

**Conseil économique et social**

Distr. générale
23 août 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 4 de l'ordre du jour provisoire

Gestion du risque dans les systèmes de réglementation**Gestion du risque dans les systèmes de réglementation:
modèle de référence proposé****Note du secrétariat¹***Résumé*

Le présent document décrit un modèle de référence indiquant comment utiliser les outils de gestion du risque lors de l'élaboration de systèmes de réglementation. Le modèle peut s'appliquer pour: a) améliorer les procédures opérationnelles des parties prenantes dans le système de réglementation; b) modéliser efficacement leurs échanges réciproques; et c) accroître l'efficacité globale du système de réglementation.

Il peut également servir de base pour la réalisation d'une étude visant à:

- Réunir des informations sur le degré d'application des outils de gestion du risque dans le cadre du système de réglementation et par les principales parties prenantes de ce système;
- Déterminer les besoins qui subsistent des parties prenantes pour mettre au point et en application des outils de gestion du risque;
- Établir une base en vue de l'élaboration de recommandations visant à accroître l'efficacité du système.

¹ À sa dix-neuvième session, le Groupe de travail est convenu d'envisager d'établir un groupe d'experts de l'évaluation et de la gestion du risque et a demandé au secrétariat de rendre compte des activités concernant les systèmes de gestion du risque (ECE/TRADE/C/WP.6/2009/19, par. 10).

Des questionnaires types pour la réalisation de l'étude sont présentés dans le document ECE/TRADE/C/WP.6/2010/4.

Le document propose d'aller plus loin dans l'application du modèle en vue d'élaborer une méthode globale de gestion des risques dans les systèmes de réglementation. En particulier, le Groupe de travail pourrait étudier les moyens d'utiliser le modèle de référence pour élaborer des recommandations en vue d'utiliser plus efficacement les techniques de gestion du risque et de parvenir à une interprétation identique des risques ainsi que des objectifs et des outils de la gestion des risques, et comme point de départ pour des activités visant à renforcer les capacités.

Ce document est présenté au Groupe de travail pour qu'il en débattenne et prenne une décision.

I. Objectifs et domaine d'application

1. Atténuer les risques qui peuvent avoir une incidence sur la société et freiner le développement de l'économie est un objectif qui occupe une place importante dans l'élaboration des politiques. Des outils de gestion du risque sont donc indispensables pour améliorer l'efficacité des mesures réglementaires et des systèmes de réglementation.

2. Le «risque», en tant que concept, peut servir à évaluer jusqu'à quel point le système de réglementation est en position d'équilibre entre deux extrêmes: a) des règlements excessifs, c'est-à-dire des règlements trop stricts au regard du risque auquel ils sont censés remédier; et b) des règlements insuffisants qui ne remédient pas aux risques et pèsent inutilement ou démesurément sur les citoyens et les agents économiques.

3. Quels sont les avantages liés à la gestion du risque dans les systèmes de réglementation?

- Elle sert de point de départ pour l'élaboration de recommandations en vue d'accroître l'efficacité du système;
- Elle rend le processus de réglementation plus transparent;
- Elle représente une approche plus dynamique des règlements et de la réforme de la réglementation;
- Elle associe plus étroitement les parties prenantes au processus de réglementation;
- Elle permet de comprendre plus aisément les fonctions du système;
- Elle améliore la coopération en matière de réglementation aux niveaux régional et international, et une interprétation identique des risques conduit à des principes communs pour agir sur le plan réglementaire.

4. Le document qui présente les résultats de la Conférence sur l'évaluation et la gestion du risque (ECE/TRADE/C/WP.6/2010/2) décrit les diverses fonctions des parties qui interviennent dans les processus de gestion du risque au sein du système de réglementation: instances de réglementation, organismes de normalisation, organismes d'évaluation de la conformité, autorités de surveillance des marchés et agents économiques.

5. Le modèle proposé ici peut également être utilisé pour évaluer l'efficacité des processus de gestion du risque qui:

- Sont présents dans chacun des systèmes de réglementation mis au point par les parties prenantes pour accroître leur efficacité opérationnelle;
- Forment la base des échanges réciproques entre les parties prenantes pour accroître l'efficacité et la résilience du système de réglementation.

II. La gestion du risque au cœur des systèmes de réglementation

6. Un système de réglementation peut être défini comme étant un ensemble de fonctions et de processus interdépendants exécutés par des instances de réglementation technique, des organismes d'évaluation de la conformité, des autorités de surveillance des marchés, des organisations de normalisation et des agents économiques.

7. Le modèle porte sur les processus suivants:

- Planification, élaboration et application de règlements techniques;
- Planification, élaboration et application de normes volontaires;
- Mise au point et exécution d'activités de surveillance des marchés;
- Planification, élaboration et application de procédures d'évaluation de la conformité;
- Coopération entre les parties prenantes.

8. Le modèle de référence qui est présenté à la page 6 montre comment utiliser les outils de gestion du risque tout au long des diverses étapes du processus de réglementation. La stratégie de communication, qui permet à d'autres parties prenantes dans le système de réglementation de participer activement aux fonctions prévues dans le cadre de ce système, fait partie intégrante du modèle.

9. Cet outil peut être utilisé par chacune des parties prenantes pour mettre au point, planifier et mener à bien ses processus et ses fonctions, et il peut également servir de base pour les échanges réciproques entre les parties prenantes. La gestion du risque comprend les fonctions suivantes:

- Définir les objectifs;
- Déterminer et gérer les actifs à protéger;
- Déterminer les risques auxquels ces actifs sont exposés;
- Hiérarchiser les risques et comprendre ceux qui sont les plus importants;
- Choisir des stratégies de gestion des risques, en commençant par les plus importants;
- Appliquer des stratégies de gestion des risques;
- Élaborer un plan de «gestion des crises».

10. La gestion des risques associée aux systèmes de réglementation ne sera efficace que si les opérations qu'elle comporte sont exécutées de manière appropriée. Cela signifie:

- Que les risques sont déterminés en temps utile et que l'identification recense autant de risques que possible;
- Que les risques sont bien évalués et que le rang de priorité le plus élevé est attribué aux risques les plus importants;
- Que le choix se porte sur des stratégies équilibrées de gestion des risques;
- Que les stratégies de gestion des risques sont mises en œuvre de façon efficace;
- Que des plans d'intervention d'urgence sont élaborés et expérimentés, et qu'ils demeurent à disposition.

11. Le reste de ce document décrit les principales fonctions d'un système de réglementation établi sur la base de ce modèle de référence.

a) Définition des objectifs de la réglementation

12. Le système est établi en fonction des objectifs réglementaires fixés par l'instance de réglementation. De ces objectifs dépendent les critères d'évaluation des risques. Cette approche implique que la sécurité absolue n'est pas considérée comme un objectif de la réglementation.

Les risques acceptables sont déterminés d'après des critères appropriés et l'acceptation des risques est une méthode utilisée pour parvenir à une réglementation équilibrée.

13. Les objectifs réglementaires sont définis en concertation avec les autres parties prenantes. Par exemple, la réglementation dans le domaine ferroviaire pourrait comprendre des objectifs tels que la sécurité, la ponctualité et la propreté.

b) Établissement d'un inventaire des actifs

14. En concertation également avec les autres parties prenantes, il est nécessaire d'identifier les actifs, c'est-à-dire des objets ou qualités qui ont une valeur et que le système a pour but de protéger. Là encore, dans le domaine ferroviaire, par exemple, les actifs comprendraient les voies, le personnel et les trains.

c) Identification des risques

15. Les risques sont alors identifiés pour chaque actif, en commençant par les plus importants. L'utilisation du modèle de référence permet aux instances de réglementation de coopérer véritablement avec d'autres parties prenantes pour identifier les risques, ce qui accroît la résilience du système en réduisant les probabilités de ne pas remarquer certains risques. Toutes les parties prenantes peuvent participer à l'identification des risques, et cela pour les raisons suivantes:

- Non seulement les règlements mais également les normes volontaires aident les entreprises et la société à parer aux risques. Les organismes de normalisation peuvent apporter une contribution importante pour l'identification des risques;
- Pour les autorités de surveillance des marchés, une bonne identification des risques que peuvent présenter les produits mis sur le marché est une condition préalable pour élaborer des mesures appropriées en temps voulu et garantir la sécurité du marché;
- Les procédures d'évaluation de la conformité servent à atténuer les risques en réduisant le risque de mettre sur le marché des produits dangereux. Les organismes d'évaluation de la conformité décèlent les risques que les instances de réglementation peuvent ne pas être en mesure d'identifier;
- Les entreprises peuvent également informer les instances de réglementation des risques qui, à leur avis, nécessitent une intervention sur le plan réglementaire.

16. Par exemple, le système ferroviaire pourrait être exposé à un risque d'accroissement du nombre de voyageurs se déplaçant sans billet pendant l'été. L'instance de réglementation pourrait recevoir cette information des contrôleurs de train qui, dans cet exemple, exercent la fonction de surveillance du marché.

d) Évaluation du risque

17. Quelle que soit la source qui informe l'instance de réglementation ou une autre partie prenante de l'existence d'un risque, il faut ensuite procéder à une évaluation du risque, lequel sera classé en fonction de sa gravité. De la sorte, les risques importants sont pris en compte en temps utile. Dans notre exemple, l'évaluation des risques peut faire apparaître les pertes probables dues aux voyageurs qui resquillent.

e) Détermination d'une stratégie de gestion des risques

18. À la lumière des résultats de l'évaluation du risque, et agissant en concertation avec les autres parties prenantes, l'instance de réglementation opte pour une stratégie appropriée de gestion du risque. Elle peut:

- i) Accepter un risque: c'est-à-dire décider qu'elle ne veut pas ou ne peut pas prendre de mesures pour réduire la probabilité et l'impact prévu d'un risque. Si un risque est accepté, il importe alors qu'il soit communiqué de manière appropriée aux

parties intéressées et devienne un élément à inclure dans la fonction de planification des interventions d'urgence;

- ii) Éviter le risque en interdisant les activités ou processus où il a été décelé;
- iii) Reporter sur les acteurs économiques ou sociaux (familles, entreprises) la responsabilité de la gestion du risque, y compris leur imputer la responsabilité du risque s'il se matérialise;
- iv) Atténuer le risque: c'est-à-dire mettre au point une parade sous la forme ou non d'un règlement pour réduire la probabilité et l'impact prévu d'un risque:
 - Une mesure réglementaire implique non seulement d'élaborer un nouveau règlement ou de modifier un règlement en vigueur, mais également de choisir des procédures d'évaluation de la conformité et mesures de surveillance des marchés appropriées;
 - Une mesure autre que réglementaire, par contre, consiste, par exemple, en campagnes d'éducation ou d'information, et en subventions ou mesures d'incitation en faveur des activités des agents économiques.

19. Dans l'exemple du domaine ferroviaire, si les instances de réglementation devaient décider qu'il est nécessaire d'atténuer le risque, elles pourraient choisir d'allouer des ressources supplémentaires et d'augmenter le nombre de contrôleurs.

f) Mise en œuvre de la stratégie de gestion des risques

20. L'application de stratégies de gestion des risques dans le cadre d'un système de réglementation, quelle que soit la stratégie arrêtée, doit s'accompagner d'un contrôle du respect de leurs dispositions, avec une évaluation de leur incidence sur d'autres processus réglementaires ainsi que sur d'autres parties prenantes et domaines d'activité.

21. Il faut pour cela:

- Réaliser une synthèse entre les mesures réglementaires et autres et les outils existants;
- Procéder à une étude d'impact de la réglementation;
- Mettre en place des mécanismes de coordination parmi les autorités compétentes et les parties prenantes;
- Donner des orientations et établir un budget approprié pour les institutions chargées des contrôles (organismes d'évaluation de la conformité et/ou autorités de surveillance des marchés);
- Déterminer des sanctions en cas de non-respect.

22. Reprenant le même exemple, la stratégie choisie par l'instance de réglementation, c'est-à-dire recruter de nouveaux contrôleurs, nécessite d'engager de nouveaux membres du personnel, de les former, etc. Elle nécessite également de vérifier si l'augmentation du nombre de contrôleurs a ou non une incidence sur l'attitude des voyageurs.

g) Planification des interventions d'urgence

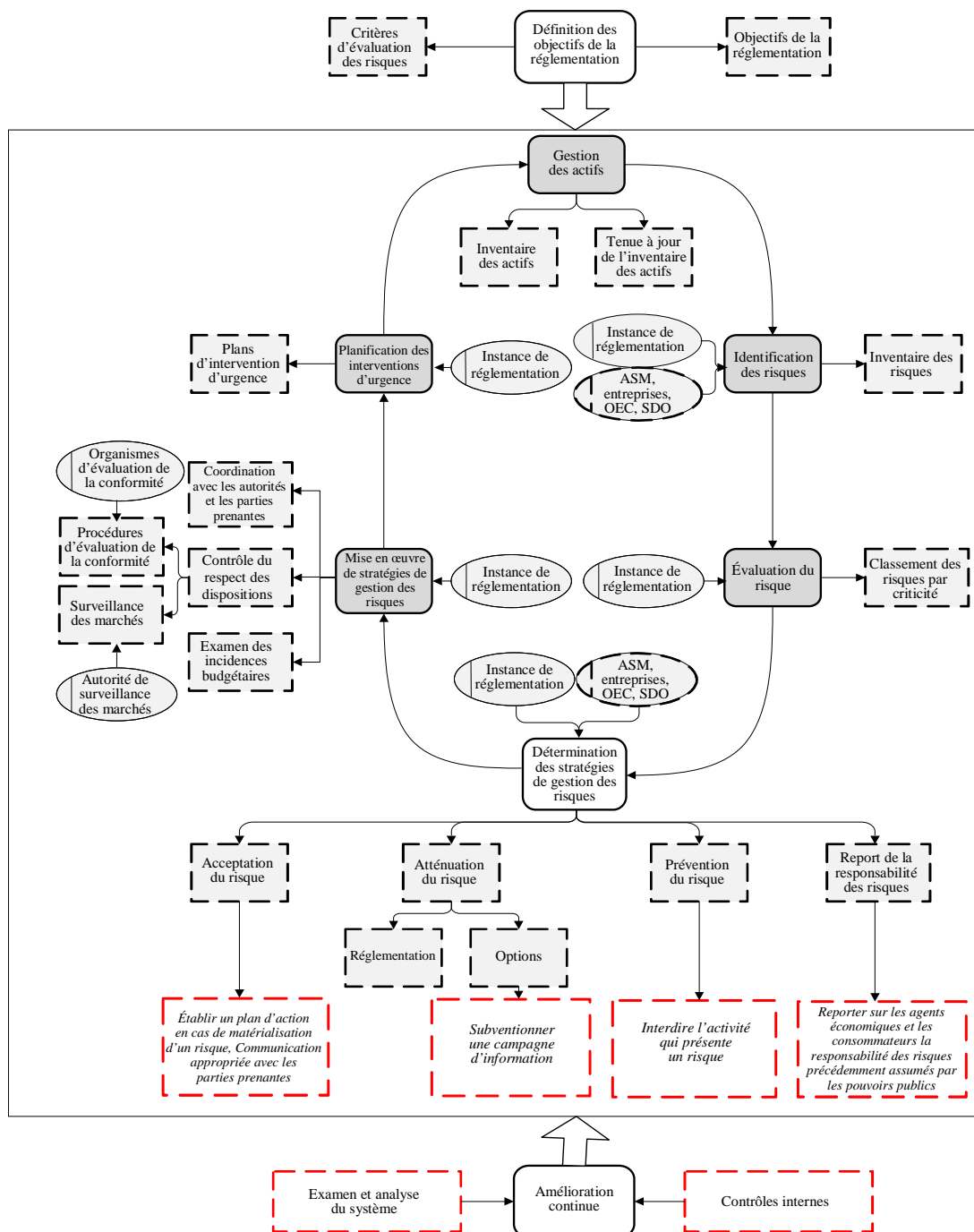
23. Il s'agit de la dernière étape de ce processus. Étant donné que des risques sont inévitables et que certains sont pratiquement impossibles à prévoir, l'instance de réglementation doit établir un plan: si le risque se concrétise, qu'y a-t-il à faire, par qui et comment. Il est largement reconnu qu'il est nécessaire d'élaborer des plans d'intervention d'urgence; toutefois, ces plans ne seront efficaces que s'ils s'inscrivent dans le cadre d'un système, dans lequel la planification des interventions d'urgence est un volet de la gestion des risques.

24. Dans l'exemple qui précède, même si le nombre des inspecteurs augmentait mais que le problème subsistait, l'instance de réglementation aurait à envisager d'autres options.

h) Examen et analyse du système

25. Les instances de réglementation ou autres parties intéressées procèdent également à des opérations indispensables pour améliorer en permanence le système de réglementation dans son ensemble. Elles peuvent par exemple réaliser périodiquement des contrôles internes, ou analyser et réexaminer les opérations effectuées et méthodes appliquées dans l'ensemble du système, et cela dans le but d'accroître l'efficacité des liaisons entre les opérations et de parvenir à une interprétation identique de la politique régissant le système de réglementation parmi toutes les parties prenantes.

Modèle de référence pour les systèmes de réglementation



III. Prochaines étapes proposées

a) Modèles spécifiques pour les parties prenantes dans le système de réglementation

26. Comme le montre le modèle décrit plus haut, toutes les parties prenantes dans le système de réglementation ont leur propre rôle à jouer dans la gestion globale des risques, laquelle est le fondement même d'un système de réglementation. Dans le même temps, ces parties prenantes réalisent leur propre gestion interne à l'intérieur de leur organisation afin d'accroître leur efficacité opérationnelle. Le Groupe de travail pourrait élaborer des modèles adaptés aux fonctions spécifiques des parties prenantes.

27. Le Groupe de travail pourrait décider de continuer à utiliser le modèle de référence exposé plus haut pour élaborer des modèles spécifiques pour chacune des parties prenantes dans le système de réglementation, et en particulier pour:

- Les organismes de réglementation technique;
- Les organismes de normalisation;
- Les organismes d'évaluation de la conformité;
- Les autorités de surveillance des marchés;
- Les agents économiques.

28. L'élaboration de ces modèles permettrait au Groupe de travail:

- De réaliser une étude représentative de l'évaluation des besoins en matière de gestion des risques;
- Compte tenu des résultats de cette étude, de mettre au point une méthode globale de gestion des risques dans les systèmes de réglementation.

b) Étude de l'évaluation des besoins en matière de gestion des risques

29. Le secrétariat a déjà utilisé ce modèle de référence pour mettre au point un ensemble de questionnaires adaptés aux fonctions spécifiques des différentes parties prenantes dans le système de réglementation. Ces questionnaires figurent dans le document ECE/TRADE/C/WP.6/2010/4. Le secrétariat les a utilisés comme point de départ d'une étude préliminaire des besoins en matière de gestion des risques des différentes parties prenantes dans les systèmes de réglementation.

30. Le modèle de référence pourrait également être utilisé afin de mettre au point une méthode pour la réalisation d'une étude de l'évaluation des besoins en matière de gestion des risques dans le but:

- D'obtenir des éléments de preuve objectifs sur le degré d'application des outils de gestion des risques par les parties prenantes dans les systèmes de réglementation; d'évaluer jusqu'à quel point elles sont satisfaites de cette application et de celle réalisée par leurs partenaires;
- De réunir des informations sur les meilleures pratiques internationales en matière de gestion des risques et, en particulier, de constituer un recueil d'exemples des bons résultats obtenus dans l'exécution de différentes fonctions dans différents pays ou régions (identification des actifs et des risques, évaluation des risques, élaboration et mise en application d'une stratégie de gestion des risques, planification des interventions d'urgence) et par différentes parties prenantes dans le système de réglementation;

- De mettre en évidence les points de blocage dans l'utilisation des outils de gestion des risques et les besoins des parties prenantes en matière d'élaboration et de mise en œuvre de ces outils;
- De créer une base pour élaborer une méthode de gestion des risques dans les systèmes de réglementation et des recommandations concernant les moyens d'appliquer les outils de gestion des risques.

31. Les conclusions de l'étude pourraient servir de point de départ à des projets d'assistance technique, qui consisteraient en une analyse approfondie de la manière dont sont exercées les fonctions de gestion des risques dans l'ensemble du système de réglementation et dans chacun des processus internes des parties prenantes. L'analyse s'appuierait sur le modèle exposé dans le présent document et sur les questionnaires figurant dans le document ECE/TRADE/C/WP.6/2010/4.

c) Méthode globale de gestion des risques dans le cadre des systèmes de réglementation

32. S'appuyant sur les modèles et les résultats de l'étude, le Groupe de travail pourrait élaborer une méthode de gestion des risques dans le cadre des systèmes de réglementation. Cette méthode pourrait servir à:

- Élaborer des recommandations pour améliorer les propres processus internes des parties prenantes grâce à une utilisation plus efficace des techniques de gestion des risques;
- Élaborer des recommandations pour renforcer la coopération entre les parties prenantes aux niveaux national, régional et international;
- Parvenir à une interprétation identique des risques ainsi que des objectifs et des outils en matière de gestion des risques.

33. Le Groupe de travail souhaitera peut-être aussi encourager l'utilisation de la méthode proposée pour entreprendre des activités de renforcement des capacités et d'assistance technique en vue d'améliorer l'efficacité des systèmes de réglementation au niveau national ou régional.

IV. Conclusions

34. La gestion des risques est au cœur de tout système de réglementation. Le professionnalisme des parties prenantes dans la gestion des risques et leur interprétation identique des méthodes utilisées à cette fin ont une grande incidence sur l'efficacité et la résilience d'un système de réglementation.

35. Le modèle de référence exposé dans le présent document donne un aperçu de l'utilisation qui pourrait être faite des outils de gestion du risque pour élaborer des systèmes de réglementation. Il pourrait servir de modèle conceptuel pour entreprendre un ensemble de projets visant de façon générale à développer encore plus avant l'application de gestion des risques dans l'ensemble des systèmes de réglementation.

36. Le document décrit le modèle et montre comment il pourrait être appliqué dans trois ensembles interdépendants d'activités: a) l'élaboration de modèles spécifiques de gestion des risques par des parties prenantes dans la réglementation; b) la réalisation d'une étude de l'évaluation des besoins en matière de gestion des risques; et c) l'élaboration d'une méthode globale pour gérer les risques dans le cadre des systèmes de réglementation.

37. L'élaboration de modèles spécifiques de gestion des risques dans divers processus de diverses parties prenantes dans la réglementation constituerait un point de départ pour

accroître leur efficacité opérationnelle et renforcer leur coopération mutuelle. De plus, les modèles peuvent servir à élaborer la méthode à utiliser pour l'étude de l'évaluation des besoins en matière de gestion du risque.

38. La réalisation d'une étude devrait fournir des informations objectives sur l'application actuelle de la gestion des risques dans les systèmes de réglementation en général et dans un système de réglementation donné et mettre en évidence les meilleures pratiques ainsi que les points de blocage dans les processus. Cette étude servira donc de base pour élaborer des recommandations dans l'immédiat ainsi qu'une méthode permettant d'améliorer la gestion des risques. Elle pourrait également conduire à des projets d'assistance technique et de renforcement des capacités dans ce domaine.

39. L'élaboration d'une méthode globale pour gérer les risques dans le cadre des systèmes de réglementation fournira des indications pour parvenir à une utilisation efficace et rationnelle de la gestion des risques dans l'ensemble des systèmes de réglementation, ce qui conduirait à son tour à un système de réglementation plus équilibré, un système garantissant une sécurité nécessaire et suffisante et encourageant l'innovation, le développement et la croissance économique.
