient être inclus dans la version révisée de la norme ISO 9001. D'autres méthodes et normes aidaient aussi à gérer les risques pour les générations futures: par exemple, le système AFAQ 100NR encourageait le développement durable en englobant des facteurs d'ordre social, économique et environnemental.

49. Un certain nombre de normes spécifiques pour la gestion des risques étaient à la disposition des entreprises et des organisations, y compris la norme ISO 31000:2009, le cadre intégré de 2004 du COSO pour la gestion des risques en entreprise et certaines normes élaborées par les organisations professionnelles. Mais leur mise en œuvre posait plusieurs problèmes pratiques: il n'y avait pas de directives pour leur utilisation, et les utilisateurs ne savaient pas bien comment les appliquer et les expliquer à tous les partenaires concernés.

50. En entreprise, les normes pour la gestion des risques ne pouvaient fonctionner que si les conditions suivantes étaient réunies: a) le système de gestion des risques était intégré aux autres systèmes de gestion; b) la gestion des risques «partait du sommet» et s'étendait à toutes les opérations de l'entreprise (les risques étaient contrôlés, des informations fiables sur les risques étaient recueillies, les gestionnaires comprenaient le risque et l'intégraient dans leurs activités courantes); c) le respect des normes en matière de risque ne freinait ni la créativité ni l'entrepreneuriat.

51. Comme les entreprises étaient une composante fonctionnelle de la société, la bonne gestion des risques en entreprise dépendait aussi de la culture de gestion des risques dans l'entreprise. Une communication efficace avec toutes les parties prenantes dans l'entreprise pouvait aider le grand public à mieux comprendre les risques. Les institutions universitaires avaient aussi un rôle à jouer pour enseigner comment gérer les risques plutôt que de les éviter. Ces tâches étaient particulièrement difficiles dans les sociétés multiculturelles, où les mêmes risques étaient perçus différemment selon les individus.

52. Les entreprises adoptaient souvent un cadre ou une norme pour la gestion des risques parce qu'il leur semblait que c'était le vœu des autorités. Mais si les gestionnaires ne considéraient pas la gestion des risques comme une composante critique de leurs opérations et que l'organisation cherchait seulement à montrer qu'elle se conformait aux normes en matière de gestion des risques, les résultats d'ensemble seraient selon toute probabilité décevants. On pourrait en revanche améliorer la gestion des risques en entreprise en agissant au niveau de la mise en œuvre – en utilisant les processus d'autorégulation des marchés – et en reconnaissant à la gestion des risques un statut

professionnel similaire à celui du droit ou de la comptabilité, par exemple. Cela nécessitait des normes mondiales, un solide apprentissage, des critères de qualification, une formation continue et un code de conduite.

53. Une coopération plus étroite avec les professionnels de la gestion des risques pourrait être utile aux autorités à divers titres, en les aidant par exemple à élaborer des lignes directrices pour appliquer les normes actuelles en matière de gestion des risques, à mieux faire comprendre la gestion du risque et à apprendre aux médias à communiquer comme il convient sur les risques.

D. Troisième séance: Application des règlements techniques: gestion des risques lors de l'évaluation de la conformité, de la certification et de la surveillance des marchés

54. Au cours de cette séance, les représentants d'organisations gouvernementales (Institut fédéral allemand pour l'évaluation des risques, Autorité danoise des technologies pour la sécurité), d'organismes d'évaluation de la conformité (AFNOR Rus), de la société civile (ORGALIME) et du secteur privé (Nestlé et Cotecna Inspection SA) ont examiné comment les outils de gestion des risques pouvaient être utilisés pour renforcer le respect des normes avant la mise sur le marché et par la suite, et ont insisté sur le rôle de la communication sur les risques dans la gestion des risques.

55. Chacun avait une perception différente des risques et des niveaux de risque critiques, en fonction d'un certain nombre de facteurs comme la culture, l'éducation et le mode de vie. C'est pourquoi il n'était guère efficace d'adresser des messages sans valider la réaction du public. La communication devait être un processus à double sens faisant intervenir différents acteurs, par exemple ONG, responsables politiques, représentants des entreprises, scientifiques, journalistes ou chaînes de télévision. On pouvait ainsi obtenir une meilleure couverture, puisque les différents groupes cibles s'en remettaient à des sources d'information très diverses. Dans l'idéal, l'information sur les risques devrait venir d'abord d'experts scientifiques réunis par exemple en colloque, puis être communiquée aux experts économiques et techniques (dans le cadre d'ateliers), aux responsables politiques et aux ONG (par le biais de conférences de parties prenantes), et enfin aux consommateurs et aux médias (au moyen de tables rondes ou de manifestations «portes ouvertes»).

56. La gestion des risques était un outil important dans l'évaluation de la conformité. Dans le cadre des processus de certification des systèmes de gestion par exemple, le vérificateur ne pouvait arriver à une constatation de non-conformité par rapport à une norme que s'il avait établi l'existence d'un «risque démontré» lié au défaut de conformité. Les résultats de la vérification étaient ainsi rendus plus objectifs, et les vérifications des systèmes de gestion pouvaient être traitées comme un élément important de la gestion des risques en entreprise.

57. Souvent, les autorités de surveillance des marchés n'avaient pas besoin d'entreprendre une évaluation indépendante des risques, et elles pouvaient se référer aux normes de produit applicables. Ces normes étaient particulièrement pertinentes parce que dans la législation européenne elles étaient largement utilisées pour présumer qu'il y avait conformité avec les prescriptions en matière de sécurité. Mais une évaluation des risques par les autorités de surveillance des marchés pouvait parfois être nécessaire, particulièrement lorsqu'il n'y avait pas de norme applicable et aussi pour déterminer si un produit jugé non conforme à la norme était ou non réellement dangereux. Dans ces cas-là, les outils d'évaluation des risques permettraient d'établir le niveau de danger et les mesures que les autorités devaient prendre. Il faudrait pour cela estimer le degré de probabilité et de gravité des conséquences pour la santé/sécurité, afin que les autorités puissent mieux classer les risques. Dans le cadre du système d'échange rapide d'informations pour les produits non alimentaires (RAPEX) de l'Union européenne, on distinguait les risques

«sérieux» et appelant une action rapide, «modérés» et appelant certaines mesures, et «faibles» c'est-à-dire n'exigeant pas de notification du risque à l'échelle communautaire.

58. Les services de facilitation du commerce et de sécurité des échanges commerciaux fournis par les sociétés d'inspection et d'évaluation de la conformité jouaient aussi un rôle critique avant et après la mise sur le marché. Ces sociétés contrôlaient généralement des marchandises entrant dans le commerce international en utilisant diverses méthodes, par exemple vérifications des documents et inspections. Les inspections pouvaient être visuelles (pour vérifier la qualité et la quantité) et/ou impliquer un scannage et d'autres méthodes non intrusives. Certaines marchandises faisaient l'objet d'un traitement particulier afin d'éviter des risques pour les acteurs de la chaîne d'approvisionnement (produits chimiques, substances radioactives, explosifs, stupéfiants, produits de contrefaçon, etc.) et pour les consommateurs (contrôles biologiques, chimiques et physiques). Pour atténuer encore mieux les risques, certaines normes internationales étaient appliquées aux différents stades de la production et du transport. Les activités des organismes de vérification de la conformité étaient indispensables au point d'origine et au point de destination, pour établir s'il y avait des pratiques commerciales illicites et en rendre compte. Elles permettaient aussi d'éviter que les marchés des pays en développement et des pays en transition deviennent la destination finale de déchets, de produits illicites ou dangereux ou de marchandises de contrefaçon.

59. Le marché unique européen permettait la libre circulation des produits remplissant un minimum de «conditions essentielles» communes. Mais comme les entreprises ayant des activités légitimes avaient besoin de règles claires et de stabilité juridique pour prospérer, les notions clefs de risque/danger/sécurité devaient être harmonisées. Les industriels avaient besoin de certitude juridique, et ils ne voulaient pas que l'application de la loi prête à des interprétations diverses d'une administration à une autre. Les entreprises attendaient des autorités qu'elles aient plus largement recours aux normes pour fixer des méthodes de mesure et pour évaluer les risques. La surveillance efficace des marchés impliquait aussi une gestion proportionnée des risques, consistant à charger toutes les parties prenantes de gérer les risques à leur niveau respectif et à leur laisser évaluer les risques en fonction de leur taille, de leur perception du risque, de leur culture et de leurs pratiques propres.

60. Dans les entreprises privées, la gestion des risques aidait à assurer une surveillance suivie de l'ensemble des produits et des procédés pour s'assurer qu'ils soient conformes aux règlements. En général, la procédure de gestion des risques consistait d'abord à mettre en évidence les risques qui concernaient le plus directement l'entreprise, ou différentes entreprises, puis à évaluer les possibilités d'échange d'expériences entre entreprises, et enfin à fournir les informations nécessaires pour améliorer la gestion. L'évaluation aidait les entreprises à se concentrer uniquement sur les risques qui les concernaient. En général, les grandes entreprises disposaient de bases de données sur la sécurité des produits, données provenant des processus de fabrication et des plaintes des consommateurs. Ces informations aidaient aussi à évaluer les risques à partir des incidents impliquant un risque.

III. Résumé des exposés et des discussions dans le cadre de l'atelier sur l'application pratique des outils d'évaluation et de gestion des risques

A. Introduction

61. L'atelier était organisé par le WP.6, en coopération avec le Conseil eurasiatique de normalisation, de métrologie et de certification (EASC).

62. Des délégations des pays suivants ont participé à l'atelier: Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Fédération de Russie, Géorgie, Kirghizistan, Ouzbékistan, République de Moldova,

Slovaquie, Tadjikistan, Trinité-et-Tobago, et Ukraine. Y ont participé aussi des représentants de la Fédération internationale des utilisateurs de normes (IFAN) et du secrétariat de la CEE.

B. Séance d'ouverture

63. La gestion des risques était un outil essentiel pour améliorer la qualité des règlements et pour veiller avec efficacité au respect des règlements en vigueur, deux des grands objectifs du Groupe de travail.

64. La sécurité était une priorité absolue pour l'EASC. Deux documents concernant la réglementation avaient été adoptés, sur les règles de coopération entre organismes de supervision et sur des lignes directrices communes pour les vérifications et les inspections. Les membres avaient aussi fixé des priorités pour les organismes de supervision et avaient établi un programme type pour la formation des inspecteurs nationaux. Le Conseil examinait actuellement comment les outils d'évaluation et de gestion des risques pouvaient guider le travail des services d'inspection afin de mieux contrôler la sécurité des produits mis sur les marchés. Enfin, il gérait un mécanisme interétatique d'échange d'informations sur la sécurité des produits, reposant sur l'exemple du système RAPEX de l'Union européenne. Malheureusement, il n'était pas encore possible d'échanger des informations sur les marchandises dangereuses entre les deux systèmes.

65. L'EASC, qui avait pour objectif de formuler et d'appliquer une politique coordonnée pour les pays de la Communauté d'États indépendants (CEI), avait des partenariats actifs dans divers domaines avec le WP.6. Le Coordonnateur chargé de la liaison avec les organismes de surveillance des marchés de la CEI veillait à l'échange régulier d'informations entre les deux entités. À la dernière réunion du Conseil, les membres avaient réitéré leur adhésion à la Recommandation L de la CEE, à partir de laquelle pourrait être développé un cadre réglementaire commun. Les États membres entendaient aussi renforcer la coopération pour l'échange d'expériences en ce qui concerne la mise en pratique du règlement REACH de l'Union européenne.

C. Principes fondamentaux de la gestion des risques

66. La gestion des risques aidait à arriver à un niveau de sécurité optimal. Même si différentes entités étaient confrontées à des risques différents, tout risque comportait quatre caractéristiques: le danger possible, sa probabilité, son impact et les vulnérabilités concomitantes, c'est-à-dire les circonstances qui, seules ou ensemble, pouvaient contribuer à l'événement.

67. Pour gérer les risques, il fallait: a) les identifier; b) les quantifier; et c) les traiter. Identification: compte tenu des principaux éléments constitutifs de l'organisation, classer les risques pouvant concerner chacun d'eux. Quantification: à l'aide de méthodes statistiques et avec l'avis d'experts, attribuer une valeur quantitative à deux caractéristiques de chaque risque (probabilité et impact). Traitement: décider les actions à entreprendre.

68. Les actions pouvant être entreprises étaient la conservation, l'évitement, l'atténuation et le transfert. Conservation: accepter le risque et concevoir une stratégie pour y faire face s'il y a lieu. Évitement: éliminer l'activité qui induit le risque. Atténuation: réduire la probabilité ou l'impact du risque, y compris par diversification et par couverture. Transfert: transférer le risque à un autre agent économique (par exemple, par le biais d'une couverture d'assurance ou d'une délocalisation). Pour choisir entre les stratégies possibles, les organisations devaient quantifier et comparer les coûts et les avantages de chacune.

69. Si ces principes généraux avaient été développés dans le contexte de la gestion des entreprises, ils pouvaient facilement être repris pour établir et appliquer les règlements. Par exemple, pour choisir s'il convenait d'adopter un nouveau règlement, les autorités comparaient les coûts qu'impliquerait le respect du règlement et la valeur économique de la sécurité accrue que le règlement procurerait. Face à des risques critiques pour les consommateurs, les autorités de surveillance des marchés s'efforçaient d'éviter les risques en retirant les produits dangereux du marché.

70. Le Bélarus utilisait des outils d'évaluation des risques pour décider s'il fallait ou non réglementer, et pour établir et appliquer les règlements techniques. Les prescriptions essentielles de ces règlements étaient définies sur la base: a) d'une estimation des risques inhérents aux produits visés; b) du degré d'intervention des pouvoirs publics nécessaire pour gérer ces risques efficacement; c) du degré de non-conformité tolérable; et d) des normes internationales pertinentes. Ces éléments déterminaient, ensemble, comment un règlement technique pouvait transcrire de manière optimale les normes volontaires pertinentes.

71. Les règlements techniques devaient établir de manière explicite le niveau de sécurité exigé des producteurs. Il fallait pour cela effectuer une analyse des risques pour déterminer le domaine d'usage d'un produit et les incidents dangereux que pourrait amener son utilisation. L'ampleur du risque en cas d'incident devait ainsi être déterminée et comparée à son niveau tolérable, c'est-à-dire un équilibre optimal entre la sécurité, les autres prescriptions applicables aux procédés de production, aux produits ou aux services et d'autres facteurs (probabilité, coût-efficacité ou traditions). Les règles pouvaient être spécifiques, essentielles ou présentées comme des références à des normes particulières et soit être de nature prescriptive, soit énoncer des principes en matière de sécurité opérationnelle.

72. Au Bélarus, les producteurs pouvaient appliquer la norme nationale, ou avaient le droit de ne pas s'y conformer à condition de pouvoir prouver, sur la base d'une analyse des risques, que leurs produits satisfaisaient aux règles de sécurité fondamentales.

73. Dans le cadre de l'évaluation de la conformité, différentes règles et procédures étaient appliquées selon la complexité du produit, le degré de danger potentiel qu'il présentait, son caractère plus ou moins sensible, le risque qu'il comportait et aussi le statut du requérant. À travers la déclaration de conformité, le producteur s'engageait à remplir toutes les prescriptions des règlements techniques après avoir procédé à des tests suffisants pour vérifier la conformité.

D. Expérience de l'utilisation de la gestion des risques dans la surveillance des marchés

74. Le Président du Groupe «MARS» a fait le point de la terminologie recouvrant des concepts tels que risque, tort, incident, danger et situation dangereuse. Les lignes directrices pour le système RAPEX prévoyaient une classification des risques selon leur degré de gravité, la probabilité qu'ils surviennent, leur source et d'autres spécificités. L'objet essentiel du système RAPEX était d'éviter des évaluations divergentes des risques. Il avait été organisé entre 2006 et 2007 huit réunions d'experts pour réexaminer les précédentes lignes directrices. Le nouveau système d'évaluation des risques mis en place aurait notamment des effets positifs sur les plans suivants: coûts (aussi bien en termes de temps qu'en termes monétaires), concurrence, influence internationale, qualité, appropriation de connaissances, contrôle des délais et besoins des consommateurs. L'examen avait notamment fait apparaître que les nouvelles lignes directrices encourageaient non seulement la détection des risques, mais aussi leur gestion. Un exemple avait permis de

montrer que les scénarios de risque devaient être clairement spécifiques et que leur probabilité devait être testée.

75. L'Inspection slovaque du commerce avait un système national pour l'échange d'informations sur la sécurité des produits. Cet organisme avait rencontré des problèmes pour l'évaluation et la définition des risques car les estimations des différents groupes d'experts avaient tendance à diverger. La délégation a fourni des informations et des statistiques sur les produits à risque, ainsi que sur le programme national de surveillance des marchés. L'Inspection slovaque du commerce coopérait surtout avec les autorités douanières, les autorités de santé publique et les organismes notifiés. Le renforcement de la coopération et l'amélioration de l'information devaient être les principaux domaines sur lesquels l'Inspection slovaque du commerce concentrait ses efforts.

76. L'Ukraine, qui avait adhéré à l'OMC en 2008, avait entrepris de réviser son système de règlements techniques, afin de limiter la certification obligatoire aux règlements techniques. L'évaluation des risques était au centre des activités de surveillance des marchés. La loi sur les principes fondamentaux du contrôle de l'État dans la sphère économique, adoptée en décembre 2007, classait les opérateurs et les produits sur les marchés selon trois catégories de risque. Sur la base des activités de surveillance des autorités en 2009, certains produits à haut risque avaient été ramenés à la catégorie des risques moyens. Un projet de loi visant à mettre en place un système moderne de surveillance des marchés prévoyait qu'il appartiendrait au producteur, en s'assurant les services de spécialistes et en les payant, d'évaluer le degré de risques auxquels ses produits exposaient les consommateurs. Des séances d'information et des débats étaient également prévus.

77. Au Bélarus, un décret présidentiel établissait le cadre général pour la surveillance des marchés, y compris les responsabilités respectives des organismes de surveillance des marchés, les critères pour classer les opérateurs sur les marchés par catégorie de risque, et les procédures de surveillance et d'inspection. Les contrôles périodiques étaient plus ou moins fréquents en fonction de la catégorie de risque à laquelle appartenait le producteur. Des contrôles exceptionnels pouvaient être effectués à tout moment sur autorisation des agents publics spécifiés dans le décret, en cas de constatation de défaut de conformité ou à la demande d'un producteur. Les mêmes dispositions s'appliquaient aux contrôles ponctuels.

78. Pour mettre en place au Bélarus un système unifié analogue au système RAPEX, il faudrait développer la loi sur la sécurité des produits et créer l'infrastructure institutionnelle nécessaire. Le système devrait contenir des informations sur les produits dangereux (noms des produits, fabricants, risques présentés) et reposer sur les informations venant des organismes de contrôle étatiques, des fabricants, des importateurs et des distributeurs.

79. Au Tadjikistan, la norme ISO 22000 devrait être la référence pour les entreprises fournissant des produits destinés à l'alimentation humaine et à l'alimentation animale. Cette norme contenait des prescriptions pour un système de gestion de la sécurité des produits alimentaires prévoyant que les organisations faisant partie de la chaîne alimentaire devaient démontrer qu'elles étaient capables de contrôler les risques s'agissant de la sécurité des produits alimentaires et de veiller à ce que ces produits ne présentent pas de danger lorsqu'ils étaient consommés. Elle s'appliquait à toutes les organisations, indépendamment de leur taille, qui intervenaient à tous les stades de la chaîne alimentaire et qui voulaient que soient mis en place des systèmes fournissant des produits de qualité constante. Plusieurs entreprises au Tadjikistan avaient déjà adopté cette norme.

80. Le représentant de la République de Moldova avait évoqué la réforme de la législation nationale par rapport à la pratique de l'UE et aux normes internationales. Pour surmonter les difficultés de la législation moldave sur la sécurité des produits (qui était une transposition de la directive communautaire), il avait été publié un guide pratique avec des

explications détaillées et des exemples précis, qui incluait des critères pour le classement des produits par catégorie de risque. Mais l'application des dispositions de loi était difficile vu la capacité institutionnelle limitée. Certains problèmes aussi tenaient au fait que le risque était une notion théorique fondée sur un texte de loi fondamental, alors que l'évaluation des risques était une activité pratique qui s'inscrivait dans des circonstances précises. Il fallait donc unifier la législation et les normes pour l'évaluation des risques, et introduire pour les pays de la CEI un système analogue au système RAPEX.

81. Le chef du Groupe sur la facilitation du commerce de la CEE et l'ancien secrétaire du WP.6 ont évoqué les domaines possibles de coopération entre les deux organes pour l'évaluation et la gestion des risques, y compris la traçabilité des produits et l'élaboration de bases de données régionales ou internationales.

Annexe

Projet de mandat du Groupe d'experts de la gestion du risque dans les politiques de réglementation et de normalisation

Introduction

1. À sa dix-neuvième session, le Groupe de travail des politiques de coopération en matière de réglementation et de normalisation a recommandé la création d'un groupe d'experts de la gestion du risque dans les politiques de réglementation et de normalisation, qui sera chargé d'étudier la contribution que la gestion du risque peut apporter à l'efficacité d'un cadre réglementaire.
2. Le Groupe d'experts sera ouvert à la participation de toute personne ou entité appartenant aux États Membres de l'ONU. La participation de représentants des autorités gouvernementales, des organisations intergouvernementales, des associations professionnelles et des entreprises privées, des organismes de normalisation, des organismes de certification, des laboratoires d'essais, des systèmes internationaux pour l'évaluation de la conformité, des organisations de la société civile et des organisations de consommateurs sera particulièrement bienvenue.

Objectif

3. Le Groupe d'experts aura pour mission d'améliorer la gestion des risques qui pourraient dégrader la qualité des produits et des services, ou bien causer du tort ou porter préjudice à la population, à l'environnement ainsi qu'aux biens matériels ou immatériels.
4. Pour mener à bien cette mission, le Groupe d'experts étudiera comment:
 - a) Recueillir et partager l'information sur les risques liés à l'utilisation des produits et aux procédés de production;
 - b) Déterminer et faire connaître les meilleures pratiques pour remédier à ces risques, notamment sur le plan de la réglementation et de la gestion.

Programme de travail

4. Le Groupe d'experts déterminera et fera connaître – y compris, le cas échéant, sous forme de recommandations – les meilleures pratiques concernant l'utilisation des outils de gestion du risque, pour:
 - a) Instaurer une proportionnalité entre les règlements techniques et les risques auxquels ils sont censés remédier, notamment au moyen d'une évaluation de l'impact des règlements et des bonnes pratiques en matière de réglementation;
 - b) Choisir entre divers instruments de réglementation;
 - c) Évaluer les mérites respectifs des règlements fondés sur le risque et des règlements déterministes dans différents contextes et secteurs;
 - d) Accroître l'efficacité de la mise en œuvre des règlements et normes au stade des activités préalables à la mise sur le marché (certification, enregistrement, évaluation de

la conformité) ou de celles qui interviennent par la suite (inspections et surveillance des marchés);

e) Améliorer le contrôle de gestion sur les procédés et opérations à titre de contribution à une mise en application cohérente et prévisible des normes et règlements;

f) Analyser les obligations légales et prescriptions relatives à la chaîne d'approvisionnement concernant la traçabilité des marchandises comme moyen de répondre à des préoccupations légitimes en matière de sécurité et de protection des consommateurs;

g) Encourager les mesures propres à établir des relations de confiance réciproque grâce à un meilleur accès aux informations pertinentes et un plus large échange de ces informations parmi les organismes de réglementation, tant au niveau national que régional (banques de données sur les marchandises dangereuses).
