

5. LA PROMOTION DE LA CONFORMITE

INTRODUCTION

L'on exprime par *promotion de la conformité* toute activité susceptible d'encourager la conformité volontaire aux prescriptions en matière d'environnement. La promotion aide à surmonter quelques uns des obstacles qui s'opposent à la conformité, discutée au Chapitre 2. La plupart des stratégies de conformité comprennent des activités destinées à la fois à promouvoir et à appliquer les prescriptions. Les décideurs ont à déterminer la meilleure méthode possible permettant de combiner ensemble la promotion de la conformité et les mesures d'application. L'on sait, par expérience, que la promotion seule n'est pas toujours efficace. L'application des prescriptions est nécessaire à l'instauration d'un climat où les membres de la communauté réglementée seront assez motivés pour mettre à contribution les options et les ressources que leur fournit la promotion. L'expérience d'un certain nombre de pays a démontré, d'un autre côté, que l'application seule des prescriptions n'est pas, elle-aussi, aussi efficace que lorsqu'elle est associée à la promotion. Ceci est surtout vrai lorsque, par exemple :

- La taille de la communauté réglementée est de loin supérieure aux ressources dont dispose le programme pour l'application des prescriptions comme, par exemple, lorsque la communauté réglementée se compose de nombreuses petites sources, telles les stations d'essence individuelles.
- La communauté réglementée est généralement prête à se conformer volontairement aux prescriptions.
- Il existe une résistance culturelle à la conformité.

Ainsi la promotion est un élément essentiel pour la majorité des programmes d'application.

Le présent chapitre décrit six approches à la promotion de la conformité, à savoir :

- L'éducation et l'assistance technique en faveur de la communauté réglementée.
- La promotion du soutien public.
- La connaissance d'histoires à succès.
- La mise au point de mécanismes de financement créatif.
- L'attribution de stimulants économiques.
- Le renforcement des capacités de gestion de l'environnement au sein de la communauté réglementée.

L'EDUCATION ET L'ASSISTANCE TECHNIQUE

L'éducation et l'assistance technique frayent la voie à la conformité volontaire. Elles sont essentielles à tout effort visant à juguler l'ignorance et l'incapacité qui constituent une entrave à la conformité. Avec l'éducation et l'assistance technique, il devient plus facile, et donc possible, pour une communauté réglementée de se conformer, d'une part, en lui procurant les informations sur les prescriptions et la manière de les satisfaire, et d'autre part, en apportant l'assistance aux entreprises réglementées pour les aider à prendre les mesures aboutissant à la conformité. L'importance de l'éducation et de l'assistance technique est capitale dans les premiers stades d'un nouveau programme axé sur les prescriptions, ainsi que dans tout changement apporté aux prescriptions du programme.

Les approches

Il existe plusieurs types d'information et de messages à transmettre aux groupes réglementés pour promouvoir la conformité. Ces informations répondent aux questions suivantes :

- Qui est soumis aux prescriptions ?
- Quelles sont les prescriptions ?
- Pourquoi ces prescriptions sont-elles importantes ?
- Quels sont les changements (y compris les changements techniques et de gestion) qu'il faut apporter pour assurer la conformité aux prescriptions ?
- Comment se produisent ces changements (quels sont, par exemple, les équipements à utiliser et comment fonctionnent-ils) ?
- Quelles sont les conséquences de la non conformité ?

Si la dissuasion est un élément important de la stratégie du programme, l'information transmise doit inclure également, outre l'information éducative, des rapports sur les activités de mise en application. Ceci permettra de susciter à la fois une "présence exécutoire" et un climat de dissuasion. Ce climat encourage les sources à demander l'assistance aux fins de conformité. Le Tableau 5-1 décrit les différentes façons permettant à la communauté réglementée de bénéficier de cette assistance. L'on peut conforter la promotion en élaborant un plan de communication spécifiant le type d'information à communiquer, la manière et la période de transmission, ainsi que la façon dont elle doit être diffusée.

Les Pays Bas fournissent un excellent exemple où l'assistance a permis de résoudre un problème de conformité. Les établissements commerciaux aux Pays Bas étaient invités à évacuer leurs déchets dangereux vers des sociétés de traitement autorisées. Pour les petites entreprises, l'évacuation des déchets posait un problème. Les sociétés de traitement étaient peu disposées à ramasser des petits volumes de déchets, et le transport de petits volumes de déchets sur de longues distances jusqu'aux sociétés de traitement est un fardeau économique que les petites entreprises ne pouvaient supporter. Aussi celles-ci contrevenaient-elles souvent aux règlements sur les déchets dangereux. Le gouvernement néerlandais a intervenu pour résoudre ce problème en installant un dépôt de collecte dans quasiment toutes les villes des Pays Bas de sorte que les petites entreprises, autant que les individus privés, pouvaient évacuer leurs déchets vers ces dépôts en des temps normaux. Cette formule de coopération instituée par le gouvernement a contribué à la solution de ce problème de conformité.

ENCOURAGER LE SOUTIEN PUBLIC

Le public peut devenir un puissant allié dans la promotion de la conformité. Le soutien public est à même de susciter une éthique sociale de la conformité. Il peut également agir en "chien de garde" et alerter les responsables sur les situations de non conformité. Dans la mesure où les lois le prévoient, les membres du public ou les organisations non gouvernementales représentant le public peuvent engager des poursuites contre les entreprises contrevenantes. Le soutien public peut également aider à s'assurer que les programmes de mise en application, pour demeurer efficaces, continuent de recevoir le financement et le soutien politiques nécessaires.

Le soutien public peut s'avérer une importante base de travail dans les entreprises où les préoccupations économiques personnelles rivalisent avec les préoccupations touchant la qualité de l'environnement, ou encore en l'absence d'une prise de conscience ou de souci sur les problèmes de l'environnement. L'on peut éduquer le public sur les causes et les effets de la pollution, sur les risques à court et à long terme qu'ils font courir à la santé humaine et aux ressources naturelles, ainsi que sur les coûts qu'ils font peser sur la communauté. Instruire le public sur l'étendue des dégâts que subit l'environnement peut s'avérer comme une acquisition surprenante d'informations nouvelles.

Les programmes d'application peuvent encourager le soutien public en procédant à l'élaboration et à la diffusion d'informations sur les problèmes d'environnement, sur l'importance de la conformité, des activités du programme et de ses succès, ainsi que sur la manière dont le public peut soutenir le programme. Les responsables du programme peuvent s'associer aux organisations non gouvernementales représentant le public dans l'élaboration et la diffusion de l'information et la promotion de la participation publique.

Les organisations non gouvernementales peuvent indépendamment concourir à la promotion de la conformité en diffusant des informations permettant de susciter une meilleure sensibilisation publique sur les problèmes de l'environnement, d'encourager le soutien et d'exercer la pression pour forcer la conformité.

FAIRE CONNAITRE LES HISTOIRES A SUCCES

Les fonctionnaires du programme peuvent inciter la communauté réglementée à se conformer en publiant des informations sur des entreprises ayant enregistré un succès particulier dans la réalisation de la conformité. Dans les communautés où le public soutient la protection de l'environnement, la publicité positive sur la conformité d'une entreprise est de nature à consolider la réputation et l'image publique de cette dernière. Une telle publicité contribue à l'instauration d'un climat social positif favorable à la conformité.

LES MECANISMES DE FINANCEMENT CREATIF

Les coûts constituent l'un des obstacles à la conformité. Les chefs d'entreprises, bien que désireux d'être en conformité, ne sont pas parfois en mesure de supporter les coûts d'application des prescriptions. Les mécanismes de financement créatif susceptibles de résoudre ce problème comprennent, notamment :

- Les prescriptions compensatoires. Il s'agit essentiellement d'une taxe sur les nouveaux investissements. Les investisseurs désireux de construire une nouvelle installation sont invités à payer des modifications (tels l'installation d'une nouvelle technologie de traitement ou des contrôles sur une technologie déjà en place) destinées à réduire ou à "compenser" la pollution d'une installation existante. Les prescriptions compensatoires ne doivent pas être coûteuses au point de décourager de nouveaux investissements. Un mécanisme sera nécessaire pour s'assurer de la maintenance et du fonctionnement de l'équipement dès son installation dans l'entreprise concernée.
- L'adaptation réciproque. Le principe de l'adaptation réciproque est semblable à celui des prescriptions compensatoires. Dans ce cas, les investisseurs désireux de mettre en place une nouvelle installation sont invités à "adopter" une installation existante déjà et l'aider à réduire sa pollution. Les investisseurs étrangers y sont particulièrement intéressés en tant que moyen permettant de promouvoir la bonne volonté dans la communauté locale ainsi qu'avec les autorités gouvernementales.

TABLEAU 5-1. MOYENS PERMETTANT DE FOURNIR L'INFORMATION ET L'ASSISTANCE A LA COMMUNAUTE REGLEMENTEE

- **Les publications**, tels les brochures et les manuels d'orientation, conçus spécialement à des fins éducatives et sont distribués ou mis à la disposition des groupes réglementés.
- **Les programmes de formation**, spécialement conçus pour éduquer la communauté réglementée en matière de prescriptions et de conformité.
- **Les conférences** et autres réunions qui réunissent les fonctionnaires d'un programme d'application, les communautés réglementées et autres parties concernées.
- **Les lignes directes** – qui sont des numéros de téléphones dédiés à la communauté réglementée pour poser des questions et recevoir information et assistance.
- **L'assistance technique**, que fournissent (1) un personnel entraîné et disposé à se rendre auprès des membres de la communauté réglementée et les aider à apporter les changements nécessaires à la conformité, (2) des inspecteurs qui apportent l'assistance technique inscrite dans le cadre de leur inspection, et (3) les programmes d'assistance spéciale, mis en place, par exemple, dans les universités, et qui constituent une ressource centrale d'information et d'assistance relatives à la conformité.
- **Les formules de coopération** – les fonctionnaires du programme peuvent simplifier les formules de coopération parmi les petites entreprises désireuses de se conformer mais ne disposant pas des ressources nécessaires. Une "formule", par exemple, peut inclure de petites installations établies avec les fonds du programme pour servir de centre de traitement des polluants qu'il faut contrôler ou recycler. Dans ces cas, les décideurs devront déterminer si les services du centre sont fournis gratuitement ou contre certains frais.
- **Les annonces médiatiques** – informations diffusées par le biais de journaux, à la télévision ou à la radio. Elles peuvent inclure des informations sur les prescriptions et leur application, ainsi que sur les activités contraignantes. La divulgation des violations par le public et les avantages que les activités contraignantes du programme peuvent avoir sur l'environnement sont de nature à amener le public à exercer une pression favorable à la conformité.
- **Les associations commerciales et professionnelles**. Ces groupes ont, en principe, établie de bons réseaux de communications à travers leurs publications et réunions. Ces activités constituent une tribune où la communauté réglementée et le personnel du programme d'application échangent l'information et les idées.
- **Les universités**. Dans certains pays, les universités sont d'importants centres de rencontre de professionnels. Les publications ou conférences universitaires, par exemple, peuvent s'avérer d'importants véhicules pour l'éducation des membres de la communauté réglementée.
- **Les journaux professionnels**. Les articles et annonces de ces publications constituent un moyen utile pour atteindre les membres d'une communauté professionnelle particulière.

- La vente d'actions. Dans les situations où des entreprises étatiques sont privatisées, l'entreprise peut lever des fonds en vendant aux investisseurs les parts de l'entreprise. Cette option sera particulièrement alléchante dans la mesure où la collectivité locale souhaite investir. Les recettes peuvent être utilisées pour rénover les installations de sorte qu'elles répondent aux prescriptions et réduisent ou éliminent les incidences de la pollution sur la communauté.
- Les emprunts. Selon ce mécanisme, les institutions prêtant des fonds pour de nouveaux investissements exigent qu'une partie de l'emprunt soit réservée à la restauration ou à la protection de la qualité de l'environnement.
- Les bons environnementaux. Les propriétaires étatiques ou privés d'une entreprise soumis aux prescriptions en matière d'environnement peuvent émettre des fonds pour financer les changements nécessaires à l'application des prescriptions. Les propriétaires paient des intérêts sur l'emprunt aux détenteurs des bons jusqu'à son remboursement intégral. Dans certains pays, l'intérêt procédant des bons environnementaux est exonéré de taxes. Les bons environnementaux sont particulièrement adaptés à des situations où l'entreprise peut reconstituer le coût de la conformité par la perception d'un droit sur la prestation ou le produit (les municipalités peuvent, par exemple, facturer l'eau utilisée par les citoyens et l'industrie pour couvrir les coûts de traitement de l'eau). Ces recettes assurent les détenteurs de bons que leur emprunt sera remboursé.

LES INSTRUMENTS INCITATIFS ECONOMIQUES

Les programmes environnementaux encouragent la conformité grâce aux stimulants économiques qu'ils offrent. Cette approche est efficace pour les organismes publics pour lesquels les sanctions financières ne constituent pas vraiment un facteur de dissuasion puisqu'ils sont financés par le gouvernement. Les avantages de la conformité peuvent bénéficier à l'entreprise, en général, ou à l'individu en fonction de leurs performances. Ces stimulants comprennent, notamment :

- Les redevances. L'entreprise est facturée en fonction des caractéristiques (tels le volume, taux, toxicité) de sa pollution (tels les effluents, les émissions, les déchets). Contrairement aux sanctions financières, les redevances génèrent un coût immédiat que l'entreprise doit supporter pour sa pollution. Les redevances génèrent, d'autre part, des recettes que le programme d'application des prescriptions peut employer. Les redevances doivent être suffisamment élevées pour pouvoir dissuader la pollution, autrement elles ne valent pas plus qu'une "licence à polluer".
- L'incitation fiscale. Il s'agit de taxes réduites sur des coûts associés à l'amélioration de la qualité de l'environnement, tels l'installation d'équipements pour le contrôle de la pollution ou le changement introduit à un processus de prévention de la pollution.
- Les taxes sur la pollution. Ces taxes sont basées sur le volume et/ou la toxicité des émissions, les effluents ou les déchets. Les taxes sur la pollution constituent une alternative purement économique à l'établissement de normes.
- Les subventions aux entreprises conformes. Les entreprises qui se conforment aux prescriptions peuvent bénéficier d'une subvention leur permettant d'assumer le coût de la conformité.
- Les primes d'entreprise ou d'opérateur pour la réalisation de résultats meilleurs que ceux prévus par les permis, les licences ou les réglementations.
- Les points de promotion pour cadres supérieurs d'entreprises appartenant à l'Etat ayant atteint la conformité.

RENFORCEMENT DES CAPACITES D'UNE INSTALLATION EN MATIERE DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

Bon nombre de nations et d'organisations internationales, notamment les Etats Unis, le Canada, les Pays Bas, la Communauté européenne, la Chambre international du Commerce et le Programme des Nations unies pour l'Environnement, s'emploient à la promotion du concept de renforcement des capacités en matière de gestion interne de l'environnement dans les entreprises, et ce, afin de promouvoir la conformité et, de façon générale, d'améliorer la qualité de l'environnement. L'une des approches destinées à renforcer les capacités de gestion concerne la vérification environnementale.

La *vérification environnementale* est une évaluation périodique et exhaustive des systèmes et pratiques de gestion dans une entreprise qui affectent la conformité environnementale. L'objectif d'une vérification environnementale est d'examiner les nombreux différents changements que requiert la gestion, notamment :

- La mise au point d'un plan ou d'une politique de conformité environnementale formelle, y compris les objectifs de gestion de l'environnement.
- L'éducation et les programmes de formation en faveur du personnel.
- L'acquisition, le fonctionnement et la maintenance des équipements nécessaires à la réalisation des objectifs environnementaux.
- La création d'emplois et de départements au sein de l'entreprise affectés à la réalisation de la conformité environnementale.
- La budgétisation et la planification de la conformité environnementale.
- L'élaboration, le contrôle, la tenue des registres d'auto-consignation, et les systèmes d'établissement des rapports internes et externes.
- La mise en place de systèmes de communication interne et de voie hiérarchique permettant d'assurer la conformité.
- L'évaluation des dangers et risques que représentent les émissions et/ou déchets de l'entreprise.

La vérification environnementale peut être accomplie par un personnel ayant suivi une formation spécialisée ou par un vérificateur indépendant qui se rend périodiquement à l'entreprise pour évaluer son état de conformité et formuler, le cas échéant, les recommandations quant aux changements à apporter. Le concept de vérification environnemental bénéficie du soutien des chefs d'industrie qui ont désormais de bonnes raisons d'opérer leurs affaires dans des conditions écologiquement saines. De nombreuses entreprises ont découvert, par exemple, que des matériaux de valeur et une énergie inestimable peuvent être tirés du flux des déchets, réutilisés ou revendus. D'autres entreprises souhaitent réduire les possibilités d'être poursuivies par le gouvernement ou le public. Aux Etats Unis, les lois sur les valeurs mobilières des sociétés exigent des entreprises publiques à évaluer et à divulguer leurs responsabilités potentielles en matière d'environnement, prescription qui est de nature à encourager la vérification environnementale interne.

Les fonctionnaires des programmes d'application favorisent également le concept de vérification environnementale comme faisant partie intégrante des bonnes pratiques des entreprises. Les idées pour la promotion de la vérification environnementale comprennent, entre autres :

- Des projets pilotes pour introduire le concept de vérification dans les petites et moyennes entreprises.
- Des conseillers en écologie qui aideront les entreprises à mettre en place des systèmes simples de vérification interne.
- Des centres de vérification régionaux régis par l'industrie et destinés à fournir des prestations de vérification et de consultation aux membres de cette industrie, à leur demande.

- Des ateliers internationaux en vue d'apporter le concept de vérification environnementale à des pays susceptibles d'encourager cette pratique auprès de leurs entreprises réglementées.
- Le recrutement de personnel universitaire ou autres spécialistes en gestion pour l'élaboration de programmes de formation à l'intention des vérificateurs.
- La divulgation des responsabilités en matière d'environnement (impact et violations sur l'environnement) dans les déclarations écrites d'entreprises émettant des actions ou des obligations.