Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation

Contrôle et mise en œuvre de la réglementation



OCDE

Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation

CONTRÔLE ET MISE EN ŒUVRE DE LA RÉGLEMENTATION

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2014), *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation : Contrôle et mise en œuvre de la réglementation*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264208926-fr

ISBN 978-92-64-22058-4 (imprimé)
ISBN 978-92-64-20892-6 (PDF)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © iStockphoto.com/retrorocket.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur :
www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2014

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

Sans réglementation, les économies et les sociétés ne sauraient fonctionner correctement. C'est la réglementation qui fixe les « règles du jeu » aux citoyens, aux entreprises, aux administrations publiques et à la société civile. La réglementation soutient les marchés, protège les droits et la sécurité des citoyens et garantit la fourniture des biens et services publics. L'objectif de la politique réglementaire est de veiller à ce que les règles jouent pleinement leur rôle de levier, de sorte que l'ensemble des dispositions d'ordre réglementaire aillent dans le sens de l'intérêt général.

La qualité du cadre réglementaire et le succès des résultats qu'il produit ne dépendent pas de la seule façon dont les règles sont conçues. Au cours de la dernière décennie, les pays de l'OCDE ont consacré du temps et des ressources à examiner leurs besoins en réglementations et à évaluer les différentes options qui s'offrent à eux en la matière. La plupart des gouvernements ont cherché à améliorer la conception initiale des règles en procédant à des analyses d'impact de la réglementation et en impliquant les diverses parties prenantes, soumettant souvent les propositions de nouvelles règles à un examen approfondi au niveau central. Outre améliorer la conception des nouvelles règles, presque tous les pays de l'OCDE ont aussi cherché à supprimer les contraintes inutiles pesant sur les entreprises et les citoyens.

La mise en application de la réglementation est restée en arrière-plan, jusqu'à présent, par rapport à ces initiatives, dans la plupart des pays de l'OCDE. Il n'a pas été porté la même attention à la façon d'améliorer l'application et la mise en œuvre de la réglementation. Pourtant, la réglementation ne saurait produire de bons résultats sans une mise en application adéquate.

Les inspections sont l'une des voies privilégiées du contrôle de l'application de la réglementation et de son respect. On estime généralement qu'elles relèvent d'un secteur particulier mais elles englobent pourtant bien des activités essentielles qui leur sont communes dans tous les secteurs – ou presque – qui y sont soumis.

Programmation et ciblage des inspections, échanges avec les entités contrôlées, prévention de la corruption et respect de l'éthique – ce ne sont là que quelques exemples de questions qui peuvent faire l'objet d'un traitement global, quels que soient les secteurs et les corps d'inspection concernés. De même, l'organisation des inspections et la gouvernance des autorités administratives qui en sont chargées peuvent tout autant donner lieu à des mesures transversales.

Les instances de contrôle, dans de nombreux pays, subissent une pression croissante pour « faire plus avec moins ». Les citoyens exigent que soient mieux protégés leur environnement, leur santé et leur sécurité mais, dans le même temps, la crise économique actuelle contraint les gouvernements à réduire les dépenses de fonctionnement de l'État, contrainte à laquelle les activités d'application de la réglementation n'échappent pas. De surcroît, les inspections imposent souvent des charges inutiles tant à l'État qu'aux entités inspectées. Une stratégie de mise en application clairement formulée comprenant des mesures d'incitation adaptées à l'intention des entités contrôlées peut aider à réduire les efforts de suivi et, par suite, les coûts tant pour les entreprises que pour le secteur public, tout en améliorant l'efficience et en permettant mieux la réalisation des objectifs de la réglementation.

L'OCDE a joué un rôle phare au sein de la communauté internationale afin de promouvoir la réforme de la réglementation et l'adoption de saines pratiques réglementaires impliquant l'ensemble des administrations publiques. Le corpus d'informations et d'expériences qu'elle a accumulé trouve son expression dans la *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* (OCDE, 2012).

Les *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation : Contrôle et mise en œuvre de la réglementation*, qui complètent la *Recommandation* de 2012, visent à aider les pays à réformer leurs procédures d'inspection et à élaborer des politiques transversales pour la mise en application de la réglementation. Les principes sont destinés à établir un cadre général d'appui aux initiatives visant à améliorer l'application de la réglementation au travers d'inspections, en vue de la rendre plus efficace et plus efficiente et d'alléger la charge qu'elle fait peser sur les entités qui y sont soumises, tout en la rendant moins consommatrice de ressources publiques.

Remerciements

Ces principes ont été établis par Daniel Trnka, analyste principal des politiques à l'OCDE, en coopération avec Florentin Blanc, consultant et spécialiste de la réforme des inspections d'entreprises, sous la supervision de Nick Malyshev, chef de la division de la politique de la réglementation de l'OCDE.

Les auteurs adressent leurs remerciements à tous les membres du Comité de la politique de la réglementation qui ont formulé d'importantes observations et apporté leur contribution aux diverses versions de cet ensemble de principes. Doivent également être mentionnés, pour leurs utiles commentaires durant la consultation publique, le Gouvernement du Royaume-Uni (Department of Business, Innovation and Skills, Better Regulation Delivery Office) ; le Conseil scientifique néerlandais pour les politiques publiques ; IFC – Advisory Services in Middle East and North Africa ; le ministère du Travail hongrois ; l'Institut juridique de Lituanie ; Delsys Research Group Canada ; la direction générale de l'inspection du travail et de la sécurité sociale d'Espagne ; le programme Risques et responsabilité du ministère de la sécurité et de la justice néerlandais ; W. B. Adams, ci2i Consulting, Canada ; Wim J. M. Voermans, faculté de droit, Université de Leyde ; Telita Snyckers, Complianceforregulators.com ; Governor Magazine ; Martin G. Bigg, University of the West of England ; Slavko Vidović, InfoDom d.o.o., Croatie ; Julien Etienne, Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science ; Maria Angelica Prada, faculté de droit, Université des Andes, Bogotá (Colombie) ; et le Dr. Andromachi Georgosouli, Centre for Commercial Law Studies, Queen Mary University de Londres.

Les auteurs tiennent également à remercier Michael Atlan et le ministère de l'Industrie, du Commerce et du Travail israélien d'avoir accueilli en Israël un atelier qui a permis de discuter des versions préparatoires de ces Principes. Ils remercient tout particulièrement Laurens Smits, du Conseil de l'inspection des Pays-Bas, Graham Russell, du Better Regulation Delivery Office du Royaume-Uni, et Domen Bizjak, du ministère de la Justice et de l'Administration publique slovène, pour leur soutien sans faille, ainsi que Christiane Arndt et Helge Schröder qui ont aidé à organiser l'enquête,

Julie Monk, du Department of Business, Innovation and Skills du Royaume-Uni, pour son texte très éclairant, Gregory Bounds et autres collègues de l'OCDE, pour leurs commentaires et leurs réactions si utiles, et, enfin, Jennifer Stein, pour avoir préparé la publication de ces Principes.

Table des matières

Résumé 9
Introduction 11
Principe n° 1. **Une mise en application fondée sur l'observation** 17
Principe n° 2. **Sélectivité** 23
Principe n° 3. **Prise en compte des risques et proportionnalité** 29
Principe n° 4. **Une réglementation adaptée** 35
Principe n° 5. **Une vision à long terme** 39
Principe n° 6. **Coordination et consolidation** 43
Principe n° 7. **Transparence de la gouvernance** 49
Principe n° 8. **Intégration de l'information** 53
Principe n° 9. **Clarté et équité des procédures** 57
Principe n° 10. **Promouvoir le respect de la réglementation** 61
Principe n° 11. **Professionnalisme** 65
Bibliographie 69

Résumé

La réglementation est un outil essentiel à la réussite des politiques sociales, économiques et environnementales des gouvernements, lesquels ont à leur disposition un vaste éventail de mécanismes réglementaires qui reflètent les besoins complexes et variés des citoyens, des populations et de l'économie.

Le bon fonctionnement de la société et la confiance envers le gouvernement passent par l'application effective de l'arsenal réglementaire. Mal appliquées, les réglementations ne peuvent permettre d'atteindre les objectifs fixés par les pouvoirs publics de manière satisfaisante. Dès lors, la bonne application de la réglementation est l'une des conditions essentielles de la protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement, mais aussi de la stabilité des recettes fiscales de l'État et de la réussite d'autres politiques publiques. Les inspections sont les plus visibles et les plus cruciales des activités de contrôle de l'application de la réglementation.

L'application de la réglementation et les inspections sont une composante relativement nouvelle et peu étudiée des politiques réglementaires qui a gagné en importance récemment. Le principal défi que doivent relever les gouvernements consiste à élaborer et déployer des stratégies de mise en application qui produisent les meilleurs résultats possibles en garantissant le plus haut niveau de conformité à la réglementation tout en maintenant au plus bas les coûts et les charges administratives qui en découlent. Dans ce domaine, seuls quelques pays membres de l'OCDE ont adopté des réformes transversales de fond. Plusieurs autres pays de l'OCDE examinent actuellement des projets de réforme et sont demandeurs d'exemples de bonnes pratiques qui pourraient orienter leurs efforts.

Pour pallier ces lacunes, l'OCDE estime que le moment est venu d'élaborer des principes fondamentaux et des orientations visant à organiser et à réformer utilement le régime des inspections dans les pays de l'OCDE. Ces principes se fondent sur une enquête conduite dans les pays de l'OCDE en 2012, sur des rapports d'experts présentés au Comité de la politique de la réglementation, ainsi que sur d'autres renseignements que les pays ont fournis au Secrétariat de leur propre initiative.

Le présent rapport vise à présenter une série de principes fondamentaux destinés à inspirer l'élaboration d'un dispositif efficace et efficient d'application de la réglementation et d'inspections en vue d'atteindre le plus haut degré de conformité et de permettre à la réglementation de porter tous ses fruits. Ces onze principes, qui ont trait à la conception des politiques, des institutions et des outils visant à promouvoir l'application efficace de la réglementation, ainsi qu'aux processus permettant une réforme performante des services d'inspection, sont les suivants :

1. Une mise en application fondée sur l'observation ;
2. Sélectivité ;
3. Prise en compte des risques et proportionnalité ;
4. Une réglementation adaptée ;
5. Une vision à long terme ;
6. Coordination et consolidation ;
7. Transparence de la gouvernance ;
8. Intégration de l'information ;
9. Clarté et équité des procédures ;
10. Promouvoir le respect de la réglementation ;
11. Professionnalisme.

Ces principes ont le statut informel d'orientations approuvées au niveau du Comité – ils n'ont pas le statut formel d'une norme programmatique adoptée par le Conseil de l'OCDE. Ils complèteront la *Recommandation de 2012 du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*. Les pays membres et non membres pourront s'en inspirer pour orienter leurs réformes. De son côté, le Secrétariat de l'OCDE y trouvera des critères d'évaluation pour examiner les politiques réglementaires dans les pays membres et non membres.

Introduction

Le bon fonctionnement de la société et la confiance envers le gouvernement passent par l'application effective de l'arsenal réglementaire, laquelle est une condition essentielle à la protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement, mais aussi à la stabilité des recettes fiscales de l'État et à la réussite d'autres politiques publiques. Elle est particulièrement cruciale en matière sociale et constitue l'un des piliers de la croissance économique. Les gouvernements devraient s'efforcer d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies d'application de la réglementation qui produisent les meilleurs résultats en garantissant le plus haut degré de conformité et, dans le même temps, en maintenant au plus bas les coûts et les charges qui en découlent.

Encadré 1. **Définition de quelques notions clés**

Dans le présent document, la notion de « mise en application » s'entend dans son acception la plus large, couvrant toutes les activités des organismes publics (ou autres structures habilitées par l'État) qui visent à promouvoir le respect de la réglementation et à atteindre ses objectifs – par exemple, réduire les risques en matière de sécurité, de santé et d'environnement ; veiller au bon fonctionnement de certains services publics comme la collecte des recettes fiscales ; protéger des droits reconnus par la loi ; garantir la transparence des marchés, etc. Figurent notamment parmi ces activités l'orientation et la prévention ; la collecte et le traitement des données ; les inspections ; des actions de contrôle plus spécifiques – avertissements, notifications, amendes, poursuites judiciaires, etc. Pour distinguer les deux aspects de la mise en application, la « mise en application de la réglementation » s'entendra au sens large tandis que la notion d'« actions de contrôle » s'entendra dans un sens plus restreint.

Par « inspections », on désignera tous types de visite ou de contrôle effectués par des agents habilités visant des produits, des établissements, des activités, des documents, etc.

Les expressions « agences de contrôle de la réglementation», « agences d'inspection » et « corps d'inspection » seront considérées ici comme étant synonymes (car, en pratique, les appellations varient selon les pays). L'expression la plus fréquemment employée sera celle d'« agences de contrôle de la réglementation ».

Une stratégie de mise en application clairement formulée devrait comporter tout à la fois des mesures d'incitation adaptées à l'intention des entités contrôlées et des directives appropriées à l'intention du personnel concerné, et devrait aussi maintenir au plus bas les efforts de suivi et les coûts induits tant pour les entités contrôlées que pour le secteur public. Pour ce faire, toute stratégie devrait s'appuyer sur une compréhension claire et saine des facteurs de conformité à la réglementation – qu'il s'agisse de l'impact qu'ont les activités des organes de contrôle, des spécificités des entités contrôlées ou encore de facteur externes (les caractéristiques du marché, notamment). Un nombre croissant de pays de l'OCDE comprennent peu à peu combien la phase de mise en application est importante pour garantir la qualité et l'efficacité des mesures réglementaires et pour réduire le niveau général des charges que la réglementation impose aux entreprises et aux citoyens.

L'efficience de la phase de mise en application dans le cycle de la gouvernance réglementaire et le souci de la proportionnalité de la mise en application font l'objet d'une attention croissante (la notion de *proportionnalité* désignant ici l'affectation des moyens en proportion du niveau de risque tout autant que la conduite d'actions de contrôle en proportion de la gravité des infractions). Les gouvernements prennent peu à peu conscience qu'ils peuvent ainsi réduire les charges imposées aux entreprises et aux citoyens tout en libérant des financements publics pour d'autres tâches plus productives – tout en améliorant les résultats escomptés. En procédant à l'examen de la réglementation générale, du cadre institutionnel et des outils utilisés par les agences de contrôle, on peut contribuer à renforcer l'efficacité des règlements. Il faut pour ce faire accorder davantage d'importance à l'analyse des risques et adopter une vision plus ciblée de l'emploi des moyens consacrés à la mise en application et aux inspections.

Peu de pays ont accordé une réelle attention à l'amélioration constante de la manière dont l'application de la réglementation et les inspections sont organisées et mises en œuvre. De ce fait, il demeure un gisement d'économies notable en termes de coûts induits pour les entreprises et pour les citoyens, gisement qui peut être exploité en améliorant l'efficience et l'efficacité des services d'inspection. Certains pays de l'OCDE ont engagé des programmes de réforme à ces fins, programmes qui portent notamment sur les coûts d'inspection à la charge de la puissance publique et l'ajustement des services concernés en vue de tirer le meilleur parti des évolutions des technologies et de l'organisation sociale pour mieux atteindre les objectifs poursuivis par la réglementation.

L'attention s'est surtout portée sur les processus de conception et d'élaboration de la réglementation ainsi que sur la manière de l'améliorer et de la rendre plus « intelligente », au détriment de l'efficacité des inspections et autres outils de mise en application. Ceux-ci sont pourtant tout aussi essentiels pour comprendre les effets qu'a le dispositif réglementaire sur les entreprises et sur l'économie. Les inspections et les actions de contrôle sont souvent le premier canal par lequel les petites et moyennes entreprises (les PME) et les très petites entreprises (les TPE)[1] « se confrontent » à la réglementation et font connaissance avec ceux qui en sont les garants. De mauvaises pratiques de mise en application et d'inspection peuvent annuler les effets de toute amélioration apportée à la conception des règlements. Les réformes visant à recentrer les inspections et le déploiement de la réglementation autour des notions de conformité, d'incitation et de prise en compte des risques peuvent produire des progrès concrets et substantiels dans l'intérêt des acteurs économiques, même dans le cadre de la réglementation existante. Enfin, la réforme de la mise en application et des inspections tient tout autant à une évolution méthodologique et culturelle qu'à la réforme des dispositifs institutionnels, organisationnels et législatifs.

Les principaux moteurs de la réforme consistent généralement à réduire les charges administratives et les autres obstacles liés aux inspections qui entravent la croissance des entreprises (particulièrement le caractère incertain de la réglementation) afin d'améliorer l'efficacité de la mise en application et, par là même, d'améliorer le taux de conformité à la réglementation – voire, dans certains cas, d'en améliorer l'efficience et, de ce fait, de réduire les coûts induits pour les finances publiques. Les situations étant contrastées, certains principes pourront s'avérer plus ou moins pertinents selon les cas et l'on peut envisager des compromis entre différents principes en fonction des priorités de chaque juridiction.

Les instruments d'intervention *a priori* – permis, licences et autres types de certifications – s'apparentent aussi, à certains égards, à des « instruments de contrôle de l'application de la réglementation » dans la mesure où ils visent à améliorer le taux de conformité à la réglementation et à garantir la prestation de certains services d'intérêt général. Cela étant, ils sont très spécifiques et se distinguent des actions continues de supervision et de mise en application en ce qu'ils sont employés avant même le démarrage des opérations. De ce fait et parce qu'ils peuvent, de manière très ciblée, restreindre l'accès aux marchés, ils ont fait l'objet de recherches et d'études spécifiques et ne seront donc pas étudiés dans le présent document sauf incidemment, lorsqu'ils sont directement liés aux principes ici présentés.

Pour circonscrire le champ couvert et limiter la complexité, le présent document ne portera que sur la mise en application et les inspections concernant les opérateurs non publics, en particulier les entreprises privées.

Nombre de ces principes valent tout autant pour une mise en application de la réglementation visant d'autres acteurs (entreprises et institutions publiques, ONG, personnes privées) mais, à l'évidence, il existe certaines différences. Lesdits acteurs ne sont pas étudiés dans les principes énoncés ci-dessous.

Le fait de couvrir tous les champs de la mise en application de la réglementation dans un seul et même document présente des avantages évidents car nombreux sont les problèmes et les principes communs à tous les domaines. Pour autant, chaque domaine conserve des caractères spécifiques ; sur certains points, les principes devront donc être adaptés pour pouvoir s'appliquer pertinemment selon les situations. S'agissant de la régulation des marchés financiers, par exemple, la complexité de la question et la puissance, souvent, des entités contrôlées exigent, selon de nombreux auteurs, que soit exercée une plus grande discrétion en matière de contrôle.

Dans la mesure où ces principes visent à couvrir une palette variée de questions relatives à l'application de la réglementation et aux inspections, aucun ne peut être abordé en tant que tel de manière très approfondie. C'est particulièrement vrai pour ce qui concerne l'analyse des risques et les techniques de gestion, mais aussi les détails relatifs à la promotion du respect de la réglementation et aux méthodes de gestion et d'inspection, par exemple. Ces questions sont étudiées en détail dans d'autres documents et publications, notamment dans plusieurs publications de l'OCDE relatives à la gestion des risques et au respect de la réglementation en matière fiscale[2].

L'objectif de ce document est de présenter plusieurs principes fondamentaux sur lesquels devrait se fonder un régime de mise en application et d'inspection efficace et efficient, afin que les règles soient appliquées le plus largement possible et qu'elles produisent les meilleurs résultats. Ces principes concernent la conception des politiques, des institutions et des outils destinés à promouvoir un respect effectif de la réglementation – ainsi que le processus de réforme des services d'inspection pour atteindre les résultats escomptés. Chacun des principes cités dans l'encadré 2 fait l'objet d'un développement explicatif.

Cette version révisée s'inspire de deux rapports d'experts présentés lors de la 7ème réunion du Comité de la politique de la réglementation qui s'est tenue en novembre 2012, d'un examen approfondi des pratiques en vigueur dans les pays de l'OCDE et dans d'autres pays, et des recherches conduites dans ce domaine depuis trois décennies. Une première version de ce texte a fait l'objet de consultations publiques entre juin et août 2013. Le document a été révisé pour en tenir compte, en intégrant l'essentiel des observations recueillies au cours de cette période.

Encadré 2. **Projet de principes de bonnes pratiques internationales : Améliorer l'application de la réglementation et les inspections**

1. **Une mise en application fondée sur l'observation.** La mise en application de la réglementation et les inspections devraient reposer sur des données d'observation et des éléments mesurables : décider de ce qu'il convient d'inspecter et comment devrait dépendre d'observations tangibles et les résultats devraient être évalués régulièrement.
2. **Sélectivité.** Promouvoir le respect de la réglementation et appliquer les règles devraient être le rôle des acteurs du marché, du secteur privé, de la société civile et des tribunaux lorsque c'est possible et efficient : les inspections et les contrôles ne sauraient intervenir en toutes circonstances et traiter tous les problèmes ; il existe bien d'autres moyens d'atteindre les objectifs de la réglementation.
3. **Prise en compte des risques et proportionnalité.** La mise en application doit tenir compte des risques et être proportionnée : la fréquence des inspections et les ressources mobilisées devraient être proportionnées au niveau de risque et les actions de contrôle devraient avoir pour objectif de réduire le risque réel que représentent les infractions.
4. **Une réglementation adaptée.** La mise en application de la réglementation devrait être fondée sur les principes de « réglementation adaptée » : les mesures d'inspection et de contrôle devraient être modulées en fonction du profil et du comportement de chaque entreprise.
5. **Une vision à long terme.** En matière de contrôle et d'inspections, les gouvernements devraient adopter des politiques et mécanismes institutionnels articulés avec des objectifs précis et une feuille de route à long terme.
6. **Coordination et consolidation.** Les fonctions d'inspection devraient être coordonnées et, si nécessaire, consolidées : la réduction des redondances et des chevauchements permettra de faire un meilleur usage des ressources publiques, d'alléger la charge imposée aux entités contrôlées et de maximiser l'efficacité.
7. **Transparence de la gouvernance.** Les structures de gouvernance et les politiques des ressources humaines dans l'optique de l'application de la réglementation devraient favoriser la transparence, le professionnalisme et un mode de gestion axé sur les résultats. Le contrôle de l'application de la réglementation devrait s'exercer en toute indépendance, excluant toute influence politique, et les efforts déployés pour promouvoir le respect de la réglementation devraient être récompensés.
8. **Intégration de l'information.** Les technologies de l'information et de la communication devraient être mises à profit pour maximiser la prise en compte des risques, la coordination et le partage des informations – ainsi que pour une utilisation optimale des ressources.
9. **Clarté et équité des procédures.** Les gouvernements devraient veiller à la clarté des règles et des procédures de mise en application et d'inspection : cela suppose d'adopter des dispositions cohérentes pour organiser les inspections et la mise en application, et de les faire connaître, et d'énoncer clairement les droits et les obligations des agents publics et des entreprises.

Encadré 2. **Projet de principes de bonnes pratiques internationales : Améliorer l'application de la réglementation et les inspections** (*suite*)

10. **Promouvoir le respect de la réglementation.** Il faut promouvoir la transparence et le respect de la réglementation en recourant à divers instruments appropriés tels que lignes directrices, boîtes à outils et listes de points à vérifier.

11. **Professionnalisme.** La formation et l'encadrement des inspecteurs devraient garantir le professionnalisme, l'intégrité, la constance et la transparence : cela exige une formation approfondie, axée non seulement sur les compétences techniques mais aussi sur des compétences génériques, et les directives officielles à l'intention des inspecteurs devraient aider à garantir la constance et l'équité.

Notes

1. Les PME et les TPE sont les entreprises pour lesquelles l'expérience peut se révéler la plus contraignante et la charge la plus lourde, car elles disposent de moyens moindres pour gérer la réglementation, les questions de conformité, etc.

2. Voir par exemple www.oecd.org/site/ctpfta/listofftapublications-bytopic.htm#comp.

Principe n° 1

Une mise en application fondée sur l'observation

La mise en application de la réglementation et les inspections devraient reposer sur des données d'observation et des éléments mesurables : décider de ce qu'il convient d'inspecter et comment devrait dépendre d'observations tangibles et les résultats devraient être évalués régulièrement.

Adopter les mesures adéquates et définir la nature et le mandat des agences de contrôle sont deux tâches essentielles. Pour ce faire, les agences de contrôle et d'inspection devraient faire l'objet d'un examen systématique portant sur leur structure existante, sur les moyens budgétaires, humains et matériels qui leur sont alloués ainsi que sur leur mandat et leurs fonctions. Cet examen doit se plier à un ensemble de critères précis et transparents.

Au fil des années, les institutions existantes dans la plupart des pays et les moyens qui leur sont alloués ont peu à peu changé au gré des lois et règlements, chaque texte ciblant un point particulier (souvent en réaction à un événement précis ou à une situation d'urgence) au détriment d'une perspective d'ensemble. De ce fait, les autorités publiques sont souvent dotées de fonctions redondantes, voire partiellement identiques. Nombreuses sont les agences de contrôle de la réglementation dont le mandat englobe des sujets présentant un faible niveau de risque, ou par rapport auxquels les inspections ne sont pas une stratégie efficace de contrôle de la conformité. D'autres pays peuvent tirer parti de l'expérience des juridictions qui encouragent avec succès le respect de la réglementation par d'autres moyens.

De même, la répartition des ressources est souvent le résultat de décisions anciennes, prises dans un contexte différent. Les institutions ont été créées avec un budget et un personnel donnés, lesquels changent d'année en année en fonction des contraintes budgétaires et des priorités politiques.

Cependant, la répartition des ressources entre les différents champs d'application de la réglementation et d'inspection relevant du pouvoir exécutif ne fait généralement pas l'objet d'une analyse coût/avantages, ni d'un examen des risques traités par chacune des structures, ainsi que des coûts afférents.

Le principe consistant à fonder l'application de la réglementation et les inspections sur des données d'observation suppose que l'action des agences de contrôle – et leur efficacité – soient régulièrement évaluées au moyen d'un ensemble d'indicateurs précisément définis, en fonction de données fiables et crédibles. La collecte des données relatives à leurs activités et aux résultats qu'elles produisent (par exemple, la fréquence des inspections, le nombre d'entités inspectées, le temps consacré aux inspections par les uns et les autres – et les sanctions administratives et poursuites pénales qui peuvent, le cas échéant, en résulter) est un élément précieux pour évaluer la manière dont les ressources sont utilisées et la charge imposée aux entreprises contrôlées. Cela étant, il ne faut pas croire qu'elles témoignent de l'efficacité (ou de l'inefficacité) d'une agence.

Les études comparées ont démontré qu'un grand nombre d'inspections n'ont pas forcément pour effet de faire davantage appliquer la réglementation, et que bien des sanctions ne vont pas dans le sens de l'intérêt public. À contrario, le fait que le nombre des contrôles et des poursuites soit faible ne signifie pas nécessairement que la réglementation est généralement bien appliquée ; cela peut tout simplement s'expliquer par l'insuffisance des ressources consacrées aux inspections, ou par le laxisme des contrôles. À l'évidence, l'évaluation de l'efficacité des agences de contrôle et d'inspection est ardue, parce que le fait qu'une situation s'améliore ou, au contraire, se dégrade (en matière de santé ou de sécurité, par exemple) ne peut s'expliquer directement par leurs activités, étant donné le grand nombre d'autres facteurs en jeu, souvent plus importants. Il n'en reste pas moins qu'il est essentiel de suivre l'évolution de ces résultats pour estimer si l'impact des contrôles est positif.

Dans le même ordre d'idées, la fiabilité des données utilisées est particulièrement importante. En règle générale, les données qui reflètent directement l'activité des agences (par exemple, le nombre de cas donnant lieu à des poursuites et à des sanctions, sur lequel l'agence peut avoir une influence directe en modifiant ses pratiques de contrôle) ne devraient pas être utilisées pour mesurer les niveaux de conformité à la réglementation, car elles ne sont aucunement des données « indépendantes » et il peut en résulter un effet désincitatif. Plus généralement, toute donnée *enregistrée* ou *produite* par les agences doit être considérée avec prudence en raison des

éventuels conflits d'intérêts, et notamment de l'intérêt que peuvent avoir les corps d'inspection à modifier les données pour afficher de meilleurs résultats.

Les gouvernements devraient élaborer une politique de mise en application de la réglementation qui soit basée sur un aperçu général des principaux domaines de mise en application, afin de recueillir des données sur les points suivants :

- Domaines couverts par les activités de mise en application et niveau des ressources qui y sont consacrées ;
- Possibilités de recourir avec succès à des méthodes alternatives et moins contraignantes afin de promouvoir le respect de la réglementation, y compris par des poursuites au civil et grâce aux mécanismes du marché ;
- Recours éventuel à l'évaluation et à la gestion des risques pour définir et éclairer la conception des stratégies de mise en application ;
- Possibilités de supprimer les doublons et les chevauchements entre différentes activités de contrôle et d'inspection.

À évaluer les agences de contrôle individuellement et isolément, on court le risque de se priver d'une vision globale et systémique et, de ce fait, de ne pas saisir l'expérience et le point de vue réels des entités contrôlées. C'est pourquoi, afin de compléter l'analyse de la pertinence et de la performance de telle ou telle agence, il est indispensable de se pencher sur l'expérience que représente le contrôle de l'application de la réglementation pour les entreprises d'un secteur donné. De surcroît, analyser le contrôle de l'application de la réglementation du point de vue de l'entreprise en ne se contentant pas d'étudier chacune des agences permet de détecter plus aisément les éventuels doublons et chevauchements. Les gouvernements devraient conduire de telles évaluations systémiques et, notamment, tenir compte de l'expérience d'ensemble que constitue le contrôle de l'application de la réglementation du point de vue de chaque secteur, afin de répartir les tâches et les ressources de manière plus rationnelle.

L'examen des activités de contrôle devrait s'inspirer des expériences faites à l'étranger pour évaluer les mérites respectifs des différents modes d'organisation visant à atteindre les objectifs communs des politiques publiques.

L'examen des activités de contrôle devrait englober les éléments suivants :

- L'impact négatif du risque ou du problème traité (impact économique, humain et environnemental selon les cas, en fondant l'évaluation sur les données statistiques des années précédentes) ;
- L'existence – ou non – de mécanismes alternatifs de contrôle, et leur efficacité ;
- Le degré d'efficacité des activités de contrôle et d'inspection pour chaque risque donné (évalué en fonction de données plus anciennes, de comparaisons internationales et des recherches disponibles) ;
- Le degré de chevauchement entre les activités des différentes agences d'inspection et de contrôle (en recourant là encore aux comparaisons internationales pour explorer différents modèles d'organisation).

Les gouvernements devraient se garder de croire que toute disposition juridique suppose nécessairement l'existence d'une agence chargée de la faire appliquer. Par défaut, l'application des règles de droit devrait être assurée au moyen des mécanismes habituels du droit civil, des forces du marché et, si nécessaire, du droit pénal (cf. principe n° 2). Il n'est nécessaire de créer ou d'habiliter une agence spécialement chargée de faire appliquer un ensemble de dispositions que si le besoin s'en fait explicitement sentir.

Les gouvernements devraient aussi veiller à ce que les priorités d'attribution des ressources consacrées à l'application de la réglementation soient fixées sur la base d'une analyse coût/avantages, laquelle obéit elle-même à des critères d'efficacité et d'efficience. Pour ce faire, il convient de s'assurer que la réglementation ne puisse pas être appliquée plus efficacement au moyen des dispositions du droit civil, des mécanismes de marché voire, si nécessaire, du droit pénal (cf. principe n° 2).

Les gouvernements devraient s'assurer que le mandat de toute agence de contrôle ou de toute autre autorité habilitée à contrôler l'application de la réglementation comporte des indicateurs clairement définis concernant les résultats que l'agence en question vise à améliorer (par exemple, le nombre de décès et d'accidents liés à un danger donné qui peuvent être évités), et que ladite agence est tenue de suivre l'évolution de ces indicateurs et d'en rendre compte régulièrement. Les données utilisées pour évaluer les activités d'un corps d'inspection devraient être recueillies de manière indépendante afin d'en garantir la fiabilité. L'augmentation du nombre des entreprises qui sont « globalement » en conformité avec la réglementation ne peut constituer qu'un complément aux autres indicateurs de résultats. En outre, il faut suivre l'évolution des informations concernant l'efficience des coûts induits par les activités d'inspection sur tel ou tel secteur d'activité (charge administrative, niveau de satisfaction des entreprises à l'égard des

informations fournies par les inspecteurs, etc.) et en rendre compte systématiquement. Cela vaut aussi pour les indicateurs reflétant les améliorations apportées aux procédures internes (part des inspections prévues qui découlent d'une analyse des risques, partage des ressources consacrées à la consultation et au conseil, recours à des outils qui facilitent l'application de la réglementation, etc.).

Les agences de contrôle de la réglementation ne peuvent ni ne doivent inspecter chaque entité commerciale placée sous supervision ; elles doivent plutôt cibler leurs visites d'inspection en fonction des risques (cf. principe n° 3). C'est pourquoi leurs seules activités d'inspection ne sauraient leur permettre de recueillir des données statistiquement représentatives de l'état d'application de la réglementation – car sinon, pour peu que les modèles de prise en compte des risques jouent pleinement leur rôle, le degré de non-application de la réglementation pourrait même apparaître plus important qu'il ne l'est en réalité. Dès lors, les gouvernements devraient veiller à ce que les méthodes de mesure de la performance trouvent un juste équilibre entre différents indicateurs émanant de sources variées afin d'atténuer au maximum les effets de ce biais statistique. Ils devraient si possible envisager le recours, à intervalles de quelques années, à des enquêtes aléatoires et statistiquement représentatives, afin d'obtenir un portrait concret de la situation concernant l'application par les entreprises de la réglementation dans certains domaines d'importance critique.

Lors de la conception des indicateurs, il convient d'observer l'évolution du nombre d'infractions recensées et de la valeur des amendes prononcées car elle renseigne sur les activités de l'agence de contrôle, mais elle ne doit en aucun cas être utilisée comme indicateur de performance parce qu'elle ne saurait être liée de manière fiable à la bonne (ou mauvaise) performance de l'agence.

De surcroît, des facteurs tels que la perception qu'ont les entités contrôlées des agences de contrôle et le point de vue d'autres acteurs devraient également être suivis. Le caractère limité des données liées à de nombreux indicateurs impose de compléter l'analyse par des évaluations qualitatives qui, pour être exhaustives, peuvent utilement comprendre des informations sur l'image des agences. Les pouvoirs publics veilleront à avoir une vision globale de la performance des agences de contrôle, et à ce que cela serve à renforcer la transparence.

Les agences devraient procéder à la collecte des données en se conformant à des protocoles strictement définis. Lorsque les données sont recueillies ou produites par l'agence elle-même, elles devraient être régulièrement vérifiées au moyen d'enquêtes indépendantes et représentatives.

Dans tous les cas, les gouvernements devraient publier les informations pertinentes qui ont trait aux indicateurs, à la façon dont ils ont été définis (en fonction de quels présupposés et de quelle logique) et dont ils sont quantifiés.

Les gouvernements devraient exiger des agences de contrôle non seulement qu'elles rendent compte de leur performance, mais aussi qu'elles donnent leur point de vue sur les questions de sécurité (ou, le cas échéant, sur d'autres questions ayant trait à l'intérêt général) et surtout qu'elles indiquent si, selon elles, des mesures urgentes sont nécessaires, y compris s'agissant de questions qui échappent à leur mandat ou à leurs pouvoirs mais qui sont liées à leur mission. De même, en cas d'incident grave, les autorités devraient ordonner aux corps d'inspection d'analyser si des facteurs structurels sont en cause ou s'il ne s'agit que d'un événement lié à une série de circonstances fondamentalement inévitables.

Principe n° 2

Sélectivité

Promouvoir le respect de la réglementation et appliquer les règles devrait être le rôle des acteurs du marché, du secteur privé, de la société civile et des tribunaux lorsque c'est possible et efficient : les inspections et les contrôles ne sauraient intervenir en toutes circonstances et traiter tous les problèmes ; il existe bien d'autres moyens d'atteindre les objectifs de la réglementation.

Les mesures de régulation de l'activité économique sont un phénomène ancien, mais l'émergence d'institutions spécialement chargées de vérifier la conformité à la réglementation et son application est un processus graduel, souvent relativement récent. Il ne faut pas croire que la moindre règle édictée par la puissance publique doive donner lieu à la création d'une agence spécifiquement chargée d'en contrôler l'application par les entreprises.

Dans bien des cas, même si la règle en question est nécessaire et qu'elle présente un bon rapport coût/efficacité, il n'est pas toujours indispensable de consacrer des fonds publics au contrôle actif de son application, car d'autres mécanismes plus légers peuvent être utilisés à moindre coût. Ainsi, s'agissant de la réglementation des relations commerciales et de la prestation de services marchands, on peut parfois se contenter d'imposer aux fournisseurs certaines clauses de responsabilité et de les combiner avec des exigences assurancielles adéquates pour au moins l'une des deux parties, voire les deux. Avant de décider s'il est opportun de consacrer des moyens au contrôle et à l'inspection de l'application d'une réglementation particulière ou d'un ensemble de règles, les gouvernements devraient se conformer à plusieurs critères précis, dont les suivants :

- Le non-respect de ces règles serait-il susceptible de provoquer des dommages immédiats et irréversibles – ou sera-t-il possible de les réparer et de les compenser ultérieurement de manière appropriée, une fois l'infraction constatée ? Au contraire, une action en justice *a posteriori* pourra-t-elle résoudre le problème auquel la réglementation concernée vise à répondre, ou bien ses objectifs ne peuvent-ils être atteints que grâce à une action préventive consistant par exemple en inspections et en d'autres moyens de contrôle ?
- A défaut de dommages *irréversibles*, le non-respect d'une réglementation serait-il néanmoins susceptible d'entraîner des dommages de grande ampleur qu'il coûterait très cher de réparer, alors qu'ils pourraient faire l'objet d'une prévention à bien moindre coût ? En cas de dommages, les coûts induits pourraient-ils placer l'entité commerciale concernée dans la situation où elle ne serait pas en mesure d'y faire face (défaut de paiement ou équivalent), laissant les parties concernées sans solution (les coûts pouvant même échoir à l'État) ?

- Est-il possible de s'appuyer sur les mécanismes du marché et sur des prestataires de services d'évaluation de la conformité de sorte que la conformité aux règles puisse être vérifiée par des entités du secteur privé (elles-mêmes supervisées et obéissant à des règles adéquates), plutôt que par l'État (et, le cas échéant, cette solution présenterait-elle un meilleur rapport coût/efficacité pour l'État et pour les contribuables) ? Les mécanismes de marché existants et applicables ont-ils été suffisamment éprouvés et quelle est leur portée ?

- L'asymétrie entre les acteurs du marché est-elle très forte, au point de rendre les mécanismes de marché inopérants ? Les intérêts privés concordent-ils *grosso modo* avec l'intérêt général (l'application de la réglementation pouvant profiter aux entreprises en termes de parts de marché, de recettes et de bénéfices), auquel cas les mécanismes de marché sont susceptibles d'être plus efficaces ? Au contraire, les intérêts privés sont-ils en conflit partiel ou total avec l'intérêt général ?

- En cas de non-respect de la réglementation, les responsabilités éventuelles *et* les dommages induits peuvent-ils être correctement couverts par un dispositif d'assurance obligatoire ?

- Le contentieux (et les poursuites judiciaires) et le contrôle de l'application de la réglementation par les tribunaux peuvent-ils garantir un niveau approprié d'application et dissuader toute infraction grave ?

S'il apparaît que le non-respect de la réglementation *ne provoquera pas* immédiatement de dommages irréversibles, ou tout au moins trop coûteux pour que l'acteur économique concerné puisse couvrir ses engagements, et que d'autres mécanismes peuvent être utilisés, les gouvernements devraient alors envisager de recourir aux mécanismes de marché plutôt qu'à des actions de contrôle et à des inspections directes, ou de laisser le contrôle se faire au moyen de contentieux, de poursuites pénales dans les cas les plus graves, et de décisions judiciaires. Même lorsque seuls quelques-uns de ces critères sont remplis, de tels mécanismes peuvent être envisagés si le contrôle direct par l'État impose une charge trop lourde à la ressource publique ou s'il est susceptible de créer d'importants blocages économiques.

De même, s'il est estimé que les dommages pouvant découler du non-respect de la réglementation seront très faibles, bien que la réglementation existe (les principes de l'OCDE recommandent alors plutôt de *ne pas* recourir à une réglementation publique), mieux vaut ne pas consacrer des ressources aux inspections et au contrôle.

Pour faciliter l'application de la réglementation par des moyens alternatifs et pour permettre aux citoyens, aux consommateurs, aux organisations de la société civile et aux partenaires contractuels d'obtenir réparation en cas d'infraction, les gouvernements devraient adopter des règles autorisant les actions de groupe (si leur système juridique le permet) ou autres mécanismes équivalents, afin d'alléger les procédures judiciaires (par exemple en permettant aux organisations de la société civile ou aux associations professionnelles de se constituer partie civile dans ces affaires) engagées en cas d'infractions présumées à la réglementation.

Dans le même temps, les gouvernements veilleront à consacrer des ressources substantielles à la promotion du respect de la réglementation par d'autres moyens que le contrôle, en particulier grâce à l'information des entreprises et des consommateurs, ainsi qu'à la promotion de systèmes de certification volontaire ou de systèmes de notation qui distinguent entre les meilleures et les pires performances. De telles procédures peuvent contribuer avec succès à une meilleure application de la réglementation en y incitant davantage les opérateurs économiques sur des marchés qui accordent une valeur positive aux certifications et aux notations – étant entendu que celles-ci doivent être crédibles.

Il doit être clair, tant en droit qu'en pratique, que les entités contrôlées sont les premières responsables en matière d'application de la réglementation et de sécurité. Les inspecteurs et les contrôleurs sont chargés de promouvoir le respect de la réglementation et d'y concourir, leur rôle n'étant pas de la mettre en œuvre directement. Il ne leur appartient pas d'être les garants de la sécurité : ils ne sont pas les opérateurs économiques. Si

nécessaire et lorsque la charge induite n'est pas rédhibitoire, certains opérateurs présentant un niveau de risque important peuvent être soumis à des règles d'autosurveillance, voire être amenés à rendre compte de leur situation, afin de réduire le nombre de visites d'inspection nécessaires. Ainsi, les inspections qui ont lieu viseront à vérifier en priorité l'efficacité des mécanismes d'autosurveillance et de gestion des risques mis en place par l'opérateur économique, et à s'assurer qu'ils fonctionnent en pratique, et non pas seulement sur le papier. Il est important de ne pas oublier que de telles « inspections systémiques » devraient inclure des « contrôles sur le terrain » efficaces, et ne pas s'en remettre à des systèmes censés fonctionner toujours comme prévu.

Dans les domaines où la sécurité ne peut être garantie sans impliquer les utilisateurs et les consommateurs finaux (la sécurité alimentaire, par exemple), les gouvernements devraient là aussi en faire état dans les mesures adoptées et mobiliser les ressources nécessaires à la sensibilisation des consommateurs et de l'ensemble des citoyens, ainsi qu'à l'amélioration de leurs pratiques.

La méthode consistant à s'en remettre aux forces du marché et au contentieux judiciaire n'est pas valable dans toutes les situations, ni dans toutes les juridictions. Comme toute décision relevant d'une politique publique, elle a ses inconvénients. Elle peut, en effet, entraîner des effets collatéraux imprévus : en l'absence d'expertise technique, les tribunaux sont susceptibles de prendre des décisions moins en phase avec l'innovation technique que ne le feraient des agences de contrôle, par exemple. Les opérateurs économiques préfèrent aussi s'adresser à un organe de contrôle, à condition qu'il soit transparent et qu'il fasse la promotion de l'application de la réglementation, qu'il publie des directives et accorde toute l'attention qui convient aux circonstances propres à chaque entreprise – au contraire de l'incertitude liée à l'attente d'une décision de justice pour savoir comment interpréter telle ou telle disposition du droit. Dans tous les cas, s'il appartient aux tribunaux de juger de l'application de la réglementation, les gouvernements devraient contribuer à la publication et à la diffusion de la jurisprudence.

Il arrive souvent que l'on ne puisse se contenter de la seule alternative entre les mécanismes du marché et le contrôle de l'application de la réglementation par les pouvoirs publics eux-mêmes, et qu'il faille plutôt se tourner vers la corégulation – où des procédures de certification et d'accréditation permettent de veiller à l'application de la réglementation, les inspections directes étant moins nombreuses. En dernier ressort, le contrôle par les pouvoirs publics permet de garantir l'efficacité et la fiabilité de ces outils. Les autorités devraient examiner la plausibilité de telles méthodes dans tous les domaines où le secteur privé est puissant et où ses intérêts

coïncident, en gros, avec l'intérêt général, c'est-à-dire dans les domaines où l'application de la réglementation est susceptible de générer des bénéfices.

En somme, même si le recours aux mécanismes de marché ou aux tribunaux peut, dans certaines circonstances, s'avérer approprié et efficient, et bien que les gouvernements doivent toujours envisager de telles options, ils devraient également suivre l'évolution de la situation, prendre connaissance des réactions des acteurs concernés et se tenir prêts, si nécessaire, à modifier les mécanismes d'application de la réglementation. Ils devraient également consacrer des ressources au suivi de la performance et des résultats du système de contrôle par le marché dans son ensemble, ainsi que de tout autre mécanisme de certification volontaire (ou tout cas d'implication d'entités privées dans la corégulation) en particulier, afin de détecter les problèmes et, le cas échéant, de pouvoir prendre les mesures nécessaires.

Principe n° 3

Prise en compte des risques et proportionnalité

La mise en application doit tenir compte des risques et être proportionnée : la fréquence des inspections et les ressources mobilisées devraient être proportionnées au niveau de risque et les actions de contrôle devraient avoir pour objectif de réduire le risque réel que représentent les infractions.

Toute activité de contrôle devrait être éclairée par une analyse des risques. Il faut évaluer le niveau de risque de chaque activité, de chaque entreprise, puis répartir les ressources consacrées au contrôle en fonction des conclusions obtenues. De même, il convient d'attribuer à tout ensemble de règles un degré de priorité selon les risques auxquels elles visent à remédier. En l'occurrence, on entend par la notion de risque la combinaison de la *probabilité* qu'un incident (accident, préjudice) se produise et l'*ampleur* potentielle des dommages induits (elle-même fonction du nombre de personnes concernées et de la gravité des préjudices subis par chacune d'entre elles). Généralement, les catégories pour lesquelles le niveau de risque est le plus élevé comprennent des activités où la probabilité et l'ampleur potentielle des dommages sont importantes – mais aussi, dans certains cas, où les dommages, bien que peu probables, peuvent être d'une ampleur immense et, pour l'essentiel, irréparables (cas d'un désastre naturel majeur, par exemple). En matière d'application de la réglementation, il importe de tenir compte du niveau de risque à tous les stades de la prise de décision – de la fixation des priorités stratégiques des ressources au ciblage correspondant aux principes fixés, et à la définition de sanctions proportionnées. Les gouvernements devraient veiller à ce que la définition du risque soit utilisée de manière cohérente dans l'ensemble des corps d'inspection, et qu'elle constitue le socle des décisions prises en matière d'allocation des ressources et de méthodes de mise en œuvre.

Il faut conduire cette analyse du risque à chaque étape du processus réglementaire – lors de l'élaboration de la réglementation, lors de son application puis lors de son évaluation. Elle est d'une importance toute particulière au stade de l'application, car les pouvoirs publics ne sont pas en mesure d'inspecter sur place chaque commerce ou chaque entité, et parce que s'ils s'y essayaient (ce qui ne serait pas nécessairement très efficace), ils s'imposeraient une charge administrative considérable et inutile. La définition de priorités d'inspection et de contrôle étant dès lors indispensable, les gouvernements devraient à veiller à y procéder sur la base d'une analyse du risque et de l'évaluation de niveau de risque présenté par chaque entreprise.

L'évaluation des risques et la définition subséquente de priorités n'impose pas forcément d'adopter des méthodes complexes d'extraction des données – certains domaines de la réglementation ne pourront pas produire les données nécessaires et toutes les agences de contrôle n'auront pas la capacité d'extraction requise. Il n'est pas non plus indispensable de recourir à de telles techniques pour améliorer concrètement le ciblage des priorités. A défaut de pouvoir disposer de données complètes et/ou absolument fiables, les agences de contrôle pourront se résoudre à interpréter la nature des données existantes (ne serait-ce que pour déterminer les secteurs susceptibles de produire les dommages les plus importants) en s'appuyant sur l'expérience internationale acquise en la matière, ainsi que sur l'expérience de hauts fonctionnaires et d'experts, afin de répartir les secteurs, les types d'activité et les entités à contrôler par niveaux de risque. Comprenons-le bien : la notion de prise en compte des risques n'est pas contraire au fait de recourir à l'expertise des agents de contrôle ; c'est plutôt une manière de structurer et d'orienter cette expertise.

Concrètement, cela signifie que les gouvernements devraient veiller à ce que chaque agence de contrôle élabore/recueille et utilise les éléments suivants :

- Critères d'évaluation des risques présentés par chaque entreprise ; classement des entreprises en fonction de leur niveau de risque estimé ;
- Données concernant toutes les entreprises (ou au moins la plupart d'entre elles) pour évaluer efficacement leur niveau individuel de risque ;
- Mécanismes de programmation et d'allocation des ressources de manière à ce que les visites d'inspection soient utilement programmées en fonction du niveau de risque, et que les ressources soient réparties judicieusement ;

- Processus de mise à jour permettant à l'estimation des risques pour chaque entreprise d'être actualisée régulièrement en intégrant des informations nouvelles, et de modifier les critères de risque en fonction des nouvelles données statistiques concernant les dangers, les dommages potentiels, etc.

- Conformément au principe n° 4, les entreprises qui sont régulièrement en conformité avec la réglementation sont intégrées dans la catégorie présentant le niveau de risque le plus faible, et donc inspectées moins fréquemment (« reconnaissance acquise »).

Comme la répartition des ressources allouées aux inspections, les actions de suivi menées en fonction des conclusions des inspections devraient, elles aussi, être proportionnées au niveau de risque. Les pouvoirs publics devraient adopter des règles exigeant de toutes les agences de contrôle qu'elles élaborent et appliquent des mesures de contrôle conçues en fonction de la proportionnalité des risques, de manière à obtenir les résultats suivants :

- Les différents types d'infractions sont examinés, analysés et classés en fonction de leur niveau de risque potentiel ;

- Le personnel des corps d'inspection reçoit des directives lui ordonnant d'évaluer le niveau de risque réel que présente chaque infraction (ou chaque série d'infractions) constatée avant de décider des suites à lui donner, y compris d'éventuelles sanctions ;

- En conséquence, des sanctions sont prises lorsque les infractions sont jugées proportionnées à l'ampleur potentielle du danger – ce qui a un effet dissuasif dans les cas les plus dangereux, et qui réduit la charge imposée dans les cas de défaillances mineures (conformément au principe n° 4, il arrive dès lors qu'aucune sanction ne soit prononcée en cas d'infraction mineure et/ou s'agissant d'une entreprise généralement respectueuse de la réglementation ; seule une notification d'amélioration est alors transmise).

Les sanctions (ou, tout au moins, l'échelle des sanctions applicables à chaque infraction) étant généralement fixées dans des textes d'ordre législatif ou réglementaire, les gouvernements devraient veiller à ce que les lois et décrets se conforment à ces principes tout en laissant aux agents chargés du contrôle et des inspections une marge de manœuvre suffisante pour adapter leurs décisions en proportion des faits constatés sur le terrain, dans le respect des directives données par leur agence de tutelle.

Les inspections fournissent aux agences de contrôle l'occasion de diffuser des informations et de prodiguer des conseils, de suggérer *in situ* des solutions présentant un bon rapport coût/efficacité et d'affiner leur connaissance des entreprises qu'elles contrôlent. Par la même occasion se noue une relation de confiance entre contrôleur et contrôlé. En outre, même les entreprises performantes présentent parfois des résultats très contrastés en matière d'application de la réglementation, en raison d'une série de facteurs internes ou externes. C'est pourquoi les agences de contrôle ont besoins d'informations relatives à l'état d'application de la réglementation dans toutes les entités contrôlées – y compris les entités dont le bilan en la matière donne satisfaction – afin de pouvoir suivre et mesurer la conformité à la réglementation et la performance dans leur ensemble. C'est ainsi qu'elles peuvent estimer l'évolution des risques et confirmer – ou non – la validité de leur modèle d'évaluation des risques, alimentant ainsi la pratique dite de « réglementation adaptée » (cf. principe n° 4). Pour toutes ces raisons, les gouvernements devraient veiller à ce que le moindre volume d'inspections effectuées dans les entreprises qui présentent de bons résultats (« reconnaissance acquise ») laisse tout de même assez de marge pour que des inspections (moins fréquentes et moins contraignantes) y soient parfois organisées.

Les gouvernements devraient veiller à ce que les critères, les mesures et les autres orientations en matière de risque soient clairement diffusés et expliqués au public et soient régulièrement réexaminés en fonction des résultats et des données disponibles, de façon à pouvoir réagir comme il convient face à l'évolution des dangers et des menaces. Il appartient aux agences de contrôle de mettre au point des indicateurs de suivi pouvant signaler par des alertes précoces les variations affectant la probabilité des incidents et l'ampleur de leurs conséquences. En outre, la fréquence des exercices de réévaluation des risques dépendra de la capacité des agences à anticiper les variations de la probabilité que le risque de non-application de la réglementation évolue au fil du temps car, en la matière, certains types de risques ont une plus grande force d'inertie que d'autres.

Les corps d'inspection devraient évaluer les risques en tenant compte non seulement des dangers (nuisances potentielles pour la vie, la santé ou l'environnement) et de leur impact négatif sur les services d'intérêt général, mais aussi des éventuels effets néfastes pour les droits humains constitutionnels et internationalement reconnus.

En vertu des principes de prise en compte des risques et de proportionnalité, les gouvernements devraient veiller à ce que les inspections et les autres activités de contrôle ne puissent pas tomber en-deçà d'un certain seuil, surtout dans un contexte de restrictions budgétaires. Il n'est jamais aisé de fixer ce seuil qui varie selon les caractéristiques propres à chaque réglementation, à chaque secteur et à chaque pays. On a toutefois

pu observer que lorsque le pourcentage des entreprises inspectées chaque année est infime (par exemple si moins de 1 % des opérateurs contrôlés sont inspectés chaque année), un point critique est atteint au-delà duquel le taux de conformité à la réglementation chute nettement. C'est particulièrement vrai lorsque les incitations économiques vont dans le sens contraire des exigences contenues dans la réglementation : les acteurs du marché sont alors peu susceptibles de contribuer pleinement à l'application de la réglementation.

Pour bien gérer les risques, les agences de contrôle devraient aussi traiter les informations provenant de tierces parties (plaintes ou allégations émanant de travailleurs, de citoyens ou encore d'autres entreprises, par exemple) avec efficacité, afin de compléter et actualiser utilement les autres sources d'information et de recueillir des renseignements essentiels sans avoir à effectuer d'inspection. Elles devraient toutefois veiller à traiter des informations de manière différenciée, faute de quoi le système de prise en compte des risques pourrait faire défaut et conduire à la prise de décisions disproportionnées. Les agences devraient absolument filtrer les plaintes : il faut conserver celles qui indiquent clairement de possibles infractions et ne pas retenir celles qui se contentent d'exprimer un mécontentement à l'égard d'un opérateur sans préciser qu'une quelconque règle a été violée. De même, il convient de distinguer entre les plaintes étayées et précises et celles qui, au contraire, semblent moins fondées, entre celles qui font référence à des risques potentiellement majeurs et celles qui ont trait à des questions plutôt secondaires et, enfin, entre les plaintes identiques émanant de plusieurs sources différentes et les plaintes uniques. La prise en compte de ces critères permettra aux agences de réagir de manière appropriée – qu'il s'agisse d'un simple message accusant réception de la plainte mais indiquant qu'étant donné son contenu, aucune mesure n'a été prise, de la prise en compte de l'information pour actualiser l'analyse des risques liés à chaque entité sans qu'aucune action immédiate ne soit entreprise, ou encore de la décision de conduire une inspection d'urgence lorsqu'un risque majeur et imminent est avéré. Les gouvernements devraient veiller à ce que les agences de contrôle adoptent des procédures et des méthodes de gestion des plaintes et des allégations qui correspondent aux critères définis ci-dessus.

L'évaluation et la gestion des risques exigent des ressources et de l'expertise, ainsi qu'une mise à jour constante en fonction des résultats des inspections, de leur suivi et de l'analyse de l'ensemble des sources d'information disponibles concernant les tendances pertinentes dans le domaine concerné. À cet effet, les gouvernements devraient veiller à ce que les agences de contrôle soient toutes dotées d'une unité ou d'une équipe spécialement chargée de la gestion des risques et à lui allouer des ressources suffisantes pour s'acquitter correctement de sa mission.

Principe n° 4

Une réglementation adaptée

La mise en application de la réglementation devrait être fondée sur les principes de « réglementation adaptée » : les mesures d'inspection et de contrôle devraient être modulées en fonction du profil et du comportement de chaque entreprise.

Dans la logique de la « réglementation adaptée »[1], les agences de contrôle sont tenues d'adopter une stratégie différenciée selon le comportement et le passé des entreprises auprès desquelles elles interviennent. Utilisée correctement, la méthode de contrôle adapté favorise plus efficacement l'application de la réglementation tout en réduisant la charge imposée aux entreprises qui réalisent les « meilleures performances ». Les entreprises, qui connaissent cette politique, y trouvent une incitation à améliorer leur niveau de conformité aux règles et à coopérer avec les agences de contrôle, parce qu'elles ont conscience qu'une telle démarche réduira la lourdeur des opérations de suivi. S'apparentant à ce même type de démarche, il y a l'approche par la persuasion : les agences de contrôle de l'application de la réglementation devraient montrer aux entreprises qu'il est dans leur intérêt à long terme de respecter la réglementation – car cela leur permettra d'entretenir de bonnes relations avec le pouvoir de contrôle tandis que le refus de coopérer, au contraire, entraînera des contrôles renforcés. L'expérience montre que la combinaison bien articulée d'un soutien apporté aux entreprises qui appliquent les règles et de mesures dissuasives envers les autres est la solution la plus efficace et la plus efficiente. De ce point de vue, les gouvernements devraient encourager les agences de contrôle à recourir si possible à des méthodes de contrôle adapté et à en surveiller l'emploi.

Il est pour ce faire suggéré d'adopter l'approche suivante :

- Il est attribué un niveau de risque élevé[2] aux entreprises qui ont tendance à commettre des infractions récurrentes, voire systématiques, à la réglementation, et qui font en conséquence l'objet de contrôles plus fréquents ;

- Il n'est accordé aucune clémence aux entreprises qui commettent des infractions récurrentes ou systématiques lorsque des violations graves sont constatées, le contrôle pouvant alors entraîner sur-le-champ des sanctions, voire la suspension des opérations, plutôt qu'une simple notification d'amélioration. Les inspecteurs devraient également tenir compte de la réaction de l'entreprise à l'inspection et à la constatation des infractions (en déterminant, par exemple, si l'opérateur cherche à dissimuler les problèmes ou s'il les reconnaît en toute transparence, si des mesures correctives sont prises sans tarder ou si, au contraire, l'opérateur s'efforce par tous les moyens d'entraver l'inspection et de contester jusqu'aux constatations les plus flagrantes, etc.) ;

- Au contraire, les entreprises qui se sont toujours conformées à la réglementation devraient faire l'objet de contrôles de moins en moins fréquents (puisque le risque qu'elles présentent est estimé à un niveau de plus en plus bas) – et les premières mesures à prendre par les inspecteurs devraient le plus souvent consister en une notification d'amélioration, voire un simple avertissement oral (pour les cas d'infractions mineures), sauf s'il existe un danger majeur et imminent ;

- De même, il faut accorder aux entreprises nouvellement créées une chance de s'améliorer plutôt que de recourir d'emblée à des sanctions, afin de les encourager à adopter une attitude ouverte (sauf, là encore, lorsque les infractions posent des dangers graves et/ou ont incontestablement été commises à dessein, auquel cas l'agence de contrôle doit prononcer les sanctions qui conviennent) ;

- En vertu des principes de proportionnalité et d'adaptation au niveau de risque, il convient de réagir de manière plus ferme et plus coercitive dans les cas d'infractions flagrantes (même si elles sont commises par des entreprises généralement respectueuses de la réglementation, ou par de nouvelles entreprises) qui menacent gravement la vie, la santé, l'intérêt général ou d'autres droits fondamentaux, que dans les cas où les infractions sont moins graves et ne posent pas de danger imminent ;

- Pour être efficace, la méthode de la réglementation adaptée impose aux agences de contrôle de se doter d'une palette de sanctions possibles, suffisamment large et variée, de façon à pouvoir répondre à différents comportements de manière différenciée, mais aussi pour exercer une réelle dissuasion lorsque c'est nécessaire – en recourant notamment à des sanctions dont le coût dépasserait les profits illicites que l'opérateur commercial aurait engrangés en commettant son infraction, et en préférant la procédure de la sanction administrative à celle des poursuites judiciaires dans bon nombre de cas, de manière à ce que la réglementation pertinente puisse être appliquée dans des délais plus courts et plus prévisibles. Si les sanctions prononcées ne suffisent pas à dissuader certains auteurs d'infraction, il est fort probable que ces opérateurs voyous continueront de commettre de graves infractions même après avoir été sanctionnés une voire plusieurs fois.

Étant donné les spécificités de chaque régime juridique et de chaque secteur de réglementation, les mesures évoquées ci-dessus ne sauraient convenir partout et, dans certains cas précis, il peut être nécessaire de prévoir des exceptions à la méthode de la « réglementation adaptée ». Les gouvernements devraient étudier leur applicabilité et formuler autant que possible des directives fondées sur cette méthode ou s'en inspirant.

Notes

1. La méthode de la « réglementation adaptée » a été formellement définie en 1992 par I. Ayres et J. Braithwaite (bien qu'elle découle d'abondantes recherches et expériences préalables). Elle consiste à dire que, pour être la plus efficace possible, une stratégie de contrôle de l'application de la réglementation ne doit pas imposer un même traitement uniforme à tous les acteurs, de même que l'ensemble des infractions ne doivent pas être considérées de la même manière. Il faut au contraire les distinguer en fonction du comportement général des acteurs auxquels s'applique la réglementation en question (soit qu'ils s'y conforment globalement, soit qu'ils se préparent à le faire – ou, au contraire, qu'ils ne soient pas coopératifs), en fonction de la fréquence des infractions (rares ou récurrentes), etc. Selon cette méthode, il ne suffit pas que chaque inspecteur effectue ses visites en entreprises sur ces bases, mais il faut aussi que les agences de contrôle de la réglementation fassent connaître cette méthode, car la publicité qui lui sera donnée encouragera davantage les entreprises à appliquer au mieux la réglementation et, de surcroît, les inspecteurs pourront faire preuve d'une plus grande clémence en cas de problème ou de faute (cf. I. Ayres et J. Braithwaite, *Responsive Regulation : Transcending the Deregulation Debate,* Oxford University Press, Oxford, 1992).

2. En comparaison de ce que serait leur niveau de risque « intrinsèque » compte tenu de la nature et de la portée de leur activité et, partant, de ce que serait le niveau de risque d'autres entreprises exerçant une activité semblable.

Principe n° 5

Une vision à long terme

En matière de contrôle et d'inspections, les gouvernements devraient adopter des politiques et mécanismes institutionnels articulés avec des objectifs précis et une feuille de route à long terme.

L'application de la réglementation et les inspections sont des fonctions qui ont un impact majeur sur l'efficacité générale de la réglementation, sur ses effets recherchés en termes d'intérêt général, et sur les charges qu'elle impose aux entreprises et à l'économie. Par conséquent, reconnaître officiellement que c'est là une priorité à part entière est une première étape indispensable. Il faut du temps pour transformer les pratiques et les procédures de contrôle et d'inspection – raison pour laquelle la stabilité des objectifs et de la volonté politiques est d'autant plus importante. S'agissant de questions transversales qui concernent d'innombrables institutions, il faut élaborer un cadre général ou un dispositif susceptible de donner l'impulsion des progrès et des réformes d'ensemble. Dès lors, les gouvernements devraient adopter des mesures officielles de réforme, de suivi et d'amélioration continue du contrôle et des inspections.

Il est important que les gouvernements formulent une vision officielle du contrôle et des inspections pour les raisons suivantes : a) cela leur permet de repérer les points communs entre fonctions et structures concernées par ces questions, quel que soit le secteur concerné, et de traiter les problèmes de manière cohérente tout en supprimant les redondances et les chevauchements – b) cela peut servir de point d'appui pour toute initiative de réforme du contrôle et des inspections dans des institutions ou des secteurs spécifiques. Une vision officielle du contrôle et des inspections permet aussi de mobiliser l'opinion publique en faveur des transformations à engager en donnant au sujet une plus grande visibilité.

Les mesures et les réformes adoptées en matière de contrôle de l'application de la réglementation devraient correspondre à des objectifs généraux clairement définis, ainsi qu'à des objectifs plus spécifiques (par exemple, améliorer l'efficience, réduire les charges, concentrer les ressources et les efforts là où ils produiront davantage de résultats, renforcer la transparence et l'adaptabilité). Les efforts de réforme devraient être régulièrement évalués et, le cas échéant, adaptés.

Les objectifs devraient viser à traiter les questions les plus pertinentes et problématiques selon les juridictions. Parmi ces questions, les plus fréquentes sont notamment les suivantes : le nombre excessif d'inspections ou d'institutions couvrant les mêmes sujets (au moins dans certaines catégories d'entreprises ou de secteurs d'activité), le manque de clarté des dispositions et des résultats escomptés, l'insuffisante prise en compte des risques, le manque de proportionnalité entre les sanctions et les risques, l'absence de coordination et de partage de l'information, les lacunes (voire l'absence) des conseils prônant le respect de la réglementation, ou encore les systèmes d'évaluation assimilant les conclusions des inspections aux résultats réels. Dans certains secteurs, il peut aussi s'agir d'un problème de *sous-inspection* dû à un manque de ressources, d'où des failles dans l'application de la réglementation relative à certains domaines (qui pourraient être résolues par la réallocation et la consolidation des ressources) – ou, lorsque les inspections ont lieu, d'un problème lié à l'insuffisance, voire à la piètre qualité des actions de contrôle, d'où leur faible crédibilité. En fonction de l'analyse de la situation qui prévaut sur leur territoire, les gouvernements devraient fixer des objectifs précis et détaillés à partir des principes de l'OCDE présentés dans ce document.

En outre, les gouvernements devraient se doter de mécanismes institutionnels susceptibles d'enclencher le processus d'évolution, de lui donner un cadre et même, le cas échéant, d'exercer une pression. De tels mécanismes devraient permettre à l'ensemble des ministères, des agences et des structures (agences de contrôle, etc.) concernés d'être impliqués de manière coordonnée. Comme pour toute réforme, une ferme volonté politique est requise, et les ressources adéquates devraient être déployées pour favoriser l'amélioration du contrôle et des inspections. Les gouvernements devraient veiller à ce que les institutions chargées de cette mission disposent du personnel et des moyens appropriés.

Pour instaurer un système de contrôle de l'application de la réglementation qui soit tout à la fois efficace, efficient, transparent et professionnel, il est important d'allouer les ressources de telle sorte que l'on puisse planifier les opérations à moyen, voire à long terme, et de les préserver au mieux des aléas de l'actualité, qu'elle soit politique, économique ou autre. Lorsque l'analyse des besoins, des risques et des

solutions alternatives pour appliquer la réglementation a été conduite comme prévu aux principes n^{os} 1 et 3, et qu'il est incontestablement avéré que, dans un domaine donné, il revient à l'État de prendre en main le contrôle de l'application de la réglementation, il est indispensable que les moyens appropriés soient alloués à cet effet en proportion des risques posés, de la complexité technique des activités concernées et du nombre d'entités à superviser. L'importance des secteurs où l'application de la réglementation doit être contrôlée n'est plus à démonter pour les gouvernements qui devraient, après avoir analysé le poids des différentes priorités sectorielles, s'efforcer de doter les agences de contrôle des ressources nécessaires, en veillant à leur stabilité afin de permettre la programmation, le développement professionnel et les progrès à long terme qui conviennent.

Compte tenu de la diversité des régimes institutionnels, constitutionnels et juridiques, les éléments susmentionnés peuvent prendre de multiples formes, mais les gouvernements devraient s'efforcer d'établir un cadre approprié pour inscrire une perspective à long terme et soutenir l'amélioration constante du système de mise en application de la réglementation.

Principe n° 6

Coordination et consolidation

Les fonctions d'inspection devraient être coordonnées et, si nécessaire, consolidées : la réduction des redondances et des chevauchements permettra de faire un meilleur usage des ressources publiques, d'alléger la charge imposée aux entités contrôlées et de maximiser l'efficacité.

Pour améliorer l'efficience des inspections et réduire les coûts et la charge qu'elles induisent, l'une des réformes institutionnelles les plus importantes consiste à restructurer les agences de contrôle en supprimant toute redondance et tout chevauchement de sorte que leurs fonctions soient consolidées. Les structures existantes dans de nombreux pays ne sont que le résultat de créations *ad hoc* (à l'occasion de l'adoption de nouvelles lois) ou de nouvelles mesures ciblant un secteur particulier et ne s'intégrant pas dans une stratégie ou une perspective globales. C'est pourquoi il existe des domaines dans lesquels plusieurs agences contrôlent simultanément l'application de la réglementation, le plus souvent sans se coordonner et de manière contradictoire – en obéissant, d'ailleurs, dans bien des cas, à des règles différentes. À cet égard, les gouvernements devraient déterminer quels sont les champs dans lesquels les redondances et les chevauchements sont les plus nombreux au sein des institutions habilitées à contrôler et à inspecter l'application de la réglementation, afin de les atténuer si nécessaire.

Inévitablement, les mécanismes institutionnels seront variés et dépendront du contexte constitutionnel ainsi que d'autres paramètres. Pourtant, les expériences recueillies dans divers pays indiquent qu'il n'existe qu'un nombre limité de types de risque, lesquels doivent constituer le socle de toute restructuration. L'une des méthodes possibles consiste à bâtir une structure sur le modèle suivant : « à chaque risque son corps d'inspection », modèle qui, dans de nombreux pays, supposerait de profonds changements

institutionnels, notamment la fusion d'agences. Une autre méthode recevable consiste à mettre sur pied des dispositifs administratifs permettant d'améliorer la coordination, de garantir le partage d'informations et d'éviter les inspections redondantes sans pour autant fusionner plusieurs organisations. Pour ce faire, on peut attribuer à chaque secteur une « agence chef de file » qui informe les autres des résultats constatés sur le terrain, par exemple (cette approche peut aussi s'appliquer aux agences qui couvrent des domaines de réglementation distincts). En tout état de cause, il faut impérativement s'adapter aux réalités et aux priorités politiques et institutionnelles locales, sachant que de profondes mutations institutionnelles peuvent se révéler aussi complexes qu'onéreuses. Dans certains contextes, néanmoins, il est avéré que les accords entre agences ne fonctionnent pas – les gouvernements doivent alors trouver le juste équilibre entre les fusions et la consolidation, d'une part, et les améliorations obtenues au sein des structures existantes, d'autre part, afin de veiller à ce que les objectifs finaux d'efficacité et d'efficience soient concrètement atteints.

Pour concevoir et planifier les améliorations à apporter au système institutionnel, il faut disposer d'un aperçu des fonctions de contrôle existantes (en insistant, en l'occurrence, sur les fonctions liées aux activités des entreprises privées). À l'évidence, il est impossible d'en dresser une liste complète et générique dans la mesure où les priorités politiques diffèrent selon les pays, certains estimant que telle activité doit s'exercer librement quand d'autres y voient une priorité réglementaire absolue, certains laissant tel domaine d'activité au secteur privé tandis que d'autres en font un service public, etc. Il est tout de même recommandé que les pouvoirs publics fondent leur analyse – et éventuellement leur évaluation – de la structure institutionnelle à adopter sur la liste des priorités suivantes, le fait étant qu'il s'agit de fonctions essentielles dans presque tous les régimes réglementaires :

- Sécurité alimentaire ;
- Sécurité des produits non alimentaires[1] et protection des consommateurs ;
- Sécurité technique et sécurité des chantiers et des infrastructures ;
- Santé publique, médecine et sécurité sociale ;
- Sécurité et santé au travail ;
- Protection de l'environnement ;
- Recettes fiscales de l'État[2] ;
- Sécurité des transports[3] ;

- Supervision des banques, des assurances et des services financiers ;
- Sûreté nucléaire[4].

Notons que la consolidation (et donc la rationalisation) compense en quelque sorte la spécialisation, qui contribue à produire de meilleurs résultats dans des domaines très ciblés où les dangers sont élevés. Les gouvernements peuvent donc décider de distinguer entre certaines de ces fonctions essentielles afin de conserver un haut niveau de spécialisation (par exemple, en séparant les services financiers, bancaires et assuranciels, ou encore en distinguant le transport aérien des autres moyens de transport). Dans d'autres cas, le partage d'information et la coordination peuvent être privilégiés pour leur valeur ajoutée, d'où une plus grande consolidation (fusion de la sécurité des produits alimentaires et non alimentaires, par exemple, ou même création d'un seul et même corps d'inspection chargé de la plupart des fonctions de sûreté technique, divisé entre plusieurs départements compétents sur des points spécifiques mais subordonnés à une direction commune).

Une telle réorganisation doit viser non seulement à supprimer toute redondance (et, par la même occasion, à réduire les coûts et les charges) mais aussi à renforcer la coordination et le choix des priorités, ainsi que la répartition des ressources. Parallèlement à l'installation de la nouvelle structure, il faut donc revoir la répartition des ressources entre les différents domaines de la réglementation (conformément aux principes n^{os} 1 et 3). Ce peut également être l'occasion de renforcer la coordination et le partage d'informations, et d'améliorer la gouvernance (conformément au principe n° 7).

Certains domaines englobent des activités très dangereuses ou peuvent donner lieu à d'importants abus, y compris au phénomène de « capture » réglementaire. Il peut donc ne pas être opportun de procéder à une consolidation ; au contraire, mieux vaut parfois conserver une certaine redondance pour rendre le système de contrôle de la réglementation plus robuste et plus résilient. Dans ces circonstances, les gouvernements devraient s'efforcer de donner leur pleine mesure aux mécanismes de partage de l'information et de coordination entre structures redondantes. A défaut, une telle redondance, loin d'accroître la fiabilité du contrôle, aura pour effets d'introduire de la confusion et de gaspiller les ressources.

Les gouvernements devraient prendre des mesures visant à assurer l'efficacité du partage d'informations et de la coordination entre les agences de contrôle. Les mesures présentées ci-dessous peuvent y contribuer, et il appartient aux gouvernements de déterminer celles d'entre elles qui correspondent à leur situation ou d'explorer d'autres pistes ayant le même objectif :

- Créer un système unique d'information ou, à défaut, interconnecter très étroitement les systèmes existants (conformément au principe n° 8) ;
- Fusionner la plupart des structures d'inspection au sein d'un « corps d'inspection unique » (en conservant des départements spécialisés au sein d'une seule et même agence dotée d'une direction unique) ;
- Instituer un conseil de la coordination ou un autre forum de même nature permettant aux agences de se réunir, d'harmoniser leurs pratiques et de partager des informations ;
- Exiger des agences d'inspection qu'elles partagent systématiquement entre elles toutes les données pertinentes et, si possible, les programmes d'inspection ;
- Limiter les cas de seconde inspection d'une même question par différentes agences dans la même entreprise au cours d'une période donnée (par exemple, une année), sauf lorsque des problèmes ont été constatés lors de la première visite.

S'agissant des inspections d'entités relativement simples (en particulier les très petites entreprises, ou TPE, et les petites et moyennes entreprises, ou PME, ainsi que d'autres entités présentant un risque limité), il peut être opportun, plutôt que de consolider et de fusionner les institutions, d'introduire la pratique dite des « inspecteurs de première ligne », dont le mandat plus vaste et la formation spécialisée leur permet de détecter des problèmes relevant de nombreux domaines différents. Lorsque ces inspecteurs constatent un problème, ils peuvent faire appel à des inspecteurs spécialisés employés dans d'autres agences de contrôle ; sinon, leur visite évite que soient effectuées plusieurs autres visites de spécialistes. Ils sont en quelque sorte « les yeux et les oreilles » de nombreuses agences. Il appartient aux gouvernements de décider si, dans leur situation, cette solution peut être appliquée en pratique.

Lors de l'examen des responsabilités et des redondances et chevauchements éventuels, les gouvernements devraient tenir compte du rôle des tribunaux dans le contrôle *a posteriori* et de la manière dont leur action s'articule avec celle des agences de contrôle. En principe, les tribunaux sont des enceintes où l'on peut faire appel des décisions du contrôleur et où les infractions les plus graves peuvent faire l'objet de poursuites. Dans certains cas, cependant, il arrive que les activités de contrôle des tribunaux entrent en concurrence avec celles des agences. Les gouvernements devraient en tenir compte, conformément au principe n° 2, et prendre conscience des forces et des faiblesses de chacun de ces deux types de contrôle.

Préciser les responsabilités, cibler les ressources et renforcer la coordination sont autant de mesures qui permettent non seulement d'améliorer l'efficience et de réduire la charge, mais aussi de rendre le dispositif plus efficace. L'efficacité, cependant, ne saurait être obtenue que si les inspecteurs agissent de manière cohérente, de sorte que les entités contrôlées sachent à quoi s'en tenir et quelle marche suivre. Quel que soit le dispositif institutionnel qu'ils choisissent, les gouvernements devraient donc veiller à ce que les agences compétentes dans des domaines et secteurs liés harmonisent leurs pratiques et leurs exigences et, si possible, publient des directives communes.

Le partage des responsabilités de contrôle dans un secteur donné entre des agences de niveau national ou fédéral et des agences de niveau local a souvent pour effet de semer la confusion parmi les entités contrôlées, de dupliquer les moyens et les activités de contrôle, voire de laisser se créer des failles dans l'application de la réglementation (en raison de l'imprécision des mandats et de défaillances dans la transmission des informations). Les gouvernements devraient être particulièrement attentifs à préciser les responsabilités et les mandats respectifs des agences selon leur niveau, à en informer les entités contrôlées et à appuyer la mise en place de systèmes d'information qui relient les différents acteurs de la chaîne de contrôle entre eux, de sorte que les informations les plus importantes soient partagées de manière efficiente, efficace et rapide.

Notes

1. Certaines agences se chargent avec succès de la sécurité des produits alimentaires et non alimentaires, mais il demeure pertinent de les considérer comme deux domaines distincts dans la mesure où la réglementation et les problèmes diffèrent. Cela n'empêche pas de les rassembler sous l'égide d'une seule et même agence, pour optimiser l'utilisation des ressources et le partage d'informations.

2. Il arrive trop souvent que les agences chargées de percevoir les recettes fiscales de l'État ne soient pas associées aux programmes publics d'amélioration d'ensemble des inspections et du contrôle. Il va de soi qu'elles accomplissent des tâches très spécifiques (comme, *a fortiori*, celles qui se chargent de la supervision des services financiers) mais, dans bien des domaines, les mêmes outils et les mêmes méthodes peuvent être utilisés (gestion des risques, promotion de l'application de la réglementation, etc.). Il peut donc être opportun de les inclure à part entière dans les dispositifs généraux de contrôle et d'inspection.

3. La sécurité des transports est ici présentée comme fonction unique mais, en pratique, les pays disposent généralement d'agences distinctes pour la sécurité routière et la sécurité aérienne – et parfois davantage. Compte tenu de leur évidente spécialisation, il va de soi qu'il n'y a pas redondance entre ces structures.

4. On peut imaginer que ce domaine soit inclus dans la supervision en matière technique, environnementale ou en matière de sécurité et de santé au travail. Cependant, le caractère de spécialisation et de complexité technique de ce secteur a incité la plupart des pays qui disposent d'installations nucléaires à se doter d'une agence qui leur est spécialement consacrée.

Principe n° 7

Transparence de la gouvernance

Les structures de gouvernance et les politiques des ressources humaines dans l'optique de l'application de la réglementation devraient favoriser la transparence, le professionnalisme et un mode de gestion axé sur les résultats. Le contrôle de l'application de la réglementation devrait s'exercer en toute indépendance, excluant toute influence politique, et les efforts déployés pour promouvoir le respect de la réglementation devraient être récompensés.

Les agences chargées de contrôler l'application de la réglementation devraient avoir le professionnalisme pour principe fondamental. Sont non seulement concernées les compétences techniques dans chacun des domaines liés au type de risques visé, mais aussi des compétences génériques (ou « compétences fondamentales d'inspection ») qui consistent à savoir conduire les inspections avec efficacité, à promouvoir le respect de la réglementation mais aussi de normes et de comportements éthiques, à gérer les risques, à nouer une coopération entre les différentes agences concernées – et à assurer une gestion opérationnelle. Les gouvernements devraient adopter des politiques de gestion et de formation des ressources humaines conformes aux points suivants :

- Le personnel d'encadrement est recruté sur la base de compétences et d'expériences professionnelles adaptées en matière de gestion, et pas seulement sur la base de compétences techniques ;
- La formation doit permettre au personnel opérationnel non seulement de disposer des compétences techniques nécessaires, mais aussi d'être pleinement conscient des objectifs visés par les inspections et le contrôle de l'application de la réglementation, de savoir comment interagir avec succès avec les entités contrôlées (en

favorisant notamment la mise en conformité avec la réglementation) et de pouvoir évaluer et comparer les niveaux de risque – ainsi que de maîtriser toutes les normes éthiques pertinentes.

Dans certains cas, même quand les règles de fonctionnement du service public protègent les personnels des agences de contrôle de toute intervention de nature politique, il n'en va pas toujours de même pour l'encadrement qui, souvent, change au gré des alternances politiques. En outre, même lorsque les principaux responsables sont protégés par le statut de fonctionnaire, les agences chargées du contrôle et des inspections sont placées sous la supervision et l'influence directe de ministères et, de ce fait, peuvent ajuster leurs priorités en fonction de décisions politiques. Il est capital de veiller à ce que les services d'inspection puissent fixer et poursuivre leurs propres priorités d'action (en choisissant quelles entreprises inspecter, par exemple) en fonction de leur expertise professionnelle et des décisions qui en découlent. La décision politique ne devrait intervenir qu'au niveau de la stratégie d'ensemble et de la dotation en ressources, pas dans la conduite quotidienne des activités opérationnelles. De même, il faut que le personnel et la direction se sentent libres de poursuivre les objectifs de leur agence sans craindre une quelconque intervention de nature politique, ou des changements qui seraient inspirés par un objectif politique.

C'est pourquoi les gouvernements devraient envisager d'adopter les règles suivantes :

- Garantir la stabilité du personnel d'encadrement des agences de contrôle de l'application de la réglementation même lorsque les directeurs changent (l'évolution des carrières devant être régie par les règles générales de fonctionnement du service public et les méthodes spécifiques de gestion des performances, mais pas par une intervention extérieure) ;
- La désignation des directeurs d'agence (et, éventuellement, de quelques autres postes de niveau élevé) devrait faire l'objet d'une procédure ouverte et tenir compte des antécédents professionnels pertinents, la décision devant être prise par consensus en conseil de direction ou lors d'une réunion de cabinet (ou par un autre processus d'approbation) et pas sur simple choix ministériel. Il faut également envisager de limiter le nombre ou la durée des mandats de directeur.
- Les agences de contrôle de l'application de la réglementation devraient posséder leur propre identité institutionnelle, distincte des ministères, afin qu'elles puissent définir clairement leurs propres stratégies, leurs objectifs et leur programme d'activité, entre autres choses, mais aussi parce que de nombreuses agences exercent des

activités transversales qui couvrent les champs de compétences de différents ministères. Cette identité devrait être aussi éloignée que possible de toute intervention ou décision de nature politique.

Les politiques de gestion de la performance des agents devraient tenir compte des objectifs généraux des activités de contrôle, et des objectifs propres à chaque agence, en particulier les objectifs de performance de l'agence fixés en vertu du principe n° 1. Il convient dès lors que les gouvernements donnent mandat à chaque agence de contrôle pour élaborer et adopter des politiques de gestion de la performance des ressources humaines qui correspondent aux principes énoncés dans le présent document et qui répondent aux exigences suivantes :

- Les agents qui cherchent systématiquement à détecter le plus grand nombre possible d'infractions et à prononcer les sanctions les plus sévères *ne sont pas* considérés comme les plus performants ;
- Au contraire, les agents qui font avec succès la promotion du respect de la réglementation et dont le travail se conforme aux principes de la « réglementation adaptée » sont reconnus comme il se doit ;
- De manière générale, les résultats obtenus en termes d'efficacité et d'application de la réglementation sont évalués à l'échelle de l'équipe ou du département plutôt qu'à celle de l'individu (car, en matière d'application de la réglementation et d'amélioration de la sécurité, le travail d'une seule personne ne permet pas de constater des résultats substantiels). La performance individuelle est ensuite évaluée en fonction de la participation de l'intéressé au travail d'équipe.

Pour améliorer le fonctionnement des agences de contrôle de l'application de la réglementation, il ne faut pas seulement modifier les structures, les règles et les mesures d'incitation ; dans bien des cas, il faut aussi faire évoluer la culture et les comportements (des responsables, du monde de l'entreprise et du public). Les pouvoirs publics devraient être conscients du fait qu'il est difficile d'accomplir des progrès rapides, que d'importants efforts de communication doivent être consentis et que les réformes doivent être soutenues dans la durée.

Les agences de contrôle devraient échanger avec les entités qu'elles contrôlent et s'efforcer autant que possible d'établir un contact coopératif, car seuls les acteurs de l'entreprise sont susceptibles de conduire leurs activités en appliquant la réglementation de manière cohérente et durable. Pour autant, le phénomène de « capture » réglementaire présente un vrai danger : il arrive que des agences nouent une relation trop étroite avec certaines des entreprises qu'elles contrôlent et, de ce fait, finissent par être

trop clémentes à l'égard d'infractions ou de risques pourtant majeurs ; elles peuvent même modifier le contexte en faveur de l'un ou l'autre des acteurs concernés. Pour éviter de tels problèmes, les gouvernements devraient veiller à ce que les règles de gouvernance qui s'appliquent aux agences de contrôle prévoient que les acteurs susceptibles de profiter de la réglementation (par exemple, les salariés ou les consommateurs) y soient également représentés, et que les objectifs de performance soient précisément fixés et suivis de manière à ce que tout phénomène de « capture » soit, le cas échéant, promptement détecté et traité.

Le travail des agences de contrôle peut également être mis en péril lorsque leurs objectifs de protection de l'intérêt général (en matière de protection de l'environnement, de santé ou de sécurité, par exemple) entrent en contradiction avec certains autres objectifs de l'administration dont elles relèvent, par exemple la génération de recettes fiscales. Cela peut notamment se produire lorsqu'une agence chargée d'accorder des permis (d'utilisation de ressources naturelles, par exemple) qui produiront une importante recette fiscale, est également chargée de contrôler l'application des règles de sécurité par les détenteurs de ces permis. Le risque est réel que l'objectif de recette fiscale prenne le pas sur d'autres missions ; il peut en résulter de graves manquements en matière de contrôle. Les gouvernements devraient veiller à empêcher de tels conflits d'intérêts (de préférence en instaurant une séparation institutionnelle étanche ou, à tout le moins, en érigeant une « muraille de Chine » au sein d'une même institution si la séparation pure et simple est impossible) et s'assurer que les agences de contrôle ont un mandat précis et que les permis et licences qu'elles sont autorisées à accorder correspondent à leur mission première, et non à des instruments de génération de recettes fiscales qui peuvent entrer en contradiction avec leur principale raison d'être.

Pour contribuer au renforcement du professionnalisme, de la transparence et de la gouvernance dans les agences de contrôle de l'application de la réglementation, les gouvernements devraient examiner s'il est ou non pertinent qu'elles se conforment à la norme internationale (ISO/IEC 17020) concernant les organismes d'inspection, et qu'elles obtiennent une certification à cet effet.

Principe n° 8

Intégration de l'information

Les technologies de l'information et de la communication devraient être mises à profit pour maximiser la prise en compte des risques, la coordination et le partage des informations – ainsi que pour une utilisation optimale des ressources.

Les technologies de l'information sont essentielles au renforcement de l'efficacité et de l'efficience des inspections et du contrôle de l'application de la réglementation. Elles sont une condition indispensable à la planification des risques et à l'efficacité de la coordination des inspections. Cependant, l'absence de vision globale du système d'information commun à tous les types d'inspection peut induire des dépenses et des travaux redondants, provoquer l'incompatibilité des systèmes et nuire au partage d'informations. Pour tirer le meilleur parti des technologies de l'information, les gouvernements devraient élaborer et adopter une vision cohérente du développement des systèmes d'information utilisés pour le contrôle et les inspections – vision qui doit favoriser la coordination et le partage de données.

Les agences de contrôle partagent souvent des objectifs communs et, du même coup, l'essentiel des informations dont elles ont besoin. Les conclusions de l'inspecteur de telle ou telle agence peuvent en intéresser d'autres. La capacité à partager les données permet aux agences d'inspection de procéder à l'évaluation précise et actualisée du niveau de risque de chaque entreprise sans y consacrer des ressources supplémentaires. Elle leur permet également d'éviter toute activité redondante : lorsqu'elles ont connaissance des conclusions d'une inspection récente effectuée par l'une d'entre elles, les agences peuvent s'épargner une nouvelle visite – à condition que lesdites conclusions soient satisfaisantes. Les gouvernements devraient veiller à ce que, pour toute inspection, les données les plus importantes soient communiquées aux autres agences pour nourrir leur analyse et leur gestion des risques.

Dans la mesure où une part non négligeable des données qui alimentent les systèmes d'information est commune à l'ensemble des agences (nom, adresse, site et taille de l'entreprise, par exemple), certaines d'entre elles (voire toutes) gagneraient sans doute à utiliser une seule et même base de données. Tout au moins la structure et le référencement des données devraient-ils être identiques dans chacune des bases de données, pour permettre le partage d'informations. Les gouvernements peuvent envisager de mettre une base de données commune à la disposition de différentes agences de contrôle ou, au moins, d'adopter des normes communes de structure de l'information pour garantir leur interopérabilité.

Les nouvelles technologies permettent d'intégrer bon nombre des principales procédures utilisées par les différentes agences de contrôle au sein d'un seul et même système – qu'il s'agisse de la planification et de la programmation des inspections, de l'enregistrement des conclusions, du suivi et des sanctions administratives, des outils d'inspection tels que les listes de points à vérifier, ou même de l'emploi du temps du personnel (tout au moins pour ce qui concerne les visites d'inspection) ou encore du traitement et de la communication des données. En préférant un système commun à plusieurs agences de contrôle plutôt que des systèmes distincts possédant des caractéristiques très souvent similaires, on augmente le rapport coût/efficacité. Source d'avantages considérables en termes de gestion des risques et de coordination, ces systèmes communs (à la plupart ou à tous les organes de contrôle) devraient constituer une option à envisager chaque fois que la situation le permet. Les gouvernements devraient encourager le renouvellement des systèmes d'information utilisés par les agences de contrôle dans le sens d'une meilleure gestion des risques et accorder si possible leur préférence aux systèmes partagés par plusieurs organes d'inspection.

Le partage des données est particulièrement important mais plus délicat à organiser dans les pays dont les structures d'inspection et de contrôle sont décentralisées, et donc plus nombreuses. Se pose également le problème du partage d'informations au-delà du seul cercle des agences d'État – avec les contrôleurs non publics, avec les organes tiers de certification, avec les entreprises privées elles-mêmes (pour éviter d'effectuer une visite quand les données peuvent être obtenues directement). Les systèmes d'information devraient être mis en place de manière graduelle, pour que leur interopérabilité permette aux différents acteurs de partager un nombre croissant de données. Dans la mesure du possible, les gouvernements devraient prôner l'instauration de systèmes communs aux structures locales d'inspection – soit qu'elles s'associent à une base de données nationale plus large, soit qu'elles puissent utiliser des mécanismes performants de partage de données avec les autorités centrales. Les gouvernements devraient aussi

encourager l'adoption de mécanismes qui permettent d'intégrer les données provenant d'acteurs non publics dans les systèmes de gestion des risques.

Certes, dans bien des situations, l'intégration croissante des technologies de l'information se heurte à plusieurs obstacles : dispositions législatives protégeant la confidentialité et le caractère privé de certaines données, inquiétudes liées à la sécurité des données, complexité et coût de l'intégration des anciens systèmes ou encore problèmes opérationnels liés à la gestion de grandes structures complexes. Dès lors, les gouvernements peuvent envisager les options suivantes :

- Adopter le principe selon lequel les structures de niveau étatique ne devraient solliciter et recueillir des données provenant des entités contrôlées qu'une seule fois, puis trouver un moyen de partager ces données avec les agences qui en ont besoin (il peut alors être nécessaire de réviser en conséquence les lois relatives à la confidentialité et au caractère privé des données, en tenant compte du fait que plus les restrictions à l'usage des données sont fortes, plus le système est contraignant et inefficace) ;
- Créer des bases de données et des systèmes partagés entre un nombre limité d'agences de contrôle, ou bien au niveau local ou régional ;
- Créer des systèmes de partage d'informations qui ne se substituent ou ne s'intègrent pas aux systèmes existants, mais qui s'y ajoutent, et que les agences de contrôle (mais aussi, éventuellement, des entités du secteur privé, notamment les entreprises contrôlées elles-mêmes) peuvent alimenter en données pour faciliter le partage d'informations. Autrement, on peut aussi créer des systèmes qui permettent d'enregistrer les inspections et leurs résultats de sorte que toutes les agences concernées par la supervision d'une entreprise donnée puissent être au courant des visites dont elle a fait l'objet et prendre connaissance de leurs conclusions. Toutes les solutions consistant à créer de tels mécanismes en sus des systèmes d'information existants sont moins performantes, puisqu'elles ajoutent une strate supplémentaire de complexité, imposent un surcroît de travail au personnel concerné et finissent le plus souvent par réduire la quantité d'informations partagées « en temps réel ». Il ne faut donc les envisager que lorsque les solutions mieux intégrées sont exclues.

Les systèmes d'information qui sont conçus pour intégrer au contrôle et aux inspections la prise en compte du niveau de risque sont un outil tout aussi précieux pour contribuer à traiter les nombreuses plaintes que reçoivent la plupart des agences de contrôle. Si le filtrage initial des plaintes (visant à s'assurer qu'elles portent sur une question juridique pertinente et qu'elles sont fondées, graves et urgentes) doit être effectué par un personnel qualifié, c'est surtout dans le cadre de la gestion des risques que les plaintes peuvent être utilement traitées. Sauf dans les cas les plus urgents (où tout porte à croire qu'il existe un danger imminent et qu'il est indispensable de réagir sur-le-champ), il vaut mieux intégrer les plaintes – même celles qui passent les différents niveaux de filtrage – dans le système d'information plutôt que d'y répondre par une visite d'inspection. Lorsqu'un même produit ou une même entreprise font l'objet de plaintes récurrentes, leur niveau de risque doit être nettement relevé – ce qui accroît d'autant la probabilité et la fréquence des inspections.

Principe n° 9

Clarté et équité des procédures

Les gouvernements devraient veiller à la clarté des règles et des procédures de mise en application et d'inspection : cela suppose d'adopter des dispositions cohérentes pour organiser les inspections et la mise en application, et de les faire connaître, et d'énoncer clairement les droits et les obligations des agents publics et des entreprises.

Dans bien des cas, le contrôle et les inspections se heurtent à un obstacle qui peut nuire à leur efficacité : le manque de clarté. Qui inspecte quoi ? En vertu de quels droits, de quels pouvoirs ? Quels sont les droits et les devoirs des entités contrôlées ? Bon nombre d'entre elles ne sont pas en mesure de répondre précisément à ces questions. Souvent, ce manque de clarté ne tient pas seulement à la dispersion des informations, mais il s'explique aussi parce qu'il n'existe aucune loi spécifique sur ce problème. Les solutions à y apporter – peu importe qu'il s'agisse de mesures législatives ou de décisions gouvernementales, par exemple – varieront naturellement selon les pays. Les gouvernements devraient s'efforcer de clarifier le cadre applicable au contrôle de la réglementation et aux inspections en recourant aux instruments juridiques appropriés.

L'un des éléments clés de ce cadre juridique consiste à dresser une liste précise des institutions et des catégories de problèmes qui peuvent faire l'objet d'inspections. Une telle liste écarte tout risque de redondance, de chevauchement et de confusion, offre aux entités contrôlées la possibilité de se protéger contre les abus et leur permet de savoir où chercher les informations utiles. Les gouvernements devraient publier et, si nécessaire, actualiser une liste officielle et exhaustive des organes habilités à effectuer des inspections en précisant leur champ de compétences.

L'élaboration d'un cadre régissant le contrôle de la réglementation repose sur plusieurs autres éléments importants : l'organisation adéquate des visites d'inspection et la définition précise d'exigences pour chaque étape de la procédure d'inspection. Cela implique de préciser les points suivants : quelles sont les autorités habilitées à programmer une visite d'inspection, quels documents les inspecteurs doivent-ils présenter en début de procédure, comment les visites se terminent-elles, selon quels mécanismes les échantillons sont-ils prélevés (et surtout qui couvre les frais induits), et enfin quelles autorités sont habilitées à prononcer des sanctions. Le suivi des inspections doit également être couvert de sorte que les suites données aux notifications de mise en conformité et d'amélioration et aux recommandations des inspecteurs soient régulièrement contrôlées – soit à distance (par courrier électronique ou par téléphone) dans la plupart des cas (risque limité ou bilan passé satisfaisant), soit sur le terrain pour les cas présentant davantage de risques. Les gouvernements devraient prendre des mesures ou rédiger des projets de loi visant à régir l'ensemble de la procédure d'inspection conformément aux éléments présentés ci-dessus.

Sauf dans les cas particuliers de danger imminent ou de fraude présumée, l'expérience prouve que l'envoi d'un avis de visite peut aider les entités contrôlées comme les inspecteurs. Éviter d'interrompre l'activité des entreprises par une visite inopinée permet d'alléger la charge qui leur est imposée. Lorsqu'elles ont pu se préparer, les inspecteurs ont plus aisément accès aux documents et aux experts. L'avis de visite incite aussi les entreprises à vérifier qu'elles sont en conformité avec la réglementation et à procéder aux ajustements nécessaires, ce qui doit être interprété comme un résultat positif, et non négatif. En tout état de cause, un inspecteur bien formé et expérimenté saura détecter les éventuels problèmes sous-jacents. Les gouvernements devraient encourager l'envoi d'avis préalables de visite dans les circonstances appropriées (inspections régulières, pas de présomption de fraude ou de comportement délictueux).

Les entités contrôlées devraient être clairement informées des points suivants : les droits et les devoirs qui leur incombent au cours de la procédure d'inspection ; la manière, le cas échéant, dont elles pourront contester les conclusions et faire appel ; où et comment elles pourront bénéficier d'une aide à la mise en conformité, voire signaler des abus s'il s'en produit. Les gouvernements devraient s'assurer qu'un document juridique officiel résume les droits et les devoirs qui incombent aux entités contrôlées tout au long de la procédure d'inspection. Ils devraient communiquer toute nouvelle interprétation que font les tribunaux de ces sujets, de sorte que les entités contrôlées connaissent clairement leurs droits, leurs devoirs et les possibilités qu'elles ont de faire aboutir un appel et casser les décisions des inspecteurs.

Les entités contrôlées estiment souvent que les possibilités qui leur sont offertes de faire appel et de contester les décisions sont insuffisantes. À cet égard, les gouvernements peuvent envisager plusieurs options : élargir ces possibilités si nécessaire (en instituant, par exemple, des panels administratifs d'appel qui ne soient pas internes à l'agence de contrôle concernée mais qui comprennent des représentants de différentes administrations, ou en ouvrant un numéro d'urgence où adresser les plaintes), et surtout veiller à ce que les opérateurs économiques soient bien conscients de toutes les options qui s'offrent à eux et que l'accès leur en soit facilité, y compris au moyen des technologies de l'information.

La publicité de l'information relative au degré de conformité à la réglementation de chaque entreprise (par opposition à la seule prise en compte du degré moyen de conformité dans tel ou tel secteur d'activité) peut être un outil précieux pour mieux faire appliquer la réglementation (car, sur la plupart des marchés, la réputation est un atout essentiel pour les entreprises). Cela étant, cet outil peut aussi être utilisé de manière abusive si, par exemple, les informations en question sont publiées alors que la procédure d'appel n'est pas encore achevée et qu'elles se révèlent *in fine* erronées, ou encore si les inspecteurs abusent de leurs droits en menaçant une entreprise de publier les informations la concernant. Les gouvernements devraient prévoir des garde-fous permettant de déterminer dans quels cas et de quelle manière les agences de contrôle peuvent rendre ces informations publiques.

Les TPE et les PME sont particulièrement vulnérables au cours des procédures de contrôle et d'inspection, car elles sont les entités les moins bien informées. Les gouvernements devraient activement diffuser l'information relative au cadre et aux règles applicables au contrôle et aux inspections, et ce par tous les médias et canaux de communication.

Principe n° 10

Promouvoir le respect de la réglementation

Il faut promouvoir la transparence et le respect de la réglementation en recourant à divers instruments appropriés tels que lignes directrices, boîtes à outils et listes de points à vérifier.

La plupart des entités soumises à un contrôle ont généralement peine à comprendre ce qu'elles doivent faire pour se mettre en conformité avec la réglementation qui les concerne. Il existe une abondance de documents réglementaires souvent formulés en termes complexes, et les exigences qu'ils présentent sont généralement décrites comme devant être « fondées sur la performance » – autrement dit le processus doit être sûr, dans telle et telle circonstance. Certes, les entreprises de grande taille, plus développées, apprécient souvent la souplesse qui leur est laissée quant aux méthodes à employer pour garantir cette sécurité, mais les TPE, les PME et toutes les autres entreprises n'ayant pas le même niveau d'expertise ont beaucoup plus de mal à suivre. Les gouvernements devraient exiger des agences de contrôle de l'application de la réglementation qu'elles élaborent et publient des notes d'orientation et des boîtes à outils pour aider les TPE et les PME à comprendre comment satisfaire aux exigences auxquelles elles sont soumises dans les situations et les secteurs les plus courants. Ils devraient également veiller à ce que ces documents d'orientation soient publiés officiellement et obtenir l'assurance que les inspecteurs jugeront conformes les entreprises qui s'y plient.

Le manque de cohérence dans l'interprétation que font les inspecteurs de ces exigences et le caractère imprévisible de ce qui est attendu des entités contrôlées sont des problèmes qui non seulement alourdissent la charge imposée aux entreprises, mais nuisent en outre au niveau d'application de la réglementation, car les entreprises se découragent et renoncent à se mettre en conformité. L'adoption d'instruments qui favorisent la cohérence du

contrôle résout partiellement ces problèmes tout en aidant les inspecteurs à déterminer sur quoi ils doivent porter leur action en priorité, ce qui permet aux organes d'inspection de respecter des normes de qualité élevée au sein de leur personnel. De ce point de vue, les listes de points à vérifier, qui présentent les principales exigences de manière très simple, sont un outil utile – bien que ce ne soit pas le seul et que ces listes ne conviennent pas pour toutes les situations. Les listes de points à vérifier sont à élaborer spécialement pour chaque type d'inspection et chaque catégorie d'entité contrôlée (secteur, activité, etc.). Elles doivent également tenir compte du niveau de risque et, par conséquent, ne pas chercher à inclure la totalité des exigences mais plutôt cibler autant que possible les plus importantes d'entre elles. Enfin, elles doivent être mises à jour régulièrement à partir des remarques formulées par les inspecteurs présents sur le terrain et par les représentants d'entreprises. Les gouvernements devraient encourager l'élaboration et l'utilisation de listes de points à vérifier lors des inspections et réfléchir à les rendre obligatoires, au moins pour les inspections concernant les TPE et les PME ou pour les catégories d'inspections les plus répandues.

Les gouvernements devraient exiger que soient publiés tous les documents d'orientation et autres listes de points à vérifier sur des portails électroniques aisément accessibles, en les rassemblant de préférence sur un « portail unique » où les opérateurs économiques peuvent trouver toutes les dispositions réglementaires qui s'appliquent à leur activité. Il serait très utile d'inclure sur ces portails autant d'outils d'« autovérification » que possible pour aider les entreprises à se donner les moyens d'appliquer la réglementation.

Lorsque les agents de contrôle sont tenus d'exercer leur jugement professionnel pour prendre certaines décisions et lorsque, de l'avis général, le niveau de compétences professionnelles des inspecteurs est jugé élevé, les listes prescriptives ne sont pas adaptées pour éviter le manque de cohérence des actions conduites. Les gouvernements devraient plutôt encourager l'adoption de documents d'orientation qui, tout en clarifiant les principaux problèmes donnant lieu à inspection (et la méthode à employer), laissent davantage de marge de manœuvre aux inspecteurs pour qu'ils exercent leur propre jugement.

Pour mieux faire appliquer la réglementation, il est tout aussi essentiel de répondre utilement aux questions que posent les entreprises. Les numéros téléphoniques d'urgence et les plateformes d'aide en ligne peuvent y contribuer tout en présentant un bon rapport coût/efficacité, pourvu qu'il leur soit affecté un personnel bien formé et que les réponses aient été très attentivement pensées en fonction de la spécificité des questions.

Les instruments tels que les boîtes à outils et listes de points à vérifier sont souvent bien moins utiles aux entreprises plus grandes et plus complexes (et il arrive même, pour ce qui est des listes, qu'elles ne soient pas l'outil approprié). Mieux vaut ouvrir la possibilité de solliciter des conseils fiables auprès de l'agence de contrôle – autrement dit, la consulter et examiner avec elle la manière dont l'entreprise fonctionne ou prétend fonctionner, puis recueillir son avis quant à la marche à suivre pour appliquer correctement la réglementation. La réponse ainsi apportée doit être « contraignante » pour l'agence, au sens où elle lui procure une garantie : tant que l'entreprise accepte de bonne foi les solutions validées par l'agence, elle peut être considérée en conformité. Une nouvelle fois, la réglementation peut s'en trouver bien mieux appliquée et, dans le même temps, les entreprises auront plus de facilité à croître et à se développer. Un tel environnement est bien plus favorable à l'investissement. Parce qu'ils supposent de mobiliser des ressources parfois importantes (et que toutes les entreprises n'en bénéficieront pas au même degré), ces services pourraient être fournis moyennant le recouvrement des coûts. Pour favoriser le développement des TPE et des PME, qui peuvent tout autant profiter de tels conseils, les agences de contrôle pourraient aussi proposer ces dispositifs aux associations sectorielles en leur permettant de soutenir leurs membres grâce à des conseils fiables sur la manière de se mettre en conformité. Les gouvernements devraient créer les conditions juridiques propices à ce que les agences de contrôle fournissent ces conseils fiables et facilitent le développement de tels dispositifs.

De même, ils devraient encourager les agences de contrôle à adopter les pratiques suivantes :

- Adopter et faire connaître des « normes de service » qui régissent la manière dont les agences communiquent avec les entités qu'elles contrôlent, dont elles fournissent informations et conseils et dont elles conduisent leurs actions de contrôle et d'inspection, ainsi que les frais et charges qu'elles pratiquent (le cas échéant) et, enfin, les procédures de dépôt de plainte et d'appel ;
- Sensibiliser, dans les documents d'orientation et d'information, aux droits concernés pour l'activité contrôlée et préciser comment la conformité à la réglementation est liée au respect de ces droits par les entités contrôlées ;

- Si possible, rendre publics des indicateurs précis et quantifiés à l'aune desquels le degré de conformité est mesuré, et faire toute la transparence sur la manière dont ces calculs sont effectués. De nombreuses dispositions réglementaires importantes ne peuvent pas être évaluées de cette manière mais, lorsque c'est possible, ces outils se révèlent très performants et efficaces ;
- Lorsque des infractions ont été constatées au terme d'une inspection, y compris des violations particulièrement dangereuses de la réglementation, fournir aux entités contrôlées des informations précises concernant la nature des problèmes rencontrés et des conseils leur permettant d'y remédier, à la fois directement lors de l'échange conclusif puis par écrit.

Le fait de rendre publics les résultats des inspections, par exemple en attribuant une note de conformité à chacune des entités visitées, peut fortement inciter les entreprises à se mettre en conformité car une bonne note améliorerait leur réputation (et donc leurs parts de marché) tandis qu'une piètre application de la réglementation nuirait à leur rentabilité. À condition qu'il soit assorti des garde-fous indispensables pour éviter tout risque d'abus (cf. principe n° 9), cet instrument peut s'avérer très utile dans les domaines où les clients souffrent d'un grave déficit d'information et où le choix des consommateurs peut facilement orienter la tendance des marchés tant la concurrence est forte. C'est par exemple le cas des secteurs du commerce de détail ou encore de la restauration, où la publication des notes attribuées en matière de sécurité alimentaire a produit de puissants effets. Cela étant, un tel système de notation ne peut porter ses fruits que si l'agence de contrôle qui en a la charge suscite la confiance, et si les mises à jour sont assez fréquentes pour que la notation demeure fiable – ce dernier point posant souvent problème, compte tenu du nombre considérable d'entités contrôlées et des mouvements fréquents parmi les vendeurs de détail, etc. Les gouvernements devraient envisager l'adoption de tels dispositifs dans les domaines où ils peuvent être utiles tout en étant équitables et fiables.

Principe n° 11

Professionnalisme

La formation et l'encadrement des inspecteurs devraient garantir le professionnalisme, l'intégrité, la constance et la transparence : cela exige une formation approfondie, axée non seulement sur les compétences techniques mais aussi sur des compétences génériques, et les directives officielles à l'intention des inspecteurs devraient aider à garantir la constance et l'équité.

La compétence professionnelle des personnels (les inspecteurs, en particulier) des agences de contrôle de l'application de la réglementation est essentielle à l'efficacité et à la transparence des contrôles et des inspections. Il est tout aussi essentiel que les personnels soient dirigés de manière à encourager comme il se doit les efforts de promotion de l'application des règles. Les gouvernements devraient doter les agences de contrôle de règles de gestion des ressources humaines, y compris des plans de développement des compétences professionnelles et des directives de gestion de la performance, qui se conforment à ces principes.

Il ne peut y avoir de contrôle efficace sans discrétion – trop nombreux sont les cas où le contrôleur doit, pour prendre sa décision, faire appel à son propre jugement, interpréter le comportement et les intentions du contrôlé, choisir la meilleure marche à suivre conformément au principe de la « réglementation adaptée », déterminer les points à explorer de manière plus approfondie au cours de l'inspection, etc. Dans ces conditions, chacun doit convenir que la discrétion, qui doit certes être exercée dans un cadre précis (cf. le principe n° 9), est une composante incontournable du processus de contrôle. De ce fait, les inspecteurs devraient atteindre un niveau élevé de compétence et respecter des normes professionnelles strictes.

La grille de compétences des inspecteurs doit non seulement comprendre des compétences techniques (qui sont naturellement essentielles, car elles leur permettent de conserver un bon niveau de spécialisation tout au long de leur carrière) mais aussi des compétences génériques, tout aussi importantes, qui ont trait à leur mission d'inspection. Il s'agit notamment de la compréhension et de l'analyse des risques, des méthodes de promotion de l'application des règlements (communication, établissement de relations, traitement des infractions), etc. Les inspecteurs devraient également connaître les principaux paramètres des autres domaines d'inspection de sorte qu'ils ne formulent aucune recommandation incompatible avec les exigences de sécurité d'un autre secteur et qu'ils puissent prendre attache avec des confrères d'autres institutions s'ils détectent ce qu'ils croient être un danger potentiellement majeur dans un champ de compétences autre que le leur. De même, ils devraient bien maîtriser la logique économique, le fonctionnement des marchés et l'influence des consommateurs et d'autres acteurs économiques sur les comportements des entreprises (y compris en matière d'application de la réglementation). La capacité à résoudre les conflits est essentielle car les inspecteurs ont souvent à résoudre d'épineux problèmes avec les entreprises. Enfin, l'aptitude à enquêter est indispensable pour déceler les problèmes que des entreprises déterminées à frauder chercheraient à dissimuler. Toutes ces compétences sont certes liées aux connaissances techniques, mais elles vont bien au-delà : il s'agit, en effet, de savoir poser les bonnes questions et lire entre les lignes. Les gouvernements devraient favoriser le développement de tels cadres de compétences et de formation dans toutes les agences de contrôle.

Il faut développer les compétences et l'autonomie des inspecteurs de sorte qu'ils puissent résoudre des situations complexes et repérer des problèmes imprévus. Cela étant, il faut aussi prendre garde à équilibrer cette autonomie en renforçant la cohérence et la continuité des actions conduites de manière à ce que les entités contrôlées ne se heurtent pas à d'excessives fluctuations de la pratique en fonction des agents à qui ils ont affaire. Les gouvernements devraient veiller à ce que les agences de contrôle conseillent leurs personnels afin qu'ils sachent traiter des situations particulières et interpréter le droit de manière cohérente. Lorsque c'est nécessaire, ces conseils devraient notamment comporter des références aux décisions judiciaires pertinentes et à la jurisprudence, de manière à ce que les inspecteurs puissent tenir compte de la probabilité que leur décision soit contestée en justice avec succès.

L'encadrement des inspecteurs, qu'il s'agisse de direction opérationnelle ou de gestion des carrières, doit encourager les comportements responsables et transparents, l'approche coopérative et la promotion du respect de la réglementation, mais aussi, cela va sans dire, l'observance de normes éthiques et l'attention aux risques les plus graves. L'appréciation de la performance des inspecteurs doit obéir à des règles conformes à ces principes. Les gouvernements devraient demander aux agences de contrôle d'élaborer et d'utiliser des méthodes de gestion de la performance qui incitent les inspecteurs à privilégier la prise en compte des risques, la proportionnalité et la promotion du respect de la réglementation dans leurs actions.

Les gouvernements devraient envisager d'adopter une approche des compétences qui soit commune à toutes (ou presque toutes) les agences de contrôle afin d'encourager le développement des compétences professionnelles des personnels, ainsi qu'adopter un outil d'évaluation qui permette d'estimer les capacités et les lacunes des agences aussi bien que de chaque inspecteur.

Bibliographie

Ayres, I. et Braithwaite, J. (1992), *Responsive regulation : transcending the Deregulation debate*, Oxford University Press, Oxford.

Better Regulation Executive (2008), « Improving Outcomes from Health and Safety – A Report to the Government by the Better Regulation Executive », Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform du Royaume-Uni, Londres, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121212135622/http://www.bis.gov.uk/files/file47324.pdf, consulté le 15 mars 2011.

Blanc, F. (2012a), « Moving Away From Total Control in Former Communist Countries – the RRR in Inspections, and Lessons Learned from Reforming them », *European Journal of Risk Regulation* 3/2012, pp. 327-341, Lexxion, Berlin.

Blanc, F. (2012b), « Inspections Reforms : Why, How and With What Results », OCDE, Paris, www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf.

Blanc, F. (2011), « Reforming Inspections, Measuring Success – Challenges in Former Soviet Republics and their Neighbours », communication présentée à la Conférence générale du Consortium européen de recherches en sciences politiques, Reykjavik.

Burgess, A. et Macrae, D. (2012), « 'An Experimental Offensive against the Mishandling of Risk in Society': Reflecting on the Pioneering Work of the Risk and Regulation Advisory Council in the UK », *European Journal of Risk Regulation* 3/2012, pp. 343-351, Lexxion, Berlin.

Business Innovations & Skills Department (2011b), « Transforming Regulatory Enforcement : Government Response », décembre.

Coolidge, J., Grava, L. et Putnina, S. (2004), « Case Study : Inspectorate Reform in Latvia 1999-2003 », FIAS, Groupe de la Banque mondiale, www.wbginvestmentclimate.org/uploads/7eCase+study+-+Latvia+inspections.pdf, consulté le 6 avril 2012.

Elffers, H., Verboon, P. et Huisman, W. (dir. pub.) (2006), *Managing and Maintaining Compliance*, Boom Legal Publishers, La Haye.

Gouvernement du Danemark (2009), « Debureaucratisation Plan for Business Regulation », Copenhague, www.dcca.dk/graphics/publikationer/Administrative%20lettelser/Afbureaukratiseringsplan%20(Eng).pdf , consulté le 15 avril 2011.

Groupe de la Banque mondiale (2006), *Good Practices for Business Inspections – Guidelines for Reformers*, Washington, DC.

Hampton, P. (2005), « Reducing administrative burdens : effective inspection and enforcement », HM Treasury, Londres, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090609003228/http://www.berr.gov.uk/files/file22988.pdf, consulté le 9 septembre 2011.

HM Revenue and Customs (2010), *Delivering a new relationship with business – Reducing burdens and helping businesses get it right*, HMRC du Royaume-Uni, Londres.

International Finance Corporation (2010), « Business Inspections in Mongolia », Groupe de la Banque mondiale, Ulaanbaatar.

International Finance Corporation (2009), « Business Environment in Azerbaijan », Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC.

International Finance Corporation (2009), « Business Environment in Kyrgyzstan », Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC.

International Finance Corporation (plusieurs années), « Business Environment in Belarus », Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC.

International Finance Corporation (plusieurs années), « Business Environment in Georgia », Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC.

International Finance Corporation (plusieurs années), « Business Environment in Tajikistan », Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC.

International Finance Corporation (plusieurs années), « Business Environment in Ukraine », Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC.

International Finance Corporation (plusieurs années), « Business Environment in Uzbekistan », Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC.

Local Better Regulation Office (2012), « Regulation and Growth », LBRO, Birmingham.

Monk, J. (2012), « Reform of Regulatory Enforcement and Inspections in OECD Countries », OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Reform%20of%20inspections%20-%20Web%20-%20Julie%20Monk.pdf.

OCDE (2012), « Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires », www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/Recommendation%20with%20cover%20FR.pdf , consulté le 15 octobre 2012.

OCDE (2010a), « Better Regulation in Europe : an assessment of regulatory capacity in 15 member states of the EU », www.oecd.org/gov/regref/eu15, consulté le 2 février 2012.

OCDE (2010b), « Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth », www.oecd.org/dataoecd/5/41/46270065.pdf, consulté le 7 février 2012.

Sparrow, M. (2008), *The character of harms : operational challenges in control,* Cambridge University Press, Cambridge.

Van Tol, J. (2011), « Summary Analysis of the Risk-Regulation Reflex Entrenched Beliefs and Six Possible Avenues for Solutions », OCDE, Paris, www.oecd.org/regreform/regulatorypolicy/48654345.pdf, consulté le 15 novembre 2011.

Van Tol, J. (2010), « Building a different approach to risk – The Dutch Risk and Responsibility Programme », communication présentée lors de la conférence de l'OCDE « Regulatory Policy at the Crossroads », OCDE, Paris, www.oecd.org/regreform/policyconference/46313810.pdf, consulté le 15 novembre 2010.

Wittberg, L. (2006), « Can Communication Activities Improve Compliance? », dans Elffers, H., Verboon, P. et Huisman, W. (dir. pub.), *Managing and Maintaining Compliance*, Boom Legal Publishers, La Haye, pp. 25-44.

World Bank Group Investment Climate Advisory Services (2011), *How to Reform Business Inspections : Design, Implementation, Challenges*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC, www.wbginvestmentclimate.org/uploads/How%20to%20Reform%20Business%20Inspections%20WEB.pdf, consulté le 12 septembre 2011.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(42 2014 03 2 P) ISBN 978-92-64-22058-4 – 2014

Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation

Contrôle et mise en œuvre de la réglementation

Cette série rassemble les travaux de l'OCDE liés à la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires de 2012. Elle offre des informations sur les politiques, les pratiques, et les institutions qui sont nécessaires pour améliorer la politique de la réglementation et pour promouvoir une meilleure gouvernance réglementaire.

Sommaire

Résumé
Introduction
Principe n° 1. Une mise en application fondée sur l'observation
Principe n° 2. Sélectivité
Principe n° 3. Prise en compte des risques et proportionnalité
Principe n° 4. Une réglementation adaptée
Principe n° 5. Une vision à long terme
Principe n° 6. Coordination et consolidation
Principe n° 7. Transparence de la gouvernance
Principe n° 8. Intégration de l'information
Principe n° 9. Clarté et équité des procédures
Principe n° 10. Promouvoir le respect de la réglementation
Principe n° 11. Professionnalisme

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264208926-fr.***

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-22058-4
42 2014 03 2 P

