

9. EVALUATION DU SUCCES DU PROGRAMME ET ATTRIBUTION DES RESPONSABILITES

INTRODUCTION

L'information est un puissant outil vital pour le succès de la mise en œuvre d'un programme d'application des lois. L'information sur les activités et les résultats du programme fournit la preuve que les individus chargés de l'application des lois continuent à le faire uniformément et impartialement selon les procédures et les stratégies établies. L'information peut aider les directeurs à adapter les programmes d'application des lois aux conditions nouvelles et aux enseignements retenus au fur et à mesure de la réalisation du programme. L'évaluation périodique du programme permettant de réunir des informations sur les activités et les résultats du programme sert plusieurs objectifs, notamment :

- Evaluation de la stratégie du programme. L'évaluation aide les directeurs des programmes à déterminer si les stratégies employées permettent d'atteindre la conformité. Les résultats des évaluations serviront de base pour identifier les problèmes et apporter les changements nécessaires à l'amélioration de l'efficacité.
- Responsabilisation interne. L'évaluation périodique du succès fournit une base pour la mise en place d'un système en vertu duquel le personnel du programme sera tenu responsable de la réalisation ainsi que de l'efficacité du programme. L'élaboration d'un système de responsabilisation implique la définition des buts et/ou des mesures de performance, l'engagement du personnel du programme à atteindre ces but/mesures, et l'évaluation de leurs performances par rapport aux buts/mesures. Des dispositions sont prises, le cas échéant, pour améliorer la performance. La responsabilisation est d'une grande utilité pour garantir la qualité du programme à tous les niveaux, du personnel débutant jusqu'aux cadres supérieurs.
- Instauration de la dissuasion. L'établissement de rapports périodiques sur les activités et les succès du programme, à l'intention de la communauté réglementée, contribuera à la dissuasion, et ce, en suscitant une meilleure sensibilisation au fait que les violations ont de bonnes chances d'être identifiées et punies. Ces rapports ne seront efficaces, cependant, que si le programme donne la preuve de son efficacité et de son succès.
- Responsabilisation publique. Dans certains pays, les programmes d'application des règlements sont invités par la loi à rendre compte de leurs progrès et réalisations au public. L'évaluation du programme fraie la voie à la responsabilisation publique. Cette responsabilisation aura un grand ascendant sur la formulation des stratégies et priorités du programme. Le programme américain d'application des lois, par exemple, est examiné constamment en profondeur par les membres du Congrès, lesquels sont élus par le public. Les membres du Congrès peuvent exiger des audiences et des rapports pour mieux connaître les activités du programme. Les membres du public peuvent contacter leurs représentants au Congrès à tout moment pour exprimer leur satisfaction ou leur mécontentement à l'égard d'un programme.

Le présent chapitre examine les questions et approches relatives à l'évaluation du succès d'un programme.

QUESTIONS PORTANT SUR LA MESURE DU SUCCES

Il n'est pas facile de mesurer le succès d'un programme d'application des prescriptions. Le débat se poursuit aux Etats Unis sur la façon dont il faut mesurer le succès. L'on peut utiliser plusieurs paramètres pour évaluer l'efficacité d'un programme. Certains paramètres servent à mesurer les résultats, tels l'amélioration de la qualité de l'environnement et les taux de conformité. D'autres mesurent les niveaux d'activité, telles les inspections et les mesures exécutoires qui contribuent à la dissuasion. D'autres encore fournissent des évaluations qualitatives sur les performances et la gestion du programme. Les mesures de programmes comprennent, notamment (voir aussi Figure 9-1) :

- Les résultats environnementaux.
- Les taux de conformité.
- La progression dans le retournement d'importants violateurs vers la conformité.
- Les mesures de contrôles de conformité.
- Le nombre de mesures exécutoires.
- L'opportunité des mesures exécutoires.
- L'évaluation des sanctions monétaires.
- Les mesures d'assistance technique.

Chacune de ces mesures (discutée ci-dessous) a ses avantages et inconvénients. Il faut employer plusieurs mesures pour obtenir une évaluation significative de l'efficacité d'un programme. Le choix des mesures à adopter doit tenir compte d'un certain nombre de questions clés, notamment :

- Quel est le degré de précision de la mesure ?
- Quelles sont les ressources que l'obtention des données nécessite ?
- Quelle est la fréquence de collecte des données ?
- Qui doit être chargé de la collecte des données ?
- Comment transmettre les données et par qui ?
- Qui doit procéder à l'analyse des données ? A quoi doit servir l'analyse ?
- Où sont stockées les données ?
- Les données seront-elles informatisées ?

La collecte et le traitement d'une information fiable sur la conformité et l'application des prescriptions constituent un défi constant. Par exemple, le personnel impliqué dans la collecte ou l'analyse des données doit connaître avec précision quelles sont les données qu'il faut consigner. Des problèmes peuvent surgir lorsque différents individus d'un même programme ont différentes interprétations des types de données recherchés.

Un autre défi est qu'un programme d'application des prescriptions requiert différentes données en fonction de ses différents niveaux. Les membres du personnel local, par exemple, portent leur attention de préférence sur des données qu'ils estiment utiles pour l'évaluation des performances du programme. Le personnel du programme au niveau national a probablement d'autres priorités. Il serait plus avantageux de concevoir les systèmes de données nationales d'une optique ascendante. Le personnel local chargé de la collecte des données aura plus de motivation à rassembler des données précises dans la mesure où il pense que ces données lui seront utiles.

Des mécanismes seront nécessaires pour la collecte et le stockage des données, ainsi que pour son transfert, à intervalles réguliers, aux niveaux appropriés pour analyse. Un calendrier d'établissement de rapports d'analyse est également nécessaire. Les décideurs peuvent mener également des études portant sur l'analyse de la stratégie du programme et de son succès, et formuler des recommandations dans ce sens. Ces études peuvent se pencher sur des questions, telles que :

- L'efficacité des différentes politiques du programme, à savoir quels étaient, par exemple, les canaux publicitaires les plus fructueux à atteindre la communauté réglementée, ou la politique d'identification et de triage des transgresseurs.
- L'efficacité des diverses techniques de mise en application des prescriptions.

Une telle analyse sera utile lors de l'examen et du peaufinage des priorités et des stratégies du programme.

LA MESURE DU SUCCES

Il y a deux façons de mesurer le succès. La première consiste à établir des buts ou des objectifs (par exemple : un certain nombre d'inspections doivent être menées annuellement), et à comparer ensuite l'action réalisée par rapport aux objectifs. La seconde implique l'examen des résultats, en

d'autres termes, dépister les tendances et les changements d'activités ou de résultats étalés sur le temps (par exemple, lorsqu'on conclue que les inspections menées cette année ont enregistré 25% de plus que l'année dernière, indiquant ainsi une nette amélioration dans cette activité). Le dépistage peut être routinier (annuel, par exemple), ou périodique. Le dépistage peut s'appliquer à toutes les mesures de succès décrites ci-dessous. L'approche par objectifs fonctionne uniquement lorsque les objectifs établis sont réalistes, ce qui n'est possible et pertinent que pour quelques unes de ces mesures, comme indiqué plus bas.

Les résultats environnementaux

L'objectif ultime de tout programme sur l'environnement est d'améliorer la qualité de l'environnement, ce qui constitue, de fait, la mesure de succès la plus convoitée. Les types de résultats environnementaux mesurables comprennent la qualité globale de l'environnement, la réduction des rejets de polluants et la réduction du risque. Ces mesures ont malheureusement plusieurs insuffisances, à savoir :

- L'intervalle entre la promotion de la conformité et/ou l'activité relative à la mesure d'exécution et l'amélioration conséquente dans la qualité de l'environnement peut être considérable.
- Il est difficile de rattacher les changements dans la qualité de l'environnement aux sources spécifiques ou à des actions spécifiques de conformité.
- D'autres facteurs, tels les changements dans les tendances climatiques ou les conditions économiques peuvent affecter la qualité de l'environnement et, partant, la précision de la mesure.
- La conformité avec certaines prescriptions sur l'environnement ne donne pas des résultats mesurables sur la qualité de l'environnement.

Les taux de conformité

Les taux de conformité représentent l'une des meilleures mesures de succès dans l'application des prescriptions. Ce sont les taux élevés de conformité qui constituent l'objectif final de la plupart des programmes américains. Mais cette mesure aussi a ses défauts.

- Les taux de conformité s'appuient sur l'exhaustivité et la fréquence des inspections et/ou sur l'exactitude des données auto-vérifiées. Les taux de conformité ne seront pas fiables si ces données ne sont pas exhaustives ou suffisamment précises.
- Un taux moindre de conformité signifie que le programme fait du bon travail dans la détection des violations, qu'il utilise des normes drastiques de conformité et/ou que les prescriptions sont rigoureuses.
- Un taux élevé de conformité peut induire en erreur si les sources principales de pollution restent hors conformité, ou si les sources en conformité ne le restent plus.

En raison de ces insuffisances, il est difficile pour les programmes américains d'imputer aux directeurs les améliorations dans les taux de conformité. Néanmoins, les programmes américains utilisent les taux de conformité pour indiquer les milieux spécifiques réclamant l'attention de la direction.

Si les taux de conformité sont utilisés comme une mesure du succès, les décideurs devront convenir de la consistance de la conformité. Par exemple :

- Est-ce que la conformité signifie qu'il faut atteindre les niveaux déterminés d'émission ou respecter un calendrier de conformité établi par un accord sur l'application des prescriptions ?

- Le taux de conformité doit-il couvrir l'ensemble des prescriptions, même les plus mineures, ou seulement les prescriptions les plus importantes ?
- Comment faut-il signaler les violations répétées ? Par exemple, comment faut-il signaler les sources qui sont en conformité durant la période de référence mais qui sont notoires pour leurs conformités intermittentes ?
- Quel doit être l'impact du pourcentage des sources de situation inconnue sur l'évaluation des taux de conformité ? Par exemple, si un taux particulier de conformité représente 10% des entreprises couvertes par les données, quelle doit être l'hypothèse à l'égard des autres 90% ?
- Quelles sont les données nécessaires pour s'assurer que les entreprises en conformité continuent à l'être ?

La progression dans le retournement des violateurs d'importance vers la conformité

Les violateurs importants sont ceux qui ont la plus grande incidence sur la qualité de l'environnement. Leur retour à la conformité aura le plus grand impact immédiat sur la qualité de l'environnement. De plus, il aura un effet dissuasif considérable, du fait que les violateurs d'importance sont des sources d'envergure et relativement bien connues dans les communautés réglementées. Cet indicateur est approprié tant pour le dépistage que pour l'établissement des objectifs. Il convient de se rappeler que cet indicateur ne fournit pas de mesure sur le succès enregistré dans la partie de la communauté réglementée qui ne s'insère pas dans le cadre des "violateurs d'importance".

Les Etats Unis ont utilisé cette mesure dès la fin des années 70. C'est l'un des outils de gestion le plus réussi dans le pays. Au départ, les fonctionnaires du programme américain, après avoir identifié les sources de pollution les plus importantes du pays, ont engagé des mesures à leur égard. Cet effort a amené plusieurs grandes industries à la conformité. Mais cette première action achevée, les activités d'application des prescriptions ont rapidement régressé. En 1985, les Etats Unis ont adopté un nouveau système qui n'écarte aucune industrie particulière. Des critères nationaux ont été établis pour définir un transgresseur d'importance. Les décideurs ont également défini les actions à entreprendre à l'égard de types particuliers de violations. Les fonctionnaires du programme doivent, en l'occurrence, identifier les violateurs d'importance dans leurs juridictions respectives et s'engager à prendre des mesures spécifiques tous les trois mois contre un certain nombre d'entre eux. Les sources sont contrôlées jusqu'à la réalisation totale de la conformité. Les registres tenus indiquent le nombre de violations importantes identifiées, le nombre et le type d'actions entreprises à leur égard, et les résultats de ces actions. L'évaluation de la performance est calculée ensuite selon le degré d'accomplissement de ces objectifs. La liste des violations d'importance est rendue publique.

Cette approche a plusieurs avantages, à savoir :

- Elle assure le suivi non seulement des mesures prises, mais aussi des résultats enregistrés. On peut facilement associer les mesures aux résultats.
- Le système encourage les actions sensiblement bénéfiques à l'environnement.
- Les directeurs des programmes de mise en application peuvent analyser les données permettant d'établir des archétypes de conformité à travers l'industrie, les entreprises et les milieux écologiques.
- Rendre publique la liste des violateurs d'importance est susceptible d'inciter d'autres sources à se conformer aux prescriptions et à maintenir cette conformité.

Mesures du contrôle de conformité

La manière dont un programme d'application des prescriptions contrôle la conformité constitue une autre mesure du succès, convenant tant pour le suivi que pour l'établissement des objectifs. Plusieurs mesures peuvent assurer le suivi du progrès dans ce domaine, notamment :

- Le nombre d'inspections.

- La qualité des inspections.
- La pertinence des cibles d'inspection.
- Le volume des données d'auto-vérification reçues.
- La qualité des données d'auto-vérification reçues.

Le suivi du nombre d'inspections est probablement le plus facile de ces indicateurs. Cet indicateur fournit une mesure qualitative du succès enregistré par le programme et dont l'objectif est d'engendrer une présence exécutoire.

Les Etats Unis utilisent ces indicateurs dans leurs programmes d'application des lois. Les fonctionnaires du programme fixent les objectifs des inspections et établissent des rapports sur les inspections effectuées. Les décideurs élaborent des critères nationaux pour des stratégies efficaces d'inspection et les fonctionnaires du programme évaluent ces stratégies eu égard aux critères. Les Etats Unis mènent également des inspections de supervision pour évaluer la qualité des inspections. Les inspections de supervision sont menées par les inspecteurs du programme ou des consultants, séparément ou simultanément avec les inspecteurs locaux. La mesure du contrôle de conformité soulève cependant un problème, à savoir que les inspections bien ciblées et de haut niveau sont de nature à accroître le nombre des violations détectées et, partant, de diminuer le taux de conformité.

Nombre de mesures exécutoires

Les actions en justice constituent le moyen ultime parmi les instruments d'application des lois en matière d'environnement. Les mesures exécutoires sont par conséquent d'un intérêt particulier pour le public et les organisations non gouvernementales concernés par la qualité de l'environnement. Aux Etats Unis, par exemple, cette mesure est considérée par le public et les législateurs américains comme un indicateur de l'engagement des directeurs de programme à atteindre la conformité, d'où le suivi étroit dont elle bénéficie.

Mais en dépit de son importance dans les relations publiques, cet indicateur a d'importants inconvénients, à savoir :

- Le fait qu'une action contraignante ait été initiée ne signifie pas nécessairement que la conformité sera atteinte d'une manière opportune et efficace. Un procès peut aboutir à des délais considérables dans le calendrier de conformité.
- Les actions en justice représentent les mesures exécutoires les plus coûteuses. L'insistance sur l'action judiciaire peut détourner l'attention et les ressources des autres activités qui sont essentielles au succès du programme. Cette question est d'un intérêt particulier surtout lorsque les sources réglementées sont petites et nombreuses.
- Le nombre de mesures exécutoires dépend partiellement du degré de non conformité. Par exemple, il serait plus facile d'entamer avec succès une action contraignante aux premiers stades d'un programme lorsqu'il est évident que les violateurs sont plus nombreux qu'aux stades ultérieurs lorsque les violations (dans la mesure où le programme constitue une réussite) sont moins sérieuses et peu évidentes.

Les décideurs devront, avant d'utiliser cet indicateur, décider exactement de ce dont il faut tenir compte : nombre total des cas intentés ; une répartition des types de cas selon le sérieux de la violation, le nombre de sites concernés, les violations multiples ou répétées ; le nombre de cas gagnés, etc. Ces indicateurs NE conviennent PAS pour l'établissement d'objectifs, car si les directeurs de programmes sont assignés la responsabilité de satisfaire les quotas des mesures exécutoires, l'objectivité du programme dans l'évaluation du degré de conformité des sources risque d'être sapé.

Opportunité des mesures exécutoires

L'un des meilleurs indicateurs de l'efficacité d'un programme est le temps qu'il lui faut pour (1) répondre à une violation, ou (2) atteindre la conformité. L'idéal serait que les différents types de mesures exécutoires soient en majorité aussi rapides que possible de sorte que la source retrouve la

conformité dès que possible. L'on peut mesurer l'opportunité en évaluant des tendances de contrôle et, parfois, en comparant les résultats actuels avec les objectifs fixés. Les tendances de contrôle sont, par exemple, adéquates pour mesurer le temps nécessaire à la réalisation de la conformité compte tenu des nombreux facteurs qui influencent le résultat. L'on peut mesurer également l'opportunité en fixant les objectifs des différents types de mesures exécutoires. C'est en comparant ensuite les calendriers actuels avec les objectifs d'opportunités que l'on peut évaluer le succès. Des objectifs peuvent également être fixés pour des types de mesures dont l'exécution requiert un délai prévisible. Il s'agit là d'actions contraignantes antérieures et de type plus routinier. Les actions contraignantes impliquant les étapes ultérieures des procédures légales sont généralement trop imprévisibles pour être ainsi évaluées. De même, les mesures opportunes ne sont ni possibles ni appropriées dans certains cas, tels les cas criminels, qui exigent des investigations détaillées avant d'entamer une action contraignante. Il convient de s'assurer que l'utilisation de l'opportunité comme moyen permettant de mesurer le succès d'un programme n'encourage pas le personnel chargé de l'application des prescriptions à prendre des mesures administratives simples plutôt que de poursuivre l'application d'une mesure exécutoire de plus longue haleine.

Evaluation des sanctions monétaires

Cet indicateur concerne simplement le nombre total et/ou l'évaluation des sanctions procédant des mesures exécutoires. Les tendances de cet indicateur servent à mesurer le succès, car il n'est ni possible ni approprié de fixer des objectifs sur le nombre de sanctions à évaluer durant une période particulière ou sur le degré de sévérité des sanctions. Cet indicateur n'est probablement pas le moyen idéal pour tenir les directeurs responsables du succès de l'application des prescriptions, en ce sens qu'il nécessite un intervalle considérable (parfois des années) entre l'introduction de la mesure exécutoire et l'évaluation de la sanction monétaire. Aux Etats Unis, des rapports sont établis annuellement sur la valeur totale des sanctions monétaires imposées aux violations environnementales.

Les mesures d'assistance technique

L'étendue et l'efficacité de l'assistance technique fournie par le programme à la communauté réglementée permettent également de mesurer le succès des programmes, l'accent étant placé ici sur la promotion de la conformité (voir Chapitre 5). Cette mesure de réussite est adéquate tant au plan du suivi que de la fixation des objectifs. Plusieurs mesures permettent de suivre les progrès enregistrés dans ce domaine, notamment :

- Le nombre d'entreprises ayant reçu l'assistance technique.
- La conformité accrue à laquelle ont abouti les entreprises recevant une assistance technique.

Autres mesures

La quête d'éléments utiles à la mesure du succès d'application des prescriptions est un processus continu et créatif. D'autres mesures, outre celles décrites ci-dessus, peuvent être utiles, tels le taux de récidivisme (par exemple, les entreprises qui sont l'objet de mesures exécutoires maintiendront-ils ou amélioreront-elles la conformité à l'avenir ?) et l'opportunité de retour à la conformité après la détection d'une violation (par exemple, dans quels délais la conformité a-t-elle été atteinte ?).