

**DEUXIEME PARTIE : CONCEPTION DES STRATEGIES DE
CONFORMITE ET DES PROGRAMMES D'APPLICATION**

4. IDENTIFICATION DE LA COMMUNAUTE REGLEMENTEE ET ETABLISSEMENT DES PRIORITES DU PROGRAMME

INTRODUCTION

Les prescriptions en matière d'environnement couvrent tellement d'organisations et d'individus qu'il s'avère impossible d'identifier et de réagir à toutes les violations ou de promouvoir la conformité pour tous les membres de la communauté réglementée. Par conséquent, quelle que soit l'importance d'un budget de programme, il sera toujours assez petit comparé à la taille de la communauté réglementée. Mais en dépit des ressources limitées dont il dispose, un programme d'application peut opérer le plus efficacement possible, et ce, en fixant des priorités pour la détection et la réaction aux violations ainsi que pour la promotion de la conformité. Les priorités permettent de cibler les ressources disponibles du programme de manière à imprimer un maximum d'effet. Avant d'établir les priorités, cependant, il convient de répondre à des questions, telles que :

- Comment répartir les ressources d'un programme entre la promotion de la conformité et les mesures d'application ?
- Quelles sont les entreprises à inspecter ? Quelle doit-être la fréquence d'intervention des inspections ? Jusqu'à quel degré ces inspections doivent-elles être détaillées ?
- Quelles sont les violations auxquelles il faut réagir, et comment ?

IDENTIFICATION DE LA COMMUNAUTE REGLEMENTEE

L'identification des groupes réglementés est une étape essentielle à l'établissement des priorités du programme. Tout aussi importante est la connaissance exhaustive de leur complexité, de leurs capacités, de leurs motivations et de leur volonté à adopter la conformité. Un profil aussi précis que possible de la communauté réglementée permettra aux décideurs de mettre au point la stratégie de conformité (y compris la promotion de la conformité et les mesures d'application des réglementations) de manière à optimiser son efficacité. Non moins importante est la conception des mécanismes de contrôle de la conformité (voir Chapitre 6). L'établissement du profil des communautés réglementées à un triple avantage : il permet de sensibiliser la communauté réglementée à l'égard des prescriptions, de pendre conscience qu'elle est connue des fonctionnaires du programme et, enfin, qu'on s'attend d'elle à ce qu'elle se conforme à ces prescriptions.. Cette prise de contact avec la communauté réglementée est une première étape visant à susciter la perception d'un programme efficace d'application. Aussi le processus d'identification de la communauté réglementée est-il considéré comme une forme de promotion de la conformité.

Le besoin et la capacité d'identifier la communauté réglementée dépendent en partie de la taille et du nombre des sources. Si la communauté réglementée se compose de plusieurs petites entreprises (stations d'essence, par exemple) il serait peu pratique, voire impossible, d'effectuer une enquête exhaustive. Dans certains cas, les fonctionnaires du programme opteront pour l'identification d'un sous-ensemble de la communauté réglementée (telles que les entreprises dans un espace géographique spécifique hautement pollué). A tout le moins, les fonctionnaires du programme peuvent consigner les plaintes reçues, ce qui les aidera à identifier les transgresseurs potentiels.

Informations importantes

La communauté réglementée peut inclure, notamment :

- Des sociétés.
- Des petites entreprises ou installations.
- Des installations appartenant à des organismes publics et/ou à l'Etat.
- Des individus.

Les informations suivantes, entre autres, seront utiles à la conception d'une stratégie de conformité :

- Les informations relatives à l'identification (nom de l'entreprise, par exemple).
- La position géographique telles la longitude et la latitude, le nom de la rue).
- Le type d'activités.
- Les types de licences et permis éventuels, ou le numéro de registre du produit.
- Les types et quantités de matériaux et d'émissions réglementées dans l'entreprise.
- Les risques associées aux rejets (s'ils ont été calculés).

Approches à la collecte de l'information

L'on procède de plusieurs manières à la collecte de l'information :

- Les inventaires. Le programme d'application peut répertorier la communauté réglementée soit en les invitant à remplir des formulaires de renseignement, soit en envoyant les inspecteurs aux entreprises pour recueillir les informations. L'inconvénient des inventaires est le volume de travail que l'organisme administratif et/ou les groupes réglementés doivent supporter, en ce sens que les activités qu'ils doivent entreprendre sont de longue haleine et peuvent grever les budgets de fonctionnement. L'autre difficulté se traduit par le besoin de mise à jour continue de l'information. Dans certains programmes, cette opération s'est avérée difficile. Les organismes administratifs devront décider des fréquences des enquêtes relatives aux groupes réglementés. Il faut équilibrer le besoin de collecter l'information avec le coût de son obtention. Les lois peuvent s'assurer de la qualité des données en rendant illicite toute falsification des données.
- Les permis ou licences d'application. Les informations initiales peuvent être obtenues en conjugaison avec les procédures d'octroi des permis et licences, dans la mesure où les réglementations rendent exigibles la possession d'un permis ou d'une licence.
- L'enregistrement. Dans le processus d'enregistrement, les chefs d'entreprises sont appelés à contacter le programme environnemental en vue d'enregistrer toute information particulière en rapport avec leurs entreprises ou leurs produits. L'inconvénient de ce processus est qu'il n'est pas facile de s'assurer que toutes les entreprises concernées sont enregistrées. Le succès de l'enregistrement de toutes les entreprises concernées dépendra, en partie, des conséquences auxquelles le non enregistrement peut donner lieu. Il y a plus de chances que les entreprises procèdent à l'enregistrement s'il y a un profit à tirer (être, par exemple, sur une liste de financement potentiel ou de contrats).
- Registres existants. Si l'entreprise a fait l'objet d'un enregistrement dans le cadre d'un précédent programme, ou d'un programme actuel, il sera possible de trouver des données sur leurs caractéristiques et leur conformité dans les dossiers se rapportant au programme en question.
- Autres sources. Des organismes administratifs ou ministères, ainsi que d'autres sources de l'industrie, peuvent disposer d'informations sur la communauté réglementée, tels les recettes fiscales, les listes ou enquêtes établies par des associations professionnelles.
- Les survols. Les survols d'avions et/ou les photographies aériennes peuvent être utilisés pour établir l'inventaire des installations soumises aux prescriptions en matière d'environnement. Les survols sont également utiles pour repérer les entreprises non inscrites à un programme ou qui ont manqué de déposer les notifications requises, ou encore de définir, par exemple, les lieux d'évacuation des eaux usées, les émissions atmosphériques, les installations de traitement des déchets dangereux, les conduits d'alimentation en eau, les zones peuplées, etc., dans des secteurs géographiques spécifiques.

GESTION DE L'INFORMATION

Quelle que soit la manière de collecte de l'information, le programme d'application des prescriptions doit élaborer un système (informatisé, si possible) permettant le stockage, l'accès et l'analyse de l'information. L'on peut renforcer la gestion de l'information en assignant, à une personne ou groupe de personnes d'un programme d'application, la responsabilité de maintenir une base de données complètes et précises.

Le système peut inclure, outre les informations d'identification précitées, les données sur la conformité (tels les calendriers de conformité, l'état de conformité, les violations et les résultats des activités contraignantes), et ce, au fur et à mesure de l'obtention de ces informations durant la phase de contrôle de conformité d'un programme (voir Chapitre 6). La capacité d'analyse de l'information sur la base du cas par cas est utile puisqu'elle permet de déterminer les archétypes de non conformité. L'information permettra également d'identifier les entreprises soumises aux prescriptions mais qui n'ont pas fait des demandes de licence ou de permis après y avoir été invitées. L'information de la base des données doit être mise à la disposition de l'ensemble du personnel du programme.

CONSIDERATIONS A EN TENIR COMPTE DANS LA FIXATION DES PRIORITES

Les décideurs, en fixant les priorités, tentent d'équilibrer plusieurs objectifs essentiels. Ces objectifs peuvent inclure, entre autres :

- La protection et la restauration de la qualité de l'environnement et de la santé publique.
- La préservation de l'intégrité du programme (en s'assurant, par exemple, que les aspects administratifs et de collecte des données d'un programme fonctionnent efficacement).
- La préservation de l'intégrité de l'application des prescriptions (maintenir une présence exécutoire).
- L'optimisation des ressources du programme en mettant l'accent sur le plus petit sous-ensemble d'entreprises où les changements peuvent avoir le plus grand impact sur l'amélioration de la qualité de l'environnement et/ou susciter la dissuasion.

C'est généralement un petit pourcentage des sources qui est souvent à l'origine de la plupart des pollutions (quelque 20% de la communauté réglementée peut provoquer 80% de la pollution). Un programme avec des ressources restreintes peut tirer des avantages considérables en matière d'environnement s'il se concentrait sur ces sources. Mais dans les cultures où la dissuasion est un important facteur pouvant contribuer à la qualité de l'environnement, les décideurs devront faire l'équilibre entre les avantages environnementaux procédant de cette approche et les effets potentiels qu'une dissuasion à plus grande échelle peut susciter. Ils devront également équilibrer les avantages que procure une forte dissuasion sur un groupe particulier par le biais d'inspections et d'application ciblant 100% de ce groupe, avec la dissuasion plus élargie résultant d'inspections et d'application sélectives sur un moindre pourcentage relevant d'un plus grand groupe. Les responsables du programme peuvent, par exemple, décider d'inspecter l'ensemble des entreprises d'un certain type dans une région particulière. En même temps, ils peuvent procéder à l'inspection aléatoire de quelques entreprises du même type dans les régions avoisinantes. Une publicité opportune suggérant que toute entreprise de ce type dans toute partie des régions ciblées peut faire l'objet d'une inspection, conjuguée à la publicité faite autour des inspections actuellement en cours, peut avoir un profond impact dissuasif.

Le Tableau 4.1 décrit les différentes approches relatives à la sélection d'entreprises individuelles et groupes d'entreprises aux fins d'inspection et d'application des prescriptions. Ces approches ne sont pas incompatibles. Elles peuvent se combiner et déboucher sur des priorités très spécifiques. A titre d'illustration, supposons que les responsables du programme décident d'inspecter tous les transgresseurs majeurs, dans une région géographique déterminée, qui se distinguent par leurs violations. Le processus de sélection sera fortement renforcé si l'on disposait d'un système efficace de gestion des données permettant l'analyse des archétypes de conformité et la comparaison des sources.

QUI DOIT FIXER LES PRIORITES ?

Le gouvernement est impliqué, à divers niveaux (national, régional, provincial et local) dans l'établissement des priorités. L'un des défis qui se posent est celui de concilier les priorités nationales, régionales, provinciales et locales. L'implication respective de ces différents niveaux à l'établissement des priorités dépendra, dans une large mesure, de la structure du programme d'application des prescriptions (s'il est, par exemple, centralisé ou décentralisé. Voir Chapitre 8). L'implication nationale dans la fixation des priorités permet d'assurer la cohérence et l'harmonie entre les priorités régionales, provinciales et locales. L'implication nationale améliore le climat et le potentiel de coopération parmi les administrations régionales, provinciales et locales dans leurs efforts visant à réaliser leurs priorités. La cohérence nationale favorise, par ailleurs, une meilleure harmonisation avec les priorités des autres nations.

L'implication des administrations régionales, provinciales et locales dans le processus d'établissement des priorités est déterminante. Les individus veillant au fonctionnement du programme aux niveaux régional, provincial et local seront les mieux placés pour connaître les problèmes qui posent le plus de risques à l'environnement et à la santé publique, ainsi que les facteurs qui motivent ou freinent la conformité. Les priorités seront donc plus significatives si elles tenaient compte des besoins nationaux, régionaux, provinciaux et locaux, d'une part, et assez flexibles pour concilier toutes ces perspectives.

TRANSMISSION DES PRIORITES

Dès lors que ces priorités sont fixées, il s'agit de les transmettre à tout le personnel du programme et à la communauté réglementée. Une large compréhension des priorités améliore l'efficacité du programme et, partant, favorise la conformité tout en contribuant à la dissuasion. Les syndicats, associations et journaux professionnels sont d'excellents organes de communications. Aux Etats Unis, par exemple, les priorités relatives à l'application des prescriptions sont largement communiquées par le biais du *National Environmental Enforcement Journal*, assorties de cas spécifiques d'application et d'autres informations. Les fonctionnaires du programme devront veiller, cependant, à ne pas communiquer d'informations susceptibles de faire croire aux membres de la communauté réglementée qu'il est peu vraisemblable qu'ils soient ciblés pour inspection et application contraignante.

EXAMEN ET REVISION

Les priorités doivent subir des changements périodiques et réagir à des facteurs tels les modifications dans les lois et les enseignements retenus dans le cadre du programme. Le Chapitre 9 décrit les méthodes permettant de mesurer et d'évaluer le succès d'un programme d'application des prescriptions. Les décideurs doivent donc changer les priorités en fonction des problèmes identifiés au cours de ces évaluations, améliorant ainsi l'efficacité du programme.

**TABLEAU 4-1. APPROCHES POUR FIXER LES PRIORITES
D'INSPECTION ET DE MISE EN APPLICATION DES PRESCRIPTIONS**

***OBJECTIFS PRIMAIRES : PROTEGER ET RESTAURER LA QUALITE DE
L'ENVIRONNEMENT ET LA SANTE PUBLIQUE***

- **Transgresseurs importants.** Les fonctionnaires du programme peuvent cibler les *transgresseurs importants* (ceux considérés comme faisant le plus grand tort ou posant le plus grand risque) pour inspection et application des prescriptions. Le tort ou risque potentiel est déterminé par la quantité et la toxicité des rejets et émissions de l'entreprise ou l'impact potentiel de l'usage, stockage et évacuation abusifs de substances dangereuses. Cette approche ciblée peut être très avantageuse en matière d'environnement dans la mesure où elle contraint les transgresseurs à adopter la conformité. Les transgresseurs importants sont souvent des entreprises bien connues. Le succès de la mise en application peut avoir des effets dissuasifs considérables sur d'autres importants transgresseurs, mais il ne dissuadera pas pour autant les transgresseurs moins importants qui s'estimeront "protégés" contre cette application, l'attention étant focalisée sur les autres.
- **Type d'industrie ou de procédé industriel.** Les fonctionnaires du programme peuvent décider de cibler, à des fins d'inspection, les industries émettant dans l'air, l'eau et le sol des polluants à haut risque. L'intérêt de cette approche est d'initier les équipes justifiant d'une certaine expérience dans les processus, les pratiques et les matériaux propres à cette industrie, à conduire des inspections et à assurer le suivi des actions contraignantes. Cette approche aura également un effet dissuasif en ce sens que les membres de ce groupe d'entreprises auront tôt fait d'apprendre qu'ils risquent d'être l'objet d'actions contraignantes s'ils ne sont pas en conformité.
- **Les considérations géographiques.** Les zones géographiques qui se caractérisent par des risques élevés à la santé humaine ou à l'environnement peuvent être ciblées à des fins d'inspections et d'application des prescriptions. A titre d'exemple, les fonctionnaires du programme peuvent entreprendre des inspections et prendre des mesures exécutoires afin que les entreprises dans une zone géographique particulière soient en conformité et atteindre les objectifs de qualité prévus pour cette région.
- **Types d'émission.** Les types particuliers de déchets ou de flux chimiques peuvent constituer des risques considérables à la santé humaine et/ou à la qualité de l'environnement. Les fonctionnaires du programme peuvent s'atteler à réduire l'exposition à ces substances en ciblant, à des fins d'inspection et d'application des prescriptions, toutes les entreprises émettant ces produits.

OBJECTIF PRIMAIRE : PRESERVER L'INTEGRITE DU PROGRAMME

- **Auto-vérification et auto-consignation.** L'on peut effectuer des inspections en vue de s'assurer que les prescriptions relatives à l'auto-vérification et à l'auto-consignation sont respectées. Ces inspections n'auront pas d'incidences directes sur la qualité de l'environnement, mais permettront de s'assurer que l'information nécessaire à la prise de décision et au développement de stratégies est accessible au programme.

**TABLEAU 4-1. APPROCHES POUR FIXER LES PRIORITES
D'INSPECTION ET DE MISE EN APPLICATION DES PRESCRIPTIONS (suite)**

***OBJECTIF PRIMAIRE : PRESERVER L'INTEGRITE DE L'APPLICATION DES
PRESCRIPTIONS***

- **Des transgresseurs moins importants et des zones de moindre risque.** Une sélection d'activités contraignantes à l'intention de transgresseurs moins importants et de zones d'émission de moindre risque peuvent être entreprises en vue de maintenir une présence visant l'application exhaustive des prescriptions.
- **L'historique de la conformité.** L'analyse des données de conformité peut mettre en lumière des archétypes de non conformité par des entreprises particulières ou types d'installations. Les fonctionnaires du programme peuvent cibler des transgresseurs dévoilant un modèle particulier. Les fonctionnaires du programme ciblent, par exemple, des transgresseurs réitérants, démontrant ainsi l'engagement du programme à maintenir les entreprises en conformité dès lors qu'une mesure exécutoire ait été décidée.
- **Le suivi des inspections et de l'application.** Les inspections de suivi dans les entreprises qui ont convenu de prendre des mesures correctives à l'égard de violations ou autrement, sont des inspections destinées à l'amélioration de la qualité de l'environnement. Les inspections de suivi (et d'application des réglementations, le cas échéant) sont menées en vue de s'assurer que l'entreprise respecte ses engagements et œuvre aux fins de conformité.