

## **PREMIERE PARTIE : CONTEXTE DE MISE EN APPLICATION**

## 1. INTRODUCTION

De nombreux pays œuvrent actuellement à la protection de la santé publique de la pollution environnementale ainsi qu'à la restauration et la protection de la qualité de leur environnement naturel. A cet effet, des stratégies de gestion ont été mises au point, ou sont en cours de l'être, permettant de prévenir ou de contrôler la pollution. La plupart des stratégies de gestion de l'environnement comportent des prescriptions légales que doivent satisfaire les individus et installations provoquant, ou pouvant provoquer la pollution. Ces prescriptions, essentielles à la protection de l'environnement et de la santé publique, ne sont qu'une première étape. La deuxième étape est la *conformité* – amener les groupes régis par la réglementation à appliquer pleinement ces prescriptions. En effet, les prescriptions sur l'environnement ne permettront pas d'aboutir aux résultats escomptés sans cette conformité. Et celle-ci ne se produit pas automatiquement avec la promulgation des prescriptions. Pour qu'elle aboutisse, la conformité implique que des efforts soient déployés en vue d'encourager les changements nécessaires ou de les contraindre.

### QUEL EST LE BUT DE CE TEXTE ?

Le présent texte a été élaboré dans le but d'aider les individus chargés de la protection de l'environnement dans différents pays, régions et lieux, à concevoir et mettre en œuvre des stratégies de conformité et des *programmes de mise en application* – à savoir, des programmes susceptibles d'assurer la conformité aux prescriptions en matière d'environnement. Il est destiné à tous ceux qui sont concernés par l'élaboration du programme ou sa mise en œuvre, notamment les fonctionnaires gouvernementaux et non gouvernementaux, les chefs d'industrie, les élites académiques et les citoyens privés. Par commodité, ce texte fait référence à ces individus comme les *décideurs*. Le texte fournit, notamment :

- Un cadre pour la structuration des programmes d'application et des stratégies de conformité.
- Quelques principes de base communs à des programmes réussis.
- Diverses options pour les différents éléments d'un programme.
- Des questions dont il faut tenir compte lors de la conception d'un programme.
- Des exemples de programmes d'application en vigueur.
- Une liste de références pour des informations supplémentaires.

Réussir la mise en œuvre de prescriptions en matière d'environnement exige beaucoup d'efforts et de prévoyance. Les changements de comportement ont été, de tout temps, difficiles à prévoir tant au plan sociétal qu'individuel. Il n'y a pas de formule magique menant à la conformité. Il faut passer par l'essai, l'évaluation et la réaction à ce qui marche ou ne marche pas dans une situation donnée. Mais il existe cependant un cadre fiable pour la conception de programmes d'application des réglementations fondé sur l'expérience de pays tels les Etats Unis, les Pays Bas, le Canada, la Norvège, la Suède, entre autres. Ce texte procède donc de cette expérience et sera périodiquement mis à jour, en fonction des expériences internationales supplémentaires en la matière, et ce, afin d'enrichir les possibilités qu'il présente.

### QU'EST-CE QUE LA CONFORMITE ?

La conformité implique la mise en œuvre, dans leur globalité, des prescriptions en matière d'environnement. L'on aboutit à la conformité une fois que les changements souhaités sont atteints, tels par exemple, le changement des procédés ou des matières premières, la modification des pratiques de travail de sorte que les déchets dangereux soient évacués en un site approuvé, l'expérimentation des nouveaux produits ou matières chimiques préalablement à leur commercialisation, etc. C'est, en définitive, de la conception des réglementations que dépend le succès d'un programme de gestion de

l'environnement. Des réglementations bien conçues permettront d'aboutir aux résultats environnementaux souhaités. Dans le cas contraire, il sera difficile, selon toute vraisemblance, d'atteindre la conformité et/ou les résultats escomptés.

### **QU'EST-CE QUE LA MISE EN APPLICATION ?**

L'application consiste en une série de mesures que les gouvernements, ou autres, prennent en vue d'atteindre la conformité au sein d'une communauté réglementée et de corriger ou juguler des situations qui mettent en danger l'environnement ou la santé publique. L'application des prescriptions, par le gouvernement, comprend généralement les actions suivantes :

- Des inspections pour déterminer l'état de conformité d'une communauté réglementée et constater les violations.
- Des négociations avec des individus ou des directeurs d'entreprises en défaut de conformité afin d'aboutir à une entente mutuelle sur des calendriers et des approches permettant d'atteindre la conformité.
- Des actions légales, le cas échéant, pour contraindre la conformité et imposer certaines conséquences à la violation de la loi ou aux risques que cette violation pose à la santé publique ou à la qualité de l'environnement.

L'application peut également inclure d'autres actions, telle que :

- La promotion de la conformité (par le biais, par exemple, de programmes éducationnels, d'assistance technique, des subventions) en vue d'encourager la conformité volontaire.

Les groupes non gouvernementaux peuvent également s'impliquer dans l'application de ces actions en constatant la non conformité, en négociant avec les transgresseurs, en soulignant les actions contraignantes auxquelles le gouvernement peut recourir, et dans les limites permises par la loi, entamer des actions légales contre les transgresseurs pour non conformité, ou contre le gouvernement même pour sa non application des prescriptions. Certaines industries, telles le secteur bancaire et l'industrie des assurances, peuvent, en outre, s'impliquer indirectement dans l'application des réglementations en exigeant une assurance de conformité avec les prescriptions en matière d'environnement préalablement à l'octroi à l'entreprise concernée d'un emprunt ou d'une police d'assurance. Dans certains pays, les normes sociales de conformité ont eu un puissant impact contraignant à la conformité, et avec toutes sortes de prescriptions légales. Mais un système qui s'appuie sur les normes sociales pour l'application des lois n'est pas toujours efficace et risque même de s'exposer à l'abus si les normes sociales s'effondraient avec le temps. Cette possibilité a fait sentir, sur le plan international, le besoin de disposer, tant au niveau des gouvernements que des organisations non gouvernementales, de programmes spécifiques d'application.

### **POURQUOI LA CONFORMITE ET L'APPLICATION DES PRESCRIPTIONS SONT-ELLES IMPORTANTES ?**

Une stratégie de conformité et un programme d'application efficaces sont bénéfiques à la communauté (Tableau 1-1) Tout d'abord – et c'est le plus important – la conformité aux prescriptions en matière d'environnement aboutit à l'amélioration de la qualité de l'environnement et de la santé publique. Deuxièmement, cette conformité renforce la crédibilité des efforts déployés en matière de protection de l'environnement et des systèmes juridiques qui les soutiennent. Troisièmement, un programme efficace d'application permet à ceux qui adoptent volontairement les prescriptions en matière d'environnement de faire preuve de sincérité. Et enfin, la conformité est susceptible de bénéficier économiquement aux entreprises individuelles et à la société dans son ensemble.

## **QUELLES SONT LES COMPOSANTES NECESSAIRES A LA REUSSITE D'UN PROGRAMME D'APPLICATION ?**

Un programme efficace d'application des lois comprend plusieurs composantes, à savoir :

- Elaboration de prescriptions qui soient applicables.
- Identification de ceux qui sont couverts par ces prescriptions et détermination des priorités du programme.
- Promotion de la conformité dans la communauté réglementée.
- Contrôle de la conformité.
- Réaction aux violations.
- Clarification des rôles et des responsabilités.
- Evaluation de la réussite du programme en imputant au personnel du programme la responsabilité de son succès.

Ces composantes constituent le cadre d'examen des questions relatives à tout programme d'application, quel que soit son degré de développement. La réaction à ces questions peut varier d'un pays et d'une région à l'autre, ou même entre des localités d'un même pays ; il en est de même entre divers programmes étalés dans le temps. Mais il est indispensable, pour assurer le succès de tous les programmes, que tous les éléments du cadre soient abordés, car tous ces éléments sont intimement liés et chacun d'eux, pris individuellement, peut compromettre le succès de tout le programme.

**TABLEAU 1-1. POURQUOI LES PROGRAMMES DE MISE EN APPLICATION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT SONT-ILS IMPORTANTS**

- **Protéger la qualité de l'environnement et la santé publique.** La conformité est essentielle pour atteindre les objectifs visant à protéger la santé publique et la qualité de l'environnement telles qu'elles sont envisagées par les lois sur l'environnement. La protection de la santé publique et de l'environnement est tributaire des résultats auxquels déboucheront les prescriptions en matière d'environnement. Pour obtenir ces résultats, les programmes d'application sont indispensables.
- **Instaurer et renforcer la crédibilité des prescriptions en matière d'environnement.** Pour obtenir des résultats, il convient de prendre au sérieux les prescriptions en matière d'environnement ainsi que les organismes gouvernementaux chargés de leur application. L'application est essentielle pour instaurer la crédibilité de ces prescriptions et des institutions. Une fois que la crédibilité est instaurée, il sera essentiel de poursuivre l'application afin de préserver cette crédibilité. La crédibilité signifie que la communauté perçoit et les prescriptions relatives à son environnement et les institutions qui les exécutent comme étant fortes et efficaces. La crédibilité encourage les entreprises à adopter la conformité dans la mesure où les prescriptions en matière d'environnement et les institutions qui en ont la charge ne sont pas caractérisées par la faiblesse. Les probabilités d'acquiescer à la conformité sont d'autant plus grandes que la loi est plus crédible. Il en est de même pour le sérieux attaché aux efforts déployés par d'autres gouvernements pour protéger l'environnement.
- **Assurer l'équité.** Sans cette application, les entreprises qui transgressent les prescriptions en matière d'environnement tireront davantage de bénéfices que celles qui choisissent d'y souscrire. Un programme d'application cohérent et efficace interviendra de manière à ce que les entreprises touchées par ces prescriptions soient équitablement traitées. Elles auront davantage tendance à s'y conformer dans la mesure où elles s'apercevront qu'elles n'ont pas été économiquement défavorisées.
- **Réduire les coûts et la responsabilité.** Bien que la conformité soit coûteuse à court terme, les bénéfices que la société et l'entreprise tireront, à long terme, peuvent être considérables. L'environnement plus salubre suscité par la conformité aura pour effet de réduire les coûts liés à la santé publique et aux soins médicaux ainsi que les coûts plus élevés que la communauté doit supporter, à long terme, pour le nettoyage de l'environnement. La conformité bénéficiera à l'industrie en réduisant la responsabilité qu'elle assume et les coûts de nettoyage à long terme. L'industrie, en outre, recueillera des bénéfices immédiats si la conformité implique le recyclage de matériaux de valeur ou l'augmentation de l'efficacité de ses procédés. De même qu'un solide programme d'application peut inciter les entreprises à s'y conformer, et ce, en prévenant la pollution et en minimisant les déchets plutôt qu'en installant des équipements coûteux de surveillance et de contrôle de la pollution.

## **COMMENT LES PROGRAMMES EVOLUENT-ILS DANS DIFFERENTES CULTURES ET PAYS ?**

Tout individu impliqué dans la conception d'un programme d'application doit faire face à divers problèmes. Comment faut-il qu'un programme commence ? Quels sont les éléments les plus importants ? Est-il possible d'assumer l'éventail entier des responsabilités avec les ressources restreintes d'un programme ? Comment le programme doit-il évoluer avec le temps, au fur et à mesure de son avancement, à la lumière de l'évaluation par les décideurs du succès des précédentes stratégies et les nouvelles solutions préconisées par les développements technologiques et économiques ? A ces questions, il n'y a pas de réponses standard. Chaque programme doit individuellement répondre à ces questions en fonction de ses propres ressources et culture. Le présent texte offre un grand éventail de possibilités pour les différents éléments d'un programme d'application. Les décideurs peuvent, lors de la conception ou de la modification d'un programme, puiser dans ces possibilités les éléments susceptibles de servir au mieux les objectifs visés dans la limite des ressources disponibles.

Les choix à faire sont souvent tributaires des ressources. Les inspecteurs doivent, à titre d'exemple, bénéficier d'une bonne formation avant d'entamer leurs inspections. Mais en raison de la limitation des ressources et/ou des priorités du programme, de nombreux programmes s'appuient initialement, sinon principalement, sur la formation en cours d'emploi. Aussi chaque programme doit-il relever le défi d'employer les ressources disponibles aussi efficacement que possible. Le présent texte fournit plusieurs idées permettant d'optimiser les ressources d'un programme en vue d'obtenir des résultats appréciables.

Enfin, l'efficacité d'un programme d'application des prescriptions dépend, en partie, du degré que la qualité de l'environnement occupe sur l'échelle des priorités nationales, régionales et locales. En effet, la réalisation de la conformité exige parfois des choix économiques difficiles. Mais l'intérêt que le public et l'Etat accordent à la qualité de l'environnement constitue, en soi, un important point de départ pour les programmes d'application.