

Principes de mise en application environnementale



**l'Agence américaine pour la Protection de l'Environnement
(U.S. Environmental Protection Agency – U.S. EPA)**

REMERCIEMENTS

Le présent texte est l'un des trois documents qui constituent la base d'un cours de formation sur les Principes de mise en application environnementale. Ce cours a été élaboré par l'Agence américaine pour la Protection de l'Environnement (U.S. Environmental Protection Agency – U.S. EPA) à la demande du Ministère polonais de la Protection de l'Environnement, des Ressources naturelles et des Forêts. Le texte et le cours sont, de façon générale, destinés à tous les niveaux de l'administration, toutes cultures confondues.

Le texte a été mis au point par l'U.S. EPA, en consultation avec le Ministère néerlandais de l'Habitat, de l'Aménagement du Milieu naturel et de l'Environnement, le Ministère polonais de la Protection de l'Environnement, des Ressources naturelles et des Forêts, et le Département d'Ecologie de Katowice, en Pologne. L'auteur principal de ce texte est Mme Cheryl Wasserman, Chef du Compliance Policy and Planning Branch (Bureau de la Politique de Conformité et de Planification) du Office of Enforcement (Département d'Exécution des lois sur l'Environnement) de l'U.S. EPA., avec la collaboration de M. Jo Gerardu du Ministère néerlandais de l'Habitat, de l'Aménagement du Milieu naturel et de l'Environnement.

Une bonne partie du présent texte provient d'articles élaborés par l'auteur pour les besoins de conférences internationales. Le texte s'appuie également sur des références d'importance particulière, notamment, les Actes du Premier Atelier international sur l'Application des Lois sur l'Environnement, tenu à Utrecht, dans les Pays Bas, en mai 1990, et des études de cas en la matière pour le compte de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques. Le texte a également bénéficié des commentaires de réviseurs au Canada, en Hongrie et en Pologne.

Le présent cours de formation doit permettre aux participants de développer leur propre approche dans la gestion d'un problème d'environnement, d'élaborer le cas échéant les critères d'applications des réglementations, et de concevoir une unique stratégie de conformité et de programme d'application. Il fournit également l'occasion de participer à des discussions aux fins de résoudre des cas spécifiques d'application. Les cours de formation ont été conçus par Mme Wasserman, en consultation avec une équipe de l'U.S. EPA, comprenant des membres du personnel de l'Office of Enforcement, de l'Office of Policy, Planning and Evaluation, et le bureau régional de Philadelphie. Mmes Ann DeLong et Margaret Berget, du Office of Enforcement, ont œuvré, avec Mme Wasserman, en qualité de Gestionnaires de Projet pour l'élaboration et la mise en œuvre du cours. M. Tom Maslany, Directeur de l'Air, Toxics and Radiation Division du Bureau régional de l'U.S. EPA à Philadelphie, et le personnel de la Division sont les principaux auteurs de l'étude de cas sur la mise en application de la loi, dans ce cours. La collaboration de Mme Pam Stirling du Bureau de la Politique, Planification et Evaluation, et de Mme Amy Evans du Bureau des Activités internationales, a été essentielle à l'élaboration du cours. Des études de cas facultatives supplémentaires seront élaborées pour les besoins du cours par d'autres régions EPA et le Ministère néerlandais. Une équipe de formateurs futurs de Pologne ont fourni des données inestimables durant la mise au point du présent cours.

Mme Jan Connery, de la Eastern Research Groupe, Inc., consultant retenu par l'U.S. EPA, a édité et apporté son concours à l'élaboration du texte et du matériel didactique, tout en fournissant le soutien logistique et technique nécessaire à la mise en œuvre du présent ouvrage.

TABLE DES MATIERES¹

	PAGE
REMERCIEMENTS	i
TABLE DES MATIERES	ii
GLOSSAIRE	ix
1ère PARTIE : CONTEXTE DE MISE EN APPLICATION	
1. INTRODUCTION	1
Quel est le but de ce texte ?	1
Qu'est-ce que la conformité ?	1
Qu'est-ce que la mise en application ?	2
Pourquoi la conformité et l'application des prescriptions sont-elles importantes ?	2
Quelles sont les composantes nécessaires à la réussite d'un programme d'application ?	3
Comment les programmes évoluent-ils dans différentes cultures et pays ?	5
2. LES BASES DE CONFORMITE ET D'APPLICATION	6
Introduction	6
Les facteurs influençant la conformité	6
La dissuasion	6
Questions économiques	7
La crédibilité institutionnelle	7
Les facteurs sociaux	9
Les facteurs psychologiques	9
La connaissance et la faisabilité technique	10
L'impact sur la conception de programme	10
3. ETABLISSEMENT DE REGLEMENTS ET DE PRESCRIPTIONS APPLICABLES EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT	11
Introduction	11
Caractère exécutoire des différentes approches à la gestion de l'Environnement ..	12
Les lois : Cadre d'application	12
Les pouvoirs	12
Cadre institutionnel	16

¹ Le présent document est basé sur l'édition du 19 février 1992. Le texte a été reformaté en simple interligne, d'où la différence dans la numérotation des pages. De même que du texte supplémentaire a été ajouté à l'Etude de Cas N° 1 dans le Chapitre 11.

TABLE DES MATIERES (suite)

	PAGE
Lois connexes contraignant à la conduite professionnelle et équitable	16
Compatibilité avec les lois en vigueur	16
Structure et critères pour l'établissement de prescriptions en matière d'environnement	18
Les prescriptions : Les rendre exécutoires	18
Equilibre rigueur et faisabilité	20
Améliorer les conditions de conformité	20
Les prescriptions générales	20
Taille de la communauté réglementée	21
Examen de la capacité de la communauté réglementée à être en conformité	21
Implication de la communauté réglementée et d'autres parties concernées	22
Implication des responsables de la mise en application des prescriptions	26
Coordination avec d'autres prescriptions et programmes en matière d'environnement	26
Prescriptions spécifiques à des entreprises particulières.	28
S'assurer de la mise en application	28
Le processus d'octroi des permis et des licences	28
 2^{ème} PARTIE : CONCEPTION DES STRATEGIES DE CONFORMITE ET DES PROGRAMMES D'APPLICATION	
4. IDENTIFICATION DE LA COMMUNAUTE REGLEMENTEE ET ETABLISSEMENT DES PRIORITES DU PROGRAMME	34
Introduction	34
Identification de la communauté réglementée	34
Informations importantes	34
Approches à la collecte de l'information	35
Gestion de l'information	36
Considérations à en tenir compte dans la fixation des priorités	36
Qui doit fixer les priorités ?	37
Transmission des priorités	37
Examen et révision	37
5. PROMOTION DE LA CONFORMITE	40
Introduction	40
L'éducation et l'assistance technique	40
Les approches	41
Encourager le soutien public	41
Faire connaître les histoires à succès	42
Les mécanismes de financement créatif.	42
Les instruments incitatifs économiques	44
Renforcement des capacités d'une installation en matière de gestion de l'environnement	45

TABLE DES MATIERES (suite)

		PAGE
6.	CONTROLE DE LA CONFORMITE	47
	Introduction	47
	Les inspections	47
	Les types d'inspections	47
	La collecte des preuves	49
	Le rapport écrit d'inspection	51
	Le plan d'inspection	51
	Ciblage des inspections	51
	Questions à aborder	52
	La formation des inspecteurs	53
	Les ressources de soutien	55
	Autosurveillance, auto-consignation et auto-vérification par la communauté réglementée	55
	Questions à aborder	57
	Les plaintes des citoyens	59
	Surveillance de zone	59
	Le contrôle du milieu ambiant	59
	La télédétection	59
	Les survols	60
7.	MESURES D'APPLICATION DES PRESCRIPTIONS A L'EGARD DES VIOLATIONS	61
	Introduction	61
	L'éventail des mécanismes de réaction et des pouvoirs légaux	62
	Les pouvoirs légaux	62
	Les mécanismes de réaction	62
	Les mécanismes informels	62
	Les mécanismes formels	64
	Application administrative civile des prescriptions	64
	Application judiciaire civile des prescriptions	66
	Application pénale des prescriptions	66
	Le processus d'application des prescriptions	67
	La protection des droits fondamentaux	67
	Soutien à la mise en application des prescriptions	67

TABLE DES MATIERES (suite)

	PAGE
Le rôle des négociations	69
Rôle du public pour assurer l'obligation de rendre des comptes	69
Les arrangements créatifs : optimisation de l'application des lois pour des résultats de plus grande portée	70
La prévention de la pollution.	70
Réduction de la pollution au-delà de la conformité	70
La vérification environnementale	70
La restauration de l'environnement	71
L'information publicitaire	71
La formation	71
Compte ou obligation bloquée pour des sources en défaut de paiement des pénalités	71
Politiques de mesures d'application des prescriptions	71
Les critères de non conformité	72
Sélection des mesures appropriées d'application des prescriptions	72
Quand faut-il employer les mesures de droit civil ou pénal ?	72
Quand faut-il imposer une sanction ?	72
La première mesure d'application des prescriptions doit-elle inclure une sanction ? ..	73
Quel type de sanction faut-il employer ?	73
Quelles sont les mesures les plus appropriées pour l'application des lois dans les installations appartenant et/ou gérées par l'Etat ?	76
8. CLARIFICATION DES ROLES ET DES RESPONSABILITES	78
Introduction	78
Partage des responsabilités entre les différents niveaux du gouvernement.	78
L'expérience américaine : la responsabilité parallèle avec délégation du rôle principal..	79
L'expérience des Pays Bas : La responsabilité partagée	83
Le rôle des autres institutions gouvernementales	85
Les institutions législatives	86
Les institutions exécutives.	86
Les institutions judiciaires	86
Organismes avec juridiction sur les régions relevant de la gestion de l'environnement	86
La police	87
Rôle des groupes non gouvernementaux	87
Les associations industrielles	87
Les associations de responsables gouvernementaux	88
Les corporations professionnelles et techniques.	88
Les syndicats et unions des travailleurs.	88
Les universités	88
Les compagnies d'assurance	88
Les groupes de défense de l'intérêt public	89

TABLE DES MATIERES (suite)

	PAGE
Le recours aux entrepreneurs indépendants pour remplacer le personnel du gouvernement	89
Centre spéciaux	89
9. EVALUATION DU SUCCES DU PROGRAMME ET ATTRIBUTION DES RESPONSABILITES	90
Introduction	90
Questions portant sur la mesure du succès	90
La mesure du succès	91
Les résultats environnementaux	92
Les taux de conformité.	92
La progression dans le retournement des violateurs d'importance vers la conformité	93
Mesures du contrôle de conformité	93
Nombre de mesures exécutoires	94
Opportunité des mesures exécutoires	94
Evaluation des sanctions monétaires	95
Les mesures d'assistance technique	95
Autres mesures	95
3^{ème} PARTIE : MISE EN ŒUVRE ET EXPERIENCE	
10. CREATION D'UN PROGRAMME EFFICACE D'APPLICATION DES LOIS	97
Le personnel	97
Le rôle du personnel du programme	97
Le niveau des effectifs	97
La formation	97
L'utilisation de tierces parties	99
Les systèmes de gestion de l'information	100
Le financement du programme	100
Evolution des programmes de mise en application	101
La mise en application des prescriptions : une priorité	101
L'évolution des pouvoirs	102
Identification de la communauté réglementée et établissement des priorités	103
La promotion de la conformité	103
La contrôle de la conformité	103
Les mesures d'exécution	104
Les rôles et responsabilités	104
Evaluation et responsabilisation	105

TABLE DES MATIERES (suite)

	PAGE
11. ETUDES DE CAS : TRAVAILLONS A L'UNISSON	106
Introduction	106
Etude de cas 1: Application des règlements sur la qualité de l'atmosphère dans le Comté d'Allegheny, USA	108
Introduction	108
Profil du Comté	108
La pollution atmosphérique avant 1970	109
L'autorité chargée du contrôle de la pollution de l'atmosphère, 1970-1991 ...	109
Les réglementations sur la qualité de l'atmosphère dans le Comté d'Allegheny, 1970-1991	110
Le Comité consultatif pour le contrôle de la pollution atmosphérique	110
Normes et méthodes	111
Les mécanismes d'application des prescriptions	111
Les ressources	114
Le contrôle	114
Les émissions	115
L'inspection	115
Le rôle de l'Etat et des gouvernements fédéraux	115
Le rôle des groupes environnementalistes et du public	117
Rôle de l'industrie	117
Les résultats	117
Les facteurs influençant le succès	118
Etude de cas 2 : Traitement réfléchi des épaves automobiles aux Pays Bas	120
Introduction	120
Les règlements	120
Le plan des épaves de voitures	120
Mise en oeuvre du plan en Hollande septentrionale	121
Conclusions	122
Etude de cas 3 : Collecte et traitement aux Pays Bas de déchets dangereux provenant des navires	122
Introduction	122
Décret sur la collecte des déchets des navires	123
Approche pour l'application de la loi	123
Les résultats de la mise en application	124
Etude de cas 4 : Mise en application des règlements sur les eaux usées municipales aux Etats Unis d'Amérique	125
Historique	125
Les activités de mise en application	125
Les résultats	125
Les raisons qui sous-tendent le succès de la Politique nationale municipale ..	127
Etude de cas 5 : Mise en application de la réduction du plomb commercialisable aux Etats Unis d'Amérique	128
Historique	128
Les activités de mise en application	128
Les résultats	129

TABLE DES MATIERES (suite)

	PAGE
La dissuasion	129
Conclusion	130
12. RESSOURCES DOCUMENTAIRES	131

GLOSSAIRE

mesure d'application administrative - voir *mesure d'application*.

ordonnance administrative civile - une ordonnance juridique exécutoire et indépendante, établie directement par le programme d'application des réglementations, qui impose les conditions légales spécifiques et/ou des sanctions

mesure exécutoire civile judiciaire - voir *mesure d'application*

pouvoir hiérarchique - une approche à la gestion de l'environnement en vertu de laquelle le gouvernement énonce des prescriptions détaillées en matière d'environnement et œuvre ensuite à la promotion et à la mise en application de la conformité selon ces prescriptions.

contrôle de conformité - la collecte et l'analyse de l'information relative à l'état de la conformité.

promotion de la conformité - toute activité de nature à favoriser la conformité volontaire aux prescriptions. Les exemples de promotion de la conformité comprennent les programmes éducatifs, l'assistance technique et les subventions.

stratégie de conformité - une stratégie visant à atteindre la conformité aux prescriptions.

dissuasion - un climat qui décourage les gens à transgresser les prescriptions.

exécutoire – caractère de ce qui est obligatoirement mis en application.

caractère exécutoire – la limite à laquelle une prescription peut être obligatoirement mise en oeuvre.

mise en exécution (ou en application) - l'ensemble d'actions ou de mesures que les gouvernements ou autres peuvent prendre en vue d'atteindre la conformité au sein de la communauté réglementée et de corriger ou de mettre fin à des situations qui mettent en danger l'environnement ou la santé publique. La mise en exécution par le gouvernement comprend normalement des inspections, des négociations et des actions juridiques. Elle peut également inclure la promotion de la conformité.

programme d'application des lois (ou des prescriptions ou des réglementations) - un programme visant à atteindre la conformité aux prescriptions sur l'environnement et de corriger ou de mettre fin à des situations qui mettent en danger l'environnement ou la santé publique. Les programmes d'application des lois comprennent normalement les inspections, les négociations et les actions juridiques. Ils peuvent également inclure la promotion de la conformité.

mesure d'application - l'ensemble d'actions prises à l'égard d'une violation en vue d'amener le transgresseur à se conformer aux prescriptions et/ou à dissuader le transgresseur et autre de violer à l'avenir les prescriptions.

Mesure informelle - une mesure d'application qui n'impose pas de conditions ou de sanctions légales, ou être exécutoire, mais peut conduire, si elle est ignorée, à une réaction plus sévère. Les mesures informelles consistent d'habitude d'appels téléphoniques ou de documents avisant qu'une violation a été commise et qu'il est indispensable d'entreprendre l'action nécessaire pour corriger cette violation.

mesure administrative d'application des prescriptions - action légale en réponse à une violation traitée par un système administratif intégré au programme d'application.

mesure judiciaire civile d'application des prescriptions - poursuites officielles devant le tribunal pour imposer des conditions ou sanctions spécifiques légales en réponse à une violation.

mesure judiciaire pénale d'application des prescriptions - une mesure d'application des prescriptions préconisant les sanctions pénales (tels l'emprisonnement ou les sanctions financières) en punition du transgresseur pour les violations commises.

environnement - toutes les conditions externes affectant la vie, le développement et la survie d'organismes vivants.

audit ou vérification environnementale - évaluation périodique, systématique, exhaustive, documentée et objective d'une entreprise ou installation pour vérifier l'état de sa conformité avec les prescriptions sur l'environnement et/ou ses systèmes et pratiques de gestion ayant une incidence sur la conformité.

prescriptions en matière d'environnement - des pratiques et procédures spécifiques exigées par la loi pour réduire ou prévenir directement ou indirectement la pollution.

prescriptions spécifiques à l'entreprise ou l'installation - prescriptions s'appliquant à une entreprise ou une installation particulière.

prescriptions générales - prescriptions qui s'appliquent à un groupe d'entreprises ou d'installations.

entreprise ou installation - toute opération ou affaire.

prescriptions spécifiques à l'entreprise - voir *prescriptions en matière d'environnement*.

citation sur le terrain - une ordonnance administrative civile émise directement par l'inspecteur sur le terrain.

sanction - voir *sanction financière*

prescriptions générales - voir *prescriptions en matière d'environnement*

inspection - examen de l'état de conformité d'une installation.

loi - voir *véhicule*.

licence - voir *véhicule*.

sanction monétaire - une sanction qui doit être payée dans la monnaie du pays.

contrôle - voir *contrôle de conformité*.

ordonnance - un document appuyé par la force de la loi qui exige d'un contrevenant de prendre des mesures dans un délai déterminé pour corriger une violation ou mettre fin à une activité illégale.

pénalité - voir *sanction monétaire*.

permis - voir *véhicule*.

décideur - employé dans ce texte pour signifier toute personne impliquée dans l'élaboration ou la mise en oeuvre d'un programme d'application des lois, y compris les fonctionnaires administratifs, les fonctionnaires non gouvernementaux, les chefs d'industries, les élites universitaires et les citoyens.

pollution - la présence de matière ou d'énergie dont la nature, le lieu ou la quantité a des effets indésirables sur l'environnement.

prévention de la pollution - tout effort visant à réduire ou à empêcher l'émission de polluants. La prévention de la pollution comprend, à titre d'exemple, la modification d'un processus de fabrication de sorte que les polluants ne soient plus produits.

communauté réglementée - tous les individus, installations, entreprises et/ou établissements soumis à des prescriptions particulières.

réglementations - voir *véhicule*

programme réglementaire - programme qui comprend des prescriptions.

prescriptions - voir *prescriptions en matière d'environnement* ci-dessus.

sanction - toute conséquence négative imposée à un transgresseur.

auto-contrôle - processus par lequel une source mesure certaines de ses émissions, ses évacuations et/ou ses paramètres de performance afin de fournir des informations sur la nature des polluants évacués et/ou sur les opérations de ses technologies de contrôle.

auto-consignation - processus par lequel les sources maintiennent les registres où sont consignées certaines des activités réglementées qu'elles accomplissent (tels les chargements de déchets dangereux).

auto-vérification - processus par lequel les sources fournissent, périodiquement et/ou sur demande, aux fonctionnaires d'application des prescriptions des données sur l'auto-contrôle et l'auto-consignation.

source - une entreprise ou individu générateur de pollution.

assistance technique - assistance d'une nature scientifique ou technologique fournie au personnel de l'entreprise pour leur permettre de se conformer aux prescriptions en matière d'environnement.

véhicule - ce terme est employé dans le texte pour signifier tout document définissant ou étayant la définition des prescriptions en matière d'environnement. Les principaux véhicules de mise en oeuvre des prescriptions sur l'environnement sont (voir également Tableau 3-3 pour une définition plus détaillée) :

loi - document qui explicite la vision, la portée et les prérogatives des prescriptions destinées à protéger la santé publique contre les polluants et/ou à préserver et à restaurer l'environnement. Les prescriptions sont souvent définies ultérieurement dans des réglementations, permis et/ou licences. Certaines lois contiennent, elles-mêmes, des prescriptions.

réglementation - document qui fixe certaines prescriptions générales que la communauté réglementée doit satisfaire. Certaines réglementations sont appliquées directement. D'autres énoncent les critères et les procédures nécessaires à l'élaboration des permis et/ou licences.

permis - document qui stipule des prescriptions relatives à la construction ou au fonctionnement d'entreprises ou d'installations génératrices de polluants. Ces prescriptions peuvent être générales ou spécifiques à l'entreprise.

licence - document qui comporte des prescriptions relatives à la fabrication, l'essai, la vente et/ou la distribution de produits, tels les pesticides, susceptibles de représenter un risque à l'environnement ou à la santé publique s'ils sont mal employés. Ces prescriptions peuvent être générales ou spécifiques à l'entreprise.

violation - non conformité à une prescription.

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.

2. LES BASES DE CONFORMITE ET D'APPLICATION

INTRODUCTION

L'un des objectifs majeurs d'un programme d'application environnementale est celui de modifier le comportement humain et faire en sorte que les prescriptions en matière d'environnement soient respectées.¹ Pour atteindre ce but, il est nécessaire d'amener la communauté réglementée à s'y conformer, d'écarter les obstacles qui entravent cette conformité et d'enrayer les facteurs qui favorisent actuellement cette non conformité.

De nombreux facteurs, énumérés dans le Tableau 2.1 et décrits ci-dessous, affectent la conformité. Quant aux facteurs agissant sur une situation particulière de réglementation, ceux-ci varient considérablement en fonction des conditions économiques de la communauté réglementée, des normes culturelles en vigueur dans la communauté et de la nation dans son ensemble, mais parfois aussi des personnalités et des valeurs propres aux chefs d'entreprises de la communauté réglementée.

Plusieurs des facteurs décrits ci-dessous influenceront, dans maintes situations environnementales, sur le comportement de la communauté réglementée. Aussi les programmes de mise en application en matière d'environnement sont-ils généralement plus efficaces lorsqu'ils réunissent une série d'approches permettant de modifier le comportement humain. Les approches décrites dans ce texte se divisent en deux catégories, à savoir, (1) la promotion de la conformité par le biais de l'éducation et de mesures incitatives, et (2) l'identification des transgresseurs pour les mettre en conformité par le biais d'actions entreprises contre eux. Dans certaines cultures, ces deux approches sont connues comme le "bâton" et la "carotte". L'accent sera mis dans les différents programmes sur ces deux approches en fonction de la culture et de la réglementation spécifique à la situation. Néanmoins, l'expérience avec les programmes d'application a démontré que, en fin de compte, il est indispensable d'exercer une certaine forme de mesures d'application si l'on veut aboutir à une conformité généralisée.

LES FACTEURS INFLUENÇANT LA CONFORMITE

La dissuasion

Il est des gens, dans toute situation réglementée, qui adoptent volontairement la conformité, d'autres qui ne le font pas, d'aucuns ne se conformeront que lorsqu'ils se rendent compte que d'autres ont été sanctionnés² pour cause de non conformité. Ce phénomène – en vertu duquel les gens ne modifient leur comportement que pour éviter la sanction – s'appelle la *dissuasion*. L'application des lois dissuade les violateurs repérés de commettre de nouvelles violations. Elle dissuade également les autres transgresseurs potentiels en leur adressant un message leur signifiant qu'ils risquent, eux aussi, de connaître des conséquences de la non conformité. Cet effet multiplicateur, ou effet de levier, fait de cette application des lois un puissant outil permettant d'aboutir à une conformité de grande envergure. Les études et l'expérience en matière d'application des prescriptions mettent l'accent sur quatre facteurs indispensables à la dissuasion, à savoir :

- Il y a de bonnes chances que les infractions soient repérées.
- La réaction aux violateurs est rapide et prévisible.

¹ Un autre but du programme d'application est d'écarter tout risque immédiat et sérieux que pose la pollution à la santé publique ou à l'environnement (tel, par exemple, le déversement de produits chimiques contaminant l'alimentation en eau potable, la découverte de déchets chimiques toxiques ou explosifs dans des zones accessibles au public).

² La *Sanction* est utilisée dans ce texte dans le sens de conséquence négative imposée au violateur.

- La réaction comporte une sanction appropriée.
- Ceux qui sont soumis aux prescriptions s'apercevront que les trois premiers facteurs sont manifestes.

Ces facteurs sont interdépendants. Pour susciter un niveau adéquat de dissuasion, par exemple, il convient d'appliquer des sanctions plus sévères aux violations qui seront peu vraisemblablement repérées. De même qu'une sanction légère peut être suffisante si les violations sont susceptibles d'être détectées, ce qui aura pour effet de produire une réaction relativement rapide. Compte tenu de l'importance que revêt la perception dans le déclenchement de la dissuasion, la *manière* dont les procédures d'application sont lancées est tout aussi importante que le fait qu'elles sont réellement prises. L'histoire abonde de récits sur des petites armées qui ont réussies à battre des forces en plus grand nombre rien qu'en donnant l'impression qu'elles constituaient une formidable force de combat. Il en est de même pour les procédures d'application, lesquelles peuvent avoir un impact considérable allant au-delà du simple fait d'amener un violateur vers la conformité, dans la mesure où elles sont bien placées et correctement annoncées.

Questions économiques

Le changement peut être également motivé par des considérations économiques. Une communauté réglementée se conformera vraisemblablement plus dans les cas où les responsables de l'application peuvent démontrer que la conformité est une source d'économie (par exemple, l'exercice de la conformité en recyclant les matériaux de valeur au lieu de les évacuer dans l'environnement est susceptible de leur apporter un bénéfice net), ou lorsque le gouvernement offre un type de subvention pour conformité. Par contre, plus le coût de la conformité est élevé, plus grande sera la résistance de la communauté réglementée. Des directeurs d'entreprises, bien qu'ils soient désireux de souscrire à la conformité, peuvent s'y détourner s'ils estiment que le coût de cette conformité constituera une charge économique à leurs opérations. Les Pays Bas ont enregistré un niveau élevé de conformité pour le traitement des déchets pétroliers lorsqu'il était proposé à titre gratuit ; cette conformité a baissé dès que le gouvernement a imposé des frais pour cette prestation.

Pour obvier au motif économique qui sous-tend la violation de la loi, l'idéal serait que la pénalité financière sanctionnant une violation soit au moins égale au montant que l'entreprise aura économisé par sa non conformité. Ceci dissuadera les décisions économiques délibérées de ne pas se conformer et permettra d'assurer un traitement égal tant aux contrevenants qu'aux non-contrevenants.

La crédibilité institutionnelle

Chaque pays possède ses propres normes sociales en matière de conformité. Ces normes procèdent, en grande partie, de la crédibilité des lois et des institutions chargées de leur mise en œuvre. Les normes sociales peuvent, par exemple, se traduire par la non conformité dans certains pays où, historiquement, les lois n'ont pas été appliquées, soit parce que ces lois sont inapplicables, soit en raison de l'absence du pouvoir politique ou des ressources permettant aux institutions en charge de les appliquer. Dans certains pays, la non conformité est une forme de résistance à des récents régimes qui ont imposé des lois contraires à la volonté de leurs citoyens. Il faut compter plus de temps dans ces pays pour établir la crédibilité des programmes de conformité.

TABLEAU 2-1. FACTEURS AFFECTANT LA CONFORMITE	
FACTEURS MOTIVANT LA CONFORMITE	BARRIERES A LA CONFORMITE ET FACTEURS ENCOURAGEANT LA NON CONFORMITE
ECONOMIQUES	
<ul style="list-style-type: none"> • Désir d'éviter les pénalités. • Désir d'éviter la responsabilité future. • Désir d'épargne financière par l'emploi de plusieurs pratiques économiques et environnementalement saines. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de fonds. • Cupidité/désir de parvenir à des avantages compétitifs. • Demandes concurrentielles des ressources.
SOCIAUX / MORAUX	
<ul style="list-style-type: none"> • Valeurs morales et sociales pour la qualité de l'environnement. • Respect social de la loi. • Volonté manifeste du gouvernement d'appliquer les lois en matière d'environnement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de respect social pour la loi. • Manque de soutien public pour les questions relatives à l'environnement. • Absence d'une volonté gouvernementale d'appliquer les prescriptions.
PERSONNELS	
<ul style="list-style-type: none"> • Relations personnelles positives entre le personnel du programme et les directeurs d'entreprises. • Désir du directeur de l'entreprise d'éviter les procédures judiciaires. • Désir d'éviter la prison, la stigmatisation de l'application et la publicité négative. 	<ul style="list-style-type: none"> • Peur du changement. • Inertie. • Ignorance des prescriptions. • Ignorance des moyens permettant de respecter ces prescriptions.
GESTION	
<ul style="list-style-type: none"> • Emplois et formation dédiés à la conformité. • Des primes ou des augmentations de salaires basées sur la conformité environnementale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de responsabilisation interne en matière de conformité. • Absence de systèmes de gestion spécifique à la conformité. • Manque de formation en matière de conformité à l'intention du personnel.
TECHNOLOGIQUES	
<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité de technologies aux coûts abordables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incapacité de respecter les prescriptions par défaut de technologie appropriée. • Des technologies peu fiables.

Les stratégies visant à instaurer la crédibilité peuvent varier. Une application agressive des lois, dans certains pays, peut apporter la crédibilité alors que, dans d'autres, il serait nécessaire de commencer par une période initiale de promotion et d'encouragement permettant de susciter un esprit de coopération, suivie par un déplacement bien annoncé vers une application plus agressive signifiant ainsi que les contrevenants auront à subir des conséquences. Dans d'autres pays, une approche mixte instituée dès le départ sera la plus adéquate.

La volonté des gouvernements à mettre en application les lois en matière d'environnement – en d'autres termes, de promouvoir affirmativement et volontairement la conformité, et d'identifier et d'imposer des conséquences légales à ceux qui refusent de s'y conformer volontairement – affirme et influence les valeurs sociales. La non application d'une loi peut implicitement signifier que la conformité est une valeur sans importance. Le but du gouvernement d'amener la majorité de la communauté réglementée à s'attacher à la conformité est une indication que celle-ci est importante et explique le besoin de faire de cette conformité une norme sociale.

Les facteurs sociaux

Les relations personnelles et sociales influencent également le comportement. Les valeurs morales et sociales sont de nature à inspirer ou à inhiber la conformité. Dans certaines situations, par exemple, des entreprises se conformeront volontairement aux prescriptions avec un réel désir d'améliorer la qualité de l'environnement. Ou elles le feront avec l'intention évidente d'être "un bon citoyen" et de gagner la bonne grâce de leurs communautés locales ou de leurs clients. Les chefs d'entreprises peuvent, de même, craindre pour leur prestige si des informations sur leur non conformité venaient au public. La conformité peut, par contre, tendre vers le bas dans les pays où la violation des lois et/ou la dégradation de l'environnement suscitent peu ou point de désapprobation sociale. Les bonnes relations personnelles entre les fonctionnaires du programme d'application et les chefs d'entreprises réglementées constituent un autre motif encourageant la conformité. Par ailleurs, le désir d'éviter la confrontation peut empêcher le personnel du programme d'appliquer l'ensemble des mesures exécutoires permettant d'assurer la conformité. De même que l'objectivité de ce personnel peut être compromise s'il devenait trop familier avec le personnel de l'entreprise et de son fonctionnement. Des visites de surveillance, entreprises par un fonctionnaire d'application indépendant peut aider à contrôler et à prévenir ce problème potentiel. Le facteur relationnel peut être intégré à une stratégie de conformité à travers l'octroi du soutien technique aux groupes réglementés et le rehaussement des aptitudes interpersonnelles du personnel chargé de la conformité. L'on peut promouvoir le respect social des prescriptions en matière d'environnement en identifiant les chefs d'industrie qui acceptent d'établir un bon exemple public de conformité ainsi qu'une application ferme et concrète des prescriptions en matière d'environnement (en particulier si l'objectif initial est de corriger le phénomène de non conformité qui fait courir des risques considérables et tangibles à l'environnement et/ou à la santé publique).

Les facteurs psychologiques

De nombreux facteurs psychologiques, communs à la nature humaine, affectent les degrés de conformité. L'un d'entre eux est la peur du changement – la conviction que les procédés familiers de travail sont sûrs et les nouveaux sont risqués. L'inertie en est un autre qui lui est étroitement lié. Beaucoup de gens ont tendance à résister tout naturellement au changement en raison des efforts qu'il faut déployer pour y parvenir. Les efforts promotionnels jouent, dans ce contexte, un important rôle en faisant connaître les avantages de la conformité tout en suscitant une prise de conscience des conséquences réelles de la non conformité et, partant, contribuent à vaincre cette inertie.

La connaissance et la faisabilité technique

Outre leur motivation à s'y conformer, les groupes réglementés doivent en avoir la *capacité*. En d'autres termes, ils doivent savoir qu'ils sont soumis à des prescriptions. Ils doivent aussi assimiler les étapes nécessaires à l'établissement de la conformité et accéder à la technologie nécessaire permettant de prévenir, de surveiller, de contrôler ou de nettoyer la pollution, tout en s'assurant de la maîtrise de son fonctionnement. Toute déficience en matière de connaissance ou de technologie peut sérieusement entraver la conformité. L'on peut surmonter cet obstacle, cependant, par le biais de l'éducation, de la vulgarisation et de l'assistance technique.

L'IMPACT SUR LA CONCEPTION DE PROGRAMME

Comme indiqué précédemment, ce sont la culture et le lieu qui détermineront lesquels des facteurs précités sont susceptibles d'influencer le comportement dans une situation environnementale spécifique. Un programme d'application en matière d'environnement sera d'autant mieux efficace qu'il est conçu sur une compréhension des facteurs en action. Une telle compréhension permettra aux décideurs de déterminer une stratégie appropriée à même de motiver et d'activer la conformité, d'une part, et de décourager la non conformité, d'autre part. Dans certaines cultures, par exemple, où la tendance est d'ignorer à la fois les prescriptions et les appels à un changement volontaire du comportement, la dissuasion peut constituer, dans la conception du programme, la principale composante. Mais dans les pays où existent des normes sociales de conformité, les activités portant sur la promotion de la conformité volontaire peuvent s'avérer, par contre, très efficaces. Dans les cas où les contraintes financières constituent un obstacle majeur à la conformité, l'octroi de soutiens ou d'avantages économiques à la communauté réglementée laissera vraisemblablement un profond impact.

Mais quelques soient les facteurs influençant le comportement, ces derniers sont appelés à changer avec le temps. Aussi la flexibilité de réviser la conception du programme est-elle essentielle à son efficacité à long terme.

3. ELABORATION DE REGLEMENTS ET DE PRESCRIPTIONS APPLICABLES EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT

INTRODUCTION

Il existe plusieurs approches pour aborder les problèmes de gestion de l'environnement (voir Tableau 3-1). Le besoin et la portée de l'application dépendent, en partie, de l'approche adoptée par la gestion (voir Figure 3-1). Certaines approches sont purement volontaires, en ce sens qu'elles encouragent et concourent au changement mais sans l'exiger pour autant. D'autres approches sont de nature *réglementaires*, c'est-à-dire qu'elles réclament le changement. C'est au cœur de ce type d'approches qu'opèrent les *prescriptions en matière d'environnement* – à savoir, des pratiques et des procédures exigées par la loi en vue de réduire ou de prévenir la pollution, directement ou indirectement. Le Tableau 3-2 cite des exemples de types de prescriptions généralement employées avec l'approche hiérarchique à la gestion de l'environnement. Si les approches totalement réglementées (pouvoir hiérarchique) disposent des prescriptions les plus étendues parmi toutes les options gestionnelles, la plupart des autres options intègrent quelques sortes de prescriptions. Il faut donc s'assurer que la conformité correspond aux prescriptions.

Pour favoriser la conformité, il convient de s'assurer, en premier lieu, que les prescriptions en matière d'environnement sont, elles-mêmes, *applicables*. En d'autres termes, s'assurer que la loi accorde les pouvoirs nécessaires à cette application, et que les spécifications sont claires et pratiques. Le présent chapitre décrit les différentes approches que l'on peut employer pour rendre applicables les prescriptions en matière d'environnement.

Le "caractère exécutoire" des prescriptions en matière d'environnement a un profond impact sur l'efficacité et le coût d'application, ainsi que sur le niveau final de la conformité. Précisons, par exemple, que les programmes d'application ne jouissant pas d'une base juridique adéquate ne seront pas généralement efficaces. Quant aux prescriptions qui s'appuient sur des technologies coûteuses, peu fiables ou indisponibles, elles seront difficiles, voire impossibles, à mettre en œuvre pour aboutir à la conformité. De même que les prescriptions brumeuses, imprécises, ambiguës, inconsistantes ou contradictoires peuvent être difficiles, sinon impossibles à exécuter.

Les décideurs peuvent rendre les prescriptions en matière d'environnement aussi efficaces que possible dans la mesure où ils tiennent compte de leur caractère exécutoire tant au début qu'à travers tout le processus de leur élaboration. En effet, soulever des questions une fois que des décisions cruciales aient été prises peut avoir un effet perturbateur, entraîner un gaspillage des ressources et provoquer des délais considérables. Aussi l'implication du personnel, tant légal que technique, est-elle indispensable pour l'élaboration de prescriptions applicables.

CARACTERE EXECUTOIRE DES DIFFERENTES APPROCHES A LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

La plupart des approches à la gestion de l'environnement décrites au Tableau 3-1 sont fondées sur un certain type de prescriptions qui, en toute vraisemblance, exigent une mise à exécution.¹ Par exemple, certaines approches axées sur le marché s'appuient sur l'application des lois pour définir les biens à commercialiser et stimuler le marché. Les prescriptions intrinsèques à un système de permis commercialisable doivent être nécessairement mises en application, dans la mesure où l'on veut encourager la conformité aux prescriptions ou aux droits commerciaux. Avec ce système, les inspecteurs devront revoir les registres des permis des transactions et des rajustements pour mesurer la conformité. Le système d'étiquetage destiné à relever le choix du consommateur doit être contrôlé pour éviter l'usage d'étiquettes inexactes ou trompeuses.

Toutes les approches réglementaristes à la gestion de l'environnement en bénéficieront si les prescriptions sous-jacentes sont applicables – c'est-à-dire claires et pratiques. Le présent chapitre présente quelques suggestions relatives à la mise à exécution des prescriptions en matière d'environnement.

LES LOIS : CADRE D'APPLICATION

Les pouvoirs

Les lois sur l'environnement seront beaucoup plus efficaces dans la mesure où elles accordent les pouvoirs nécessaires pour leur propre application. Sans un pouvoir adéquat, un programme d'application sera sérieusement handicapé dans sa capacité d'établir la conformité. Sa crédibilité serait même compromise si les violateurs réussissaient à défier le pouvoir dont un programme est investi pour exercer des mesures exécutoires. Les pouvoirs d'importance déterminante pour l'efficacité d'un programme comprennent, notamment (voir également Tableau 7-1, Chapitre 7) :

- Le pouvoir d'établir des réglementations, des permis, des licences et/ou des directives pour la mise en application de la loi (voir Tableau 3-3).
- Le pouvoir d'accorder des dispenses ou des arrangements pour répondre à des circonstances spécifiques à l'entreprise.
- Le pouvoir d'inspecter les entreprises réglementées et d'avoir accès à leurs registres et équipements en vue de déterminer l'état de leur conformité.
- Le pouvoir de demander à la communauté réglementée de vérifier sa propre conformité, de tenir des registres sur la conformité de ses activités et son état, de soumettre périodiquement ces informations au programme d'application et de rendre ces informations disponibles pour les besoins des inspections.

¹ Les systèmes de responsabilités ne sont pas soumis à des conditions explicites. Les conditions implicites, cependant, se développent au fur et à mesure de la présentation des cas en justice, et des profils sont établis sur le type de conséquences que justifient telle ou telle activité. Pour être efficaces, les systèmes de responsabilité requièrent, en principe, une certaine mise à exécution par le gouvernement, les organisations non gouvernementales ou les individus, et ce, afin de réunir les preuves nécessaires et de préparer les actions en justice.

TABLEAUX 3-1. APPROCHES A LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

APPROCHE VOLONTAIRE

Les approches volontaires encouragent ou soutiennent le changement mais ne l'exige pas. Les approches volontaires comprennent, notamment, l'éducation publique, l'assistance publique et la promotion du leadership environnemental par l'industrie et les organisations non gouvernementales. Les approches volontaires peuvent comporter également une certaine forme de gestion des ressources naturelles (tels les lacs, les zones naturelles, l'eau souterraine) en vue de maintenir la qualité de l'environnement.

APPROCHE HIERARCHIQUE

Dans l'approche hiérarchique, le gouvernement prescrit les changements souhaitables par le biais de prescriptions détaillées et s'emploie ensuite à les promouvoir et à s'assurer de la conformité avec ces prescriptions. Le Tableau 3-2 décrit les types de prescriptions utilisées généralement dans l'approche hiérarchique.

APPROCHE AXEE SUR LE MARCHE ET L'INCITATION ECONOMIQUE

Les approches axées sur le marché et l'incitation économique utilisent les forces du marché pour atteindre les changements souhaités dans le comportement. Ces approches peuvent être soit indépendantes de l'approche hiérarchique, s'en inspirer ou la compléter. L'introduction des forces du marché dans une approche hiérarchique favorise une meilleure prévention de la pollution ainsi que des solutions plus économiques aux problèmes. Les approches axées sur le marché et l'incitation économique comprennent, notamment :

- Systèmes de droits avec taxes pour émissions, effluents et autres rejets dans l'environnement.
- Permis commercialisables permettant aux entreprises de commercialiser avec d'autres entreprises des droits d'émissions autorisées.
- Approches de coordination directe. Ces approches permettent à une entreprise de proposer diverses approches pour atteindre un objectif environnemental. Une entreprise, à titre d'exemple, peut être autorisée à émettre dans l'une de ses opérations des substances en plus grandes quantités dans la mesure où elle contrebalancera cette augmentation par la réduction d'émissions issues d'autres opérations.
- Vente aux enchères. En vertu de cette approche, le gouvernement vend aux enchères des droits limités pour la production ou l'émission de certains polluants de l'environnement.
- Eco-étiquetage/obligation d'informer le public. En vertu de cette approche, les fabricants sont tenus d'étiqueter leurs produits de sorte que les consommateurs soient avertis des incidences environnementales des produits. Les consommateurs peuvent alors sélectionner les produits à acheter en fonction de leur performance environnementale.

APPROCHE AXEE SUR LE RISQUE

Les approches axées sur le risque sont relativement nouvelles. Ces approches établissent les priorités de changement sur la base du potentiel de réduction des risques que courent la santé publique et/ou l'environnement.

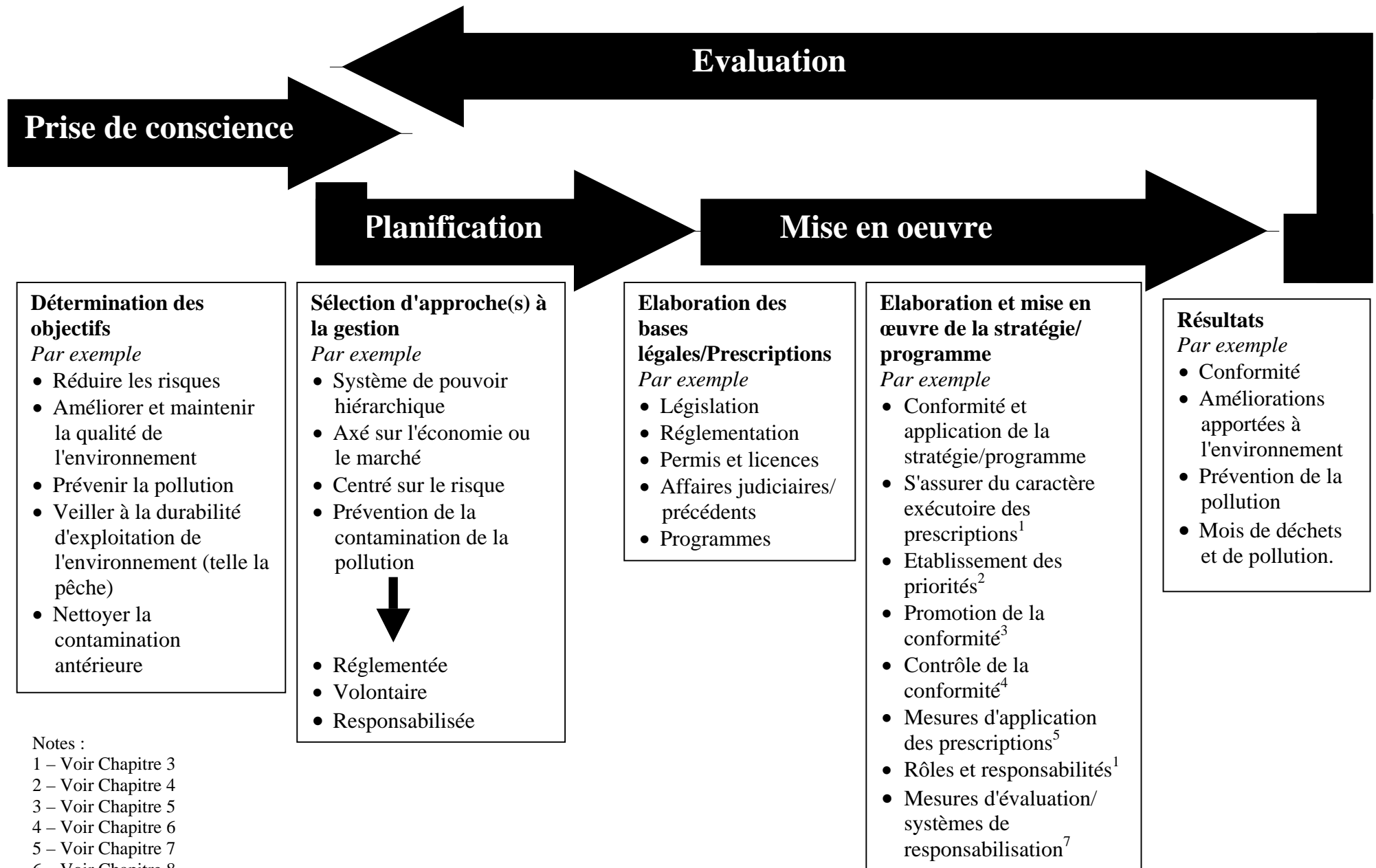
PREVENTION DE LA POLLUTION

Le but de l'approche de prévention de la pollution est de prévenir la pollution en réduisant ou éliminant la pollution à la source. Les changements nécessaires à la prévention de la pollution peuvent être sollicités conjointement avec l'approche hiérarchique ou encouragés comme actions volontaires.

RESPONSABILITE

Certaines approches de gestion de l'environnement sont axées sur des lois qui imputent aux individus ou entreprises la responsabilité des conséquences de certaines actions ou des dommages causés à d'autres individus ou entreprises ou à leurs biens. Les exemples de systèmes de gestion de l'environnement axés sur la responsabilité comprennent les lois sur les nuisances, les lois requérant des compensations pour les victimes des atteintes à l'environnement, et les lois exigeant la correction des problèmes d'environnement résultant de l'évacuation inadéquate de déchets dangereux. Les systèmes de responsabilité ne réduisent ou préviennent la pollution que dans la mesure où les individus et les entreprises redoutent les poursuites judiciaires potentielles.

LE CYCLE DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT



Notes :

- 1 – Voir Chapitre 3
- 2 – Voir Chapitre 4
- 3 – Voir Chapitre 5
- 4 – Voir Chapitre 6
- 5 – Voir Chapitre 7
- 6 – Voir Chapitre 8
- 7 – Voir Chapitre 9

TABLEAU 3-2. EXEMPLES DE PRESCRIPTIONS EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT

Normes ambiantes

Les normes ambiantes (appelées également normes moyennes de qualité) sont des objectifs afférents à la qualité de l'environnement ambiant (tels l'air et l'eau). Les normes ambiantes sont exprimées généralement en unités de concentration (le niveau de dioxyde d'azote dans l'air, par exemple, ne doit pas dépasser 0,053 parties par million). Les normes ambiantes sont utilisées aux USA pour traduire les objectifs de qualité de l'environnement et déterminer le niveau d'émissions de sources individuelles que l'on peut composer avec tout en respectant le but fixé pour l'ensemble de la région. Les normes ambiantes peuvent servir également de freins. Lorsque les normes sont dépassées, par exemple, les efforts de contrôle ou d'application des prescriptions doivent être accrus. L'application des normes ambiantes exige que le calcul des mesures des normes soient lié aux émissions ou aux activités d'une entreprise particulière, ce qui n'est pas chose aisée.

Normes de performance (Emissions et Effluents)

Ces normes sont utilisées à grande échelle à des fins de réglementation, de permis et de contrôle. Les normes de performance limitent la quantité ou le taux de produits chimiques particuliers ou de rejets qu'une entreprise peut évacuer dans l'environnement dans une période spécifique. Les normes de performance sont flexibles en ce sens qu'elles laissent aux sources toute latitude de choisir les technologies qui leur conviennent pour satisfaire aux normes. Ces normes sont souvent basées sur le volume atteint avec l'emploi de la meilleure technologie de contrôle disponible. Certaines prescriptions introduisent une flexibilité supplémentaire en autorisant une source à émissions multiples de varier les émissions des différentes cheminées, mais dans la mesure où l'ensemble des émissions ne dépassent pas le total autorisé. La conformité avec les normes d'émissions se mesure par l'échantillonnage et le contrôle. Mais le contrôle de cette conformité peut être difficile et/ou coûteux, en fonction du type d'instruments utilisés.

Les normes technologiques

Ces normes exigent que la communauté réglementée emploie un type particulier de technologie (exemple, "la meilleure technologie disponible") pour contrôler et/ou surveiller les émissions. Les normes technologiques sont particulièrement adéquates lorsque l'équipement utilisé fonctionne dans une plage inférieure aux conditions généralement admises dans la communauté. Il est relativement facile aux inspecteurs de déterminer si les sources sont conformes aux normes technologiques : les équipements approuvés doivent être installés et en bon état de fonctionnement. Mais il est difficile de s'assurer, cependant, si les équipements continueront à fonctionner correctement à long terme. Les normes technologiques peuvent être rédhibitoires aux innovations technologiques et à la prévention de la pollution.

Les normes pratiques

Ces normes exigent ou interdisent certaines activités ayant un impact considérable sur l'environnement. Une norme peut interdire, par exemple, le transport de liquides dangereux dans des réservoirs découverts. Tout comme pour les normes technologiques, il est facile aux fonctionnaires du programme de vérifier la conformité et prendre des mesures contre les sources contrevenantes, mais il sera difficile de s'assurer de la pérennité de cette conformité.

Les besoins en information

Ces prescriptions sont différentes des normes décrites ci-dessus en ce sens qu'elles exigent d'une source de pollution potentielle (tels les fabricants de pesticides ou les entreprises impliquées dans la création, le transport, le stockage, le traitement et l'évacuation de déchets dangereux) de produire l'information et la soumettre au gouvernement. Les sources génératrices de pollution peuvent être appelées à surveiller, informer et tenir des registres sur le niveau de pollution généré, et constater si les normes de performance sont dépassées ou non. Les besoins en informations sont souvent exigés lorsque la source potentielle de pollution est un produit (nouveau produit chimique ou pesticide, par exemple) plutôt qu'un déchet. Un fabricant peut être tenu d'essayer un produit et de signaler tout risque potentiel qu'il comporte lorsqu'il est rejeté dans l'environnement.

Interdictions de produits ou d'emploi

Un produit peut être interdit définitivement (interdiction de produire, vendre et/ou utiliser un produit) ou prohibé pour certaines utilisations particulières se rapportant à ce produit.

- Le pouvoir de prendre des mesures juridiques contre les entreprises contrevenantes, telles que :
 - Le pouvoir d'imposer un éventail d'amendes et autres sanctions aux entreprises transgressant la loi.
 - Le pouvoir d'infliger des sanctions criminelles aux entreprises ou individus qui transgressent la loi (entreprises, par exemple, qui altèrent délibérément les données).
- Le pouvoir de corriger des situations qui posent une menace imminente et substantielle à la santé publique et/ou à l'environnement.

Cadre institutionnel

Les lois établissent généralement le cadre institutionnel nécessaire à leur propre application et définissent celui qui assumera la responsabilité de leur mise en œuvre. Sans un tel cadre, il sera difficile d'identifier le responsable chargé de s'assurer que la conformité ait été atteinte. Les lois peuvent, par exemple, spécifier les rôles et responsabilités incombant aux différents niveaux du gouvernement ainsi qu'aux divers organismes gouvernementaux ou ministères (voir Chapitre 8). Les législateurs voudraient donner éventuellement aux citoyens et organisations non gouvernementales représentant les citoyens le droit d'exercer des poursuites en justice dans le but de faire appliquer la loi. Les lois sur l'environnement peuvent permettre les citoyens de poursuivre les pollueurs en justice pour non respect de la loi. Ces dispositions ont été un important catalyseur pour la participation des citoyens aux Etats Unis (voir Chapitre 8 pour plus d'informations sur la participation des citoyens).

Lois connexes contraignant à la conduite professionnelle et équitable

La crédibilité des institutions gouvernementales revêt une importance considérable lorsqu'il s'agit de construire une assise adéquate à la conformité volontaire. D'où l'importance des prescriptions connexes destinées à empêcher la corruption et l'altération des données sur l'environnement, ainsi que pour s'assurer de l'application équitable de la loi. Dans de nombreux pays, les fonctionnaires de l'Etat sont passibles de poursuites judiciaires s'ils acceptent les pots de vin. D'autres pays protègent les droits des installations en s'assurant que les inspections gouvernementales suivent un plan rationnel, ou s'effectuent sur la base de plaintes ou d'informations suggérant expressément qu'une violation ait été commise.

Compatibilité avec les lois en vigueur

Pour qu'elles soient efficaces et respectées, les lois doivent être rationnelles et ne pas verser dans le contradictoire. Une nouvelle loi en matière d'environnement doit aller de conserve avec les lois actuelles sur l'environnement (sauf lorsqu'elle est destinée à les abroger) et doit renforcer et compléter les lois et politiques appliquées à d'autres secteurs, tels que :

- La santé : la sécurité alimentaire, l'hygiène et la sécurité du travail, les produits de consommation, l'utilisation des pesticides, etc.
- La gestion des ressources naturelles : l'eau, l'énergie, les minéraux, les forêts, etc.
- La planification de l'utilisation des terrains : le transport, le développement, la sélection des sites, etc.
- L'industrie et le commerce.
- L'agriculture.

TABLEAU 3-3. EXEMPLES D'INSTRUMENTS POUR LA MISE EN OEUVRE DES PRESCRIPTIONS EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT

- Les *lois* procurent la vision, la portée et le pouvoir afférents à la protection et la restauration de l'environnement. Dans un certain nombre de pays, les lois englobent également les différents types de prescriptions générales retenues par d'autres pays comme réglementations (voir ci-dessous).
- Les *réglementations* établissent (en plus grand détail que ne peut spécifier la loi) les prescriptions générales qu'une communauté réglementée doit observer, telles que la manière dont les substances nocives doivent être testées, enregistrées, manipulées, contrôlées, émises, et/ou évacuées. Ces prescriptions s'appliquent généralement au niveau national ou régional (en fonction de la portée spécifiée par la loi). Pour certaines réglementations, l'application est directe. D'autres fournissent les critères et les procédures permettant la mise au point de prescriptions spécifiques à l'entreprise par le biais de permis et de licences qui fixent les principes d'application. Il y a aussi des pays qui ne prévoient pas l'établissement de réglementations mais s'appuient uniquement sur les permis ou licences accordés à l'entreprise pour l'application de leurs lois.
- Les *permis* contribuent généralement au contrôle des activités liées à la construction ou au fonctionnement d'installations génératrices de polluants. Les prescriptions des permis s'appuient souvent sur des critères spécifiques établis par les lois, les réglementations et/ou les directives.
 - Les *permis généraux* donnent des précisions sur ce qu'une catégorie d'installations (les stations d'essence, par exemple) devra faire. L'on emploie les permis généraux et les licences dans les cas où il n'est ni pratique ni nécessaire d'établir un permis spécifique à chaque installation (lorsqu'il existe un grand nombre d'entreprises effectuant des opérations très similaires).
 - Les *permis spécifiques à l'entreprise* indiquent ce qu'une entreprise particulière devra faire. Les permis tiennent compte souvent des conditions particulières propres à l'entreprise concernée.
- Les *licences* sont semblables aux permis. Les licences sont des permis de fabrication, d'essai, de vente, et/ou de distribution d'un produit, telles les pesticides, susceptible de mettre en danger l'environnement et la santé publique s'il est mal utilisé. Les licences peuvent être généralisées ou spécifiques aux entreprises respectives.
- Les *directives et politiques*. Les responsables du gouvernement chargés de la réglementation doivent souvent interpréter les prescriptions, même celles qui ont été minutieusement préparées, car l'on ne peut tout anticiper. Des directives et des politiques écrites aux fins d'interprétation et de mise en œuvre des prescriptions permettront d'assurer la consistance et l'impartialité lors de leur mise en application. Les directives et politiques sont également utiles dans des situations où les réglementations sont dictés uniquement par les permis et licences octroyés à l'entreprise (soit parce que les réglementations ne comportent pas davantage de prescriptions générales, soit qu'il est peu pratique d'établir de prescriptions générales en raison, par exemple, de la grande variabilité caractérisant la communauté réglementée). Dans ce cas, les directives et politiques d'établissement des prescriptions permettront d'assurer la consistance et l'impartialité.

Structure et critères pour l'établissement de prescriptions en matière d'environnement

Certaines lois sur l'environnement comportent des prescriptions. D'autres établissent la structure et les critères nécessaires à l'élaboration des prescriptions, lesquelles sont alors établies séparément. Les prescriptions peuvent être "générales" (s'appliquant à un groupe d'entreprises) ou spécifiques aux entreprises respectives.

- Les *prescriptions générales* sont les plus fréquemment mises en application sous forme (1) de lois, (2) de réglementations, ou (3) de permis généraux ou licences qui s'adressent à une catégorie spécifique d'entreprises (tels les nettoyeurs) (voir Tableau 3-3).¹ Les prescriptions générales peuvent s'appliquer directement à un groupe d'entreprises ou servir de base pour l'élaboration de prescriptions spécifiques aux entreprises respectives.
- Les *prescriptions spécifiques aux entreprises* viennent généralement sous forme de permis ou licences.

Il sera plus simple, à certains égards, d'appliquer les prescriptions générales du fait que les inspecteurs n'auront pas besoin de déterminer les prescriptions applicables à chacune des entreprises. Mais l'un des inconvénients des prescriptions générales est que certains membres de la communauté réglementée subissent plus que d'autres le fardeau de la conformité, ce qui de nature à entraver l'effort d'aboutir à une conformité à grande échelle. Il est nécessaire, en outre, de pouvoir déterminer comment les prescriptions générales peuvent-elles s'appliquer à des entreprises particulières. Des prescriptions inéquitables ou confuses peuvent susciter des problèmes de conformité. Les prescriptions spécifiques à certaines entreprises peuvent comprendre un objectif que les sources sont plus déterminées ou mieux disposées à atteindre.

Différentes approches relatives à l'élaboration des prescriptions sont employées dans différents pays. La Figure 3-2 indique quelques approches possibles. Le Tableau 3-4 fournit un exemple du rapport existant entre une loi, une réglementation et un permis aux Etats Unis. L'exemple illustre la manière dont les prescriptions deviennent, aux Etats Unis, plus détaillées et spécifiques au fur et à mesure où la loi se transforme en réglementation puis en permis.

LES PRESCRIPTIONS : LES RENDRE EXECUTOIRES

Plusieurs des approches décrites ci-dessous sont en vigueur actuellement dans divers pays pour s'assurer que les prescriptions seront appliquées.

¹ Les termes loi, règlement, permis et licence ont des sens différents, selon les pays. Par exemple, certains pays emploient le terme "licence" à la place de "permis". Pour les besoins de clarté et de consistance, ce texte s'attachera aux définitions figurant au Tableau 3-3.

**TABLEAU 3-4. EXEMPLE DE RAPPORTS EXISTANT AUX ETATS UNIS
ENTRE UNE LOI, UNE REGLEMENTATION ET UN PERMIS**

Aux Etats Unis, les lois fédérales sur l'environnement établissent les grandes lignes des prescriptions, lesquelles sont ensuite définies dans les réglementations fédérales. Les réglementations sont, à leur tour, mises en exécution à travers les différents Etats par le biais de permis qui interprètent et expliquent les prescriptions, objets des lois et des réglementations. L'exemple suivant souligne les prescriptions élaborées dans le cadre du U.S. Federal Water Pollution Control Act (Loi fédérale US sur le contrôle de la pollution de l'eau).

LOI : Une partie de cette loi stipule que "l'Administrateur [de l'Agence de Protection de l'Environnement] exigera du propriétaire ou de l'opérateur d'une quelconque source de échantillon effluents (en accord avec les méthodes..... telles que prescrites par l'Administrateur).

REGLEMENTATION : Une partie correspondante de la réglementation stipule : les permis délivrés par les Etats devront spécifier "les contrôles requis, notamment le type, les intervalles et les fréquences qui soient suffisantes pour l'obtention de données représentatives de l'activité soumise au contrôle, y compris, le cas échéant, le contrôle continu..."

PERMIS : Une partie correspondante du permis du *Commonwealth of Virginia* stipule : "Dans un délai de trois mois à compter de la date effective du présent permis... et se poursuivant trimestriellement sur une période d'un an, le titulaire du permis doit recueillir toutes les 24 heures des échantillons composites de l'effluent au point de déversement [spécifié], à l'exception des cas relatifs à l'analyse des éléments organiques volatils, des phénols et des cyanures où des échantillons instantanés sont requis".

Equilibre rigueur et faisabilité

La facilité d'aboutir à la conformité ainsi que son coût sont des éléments qui affectent le degré de conformité. Les directeurs d'entreprises, bien qu'ils soient désireux d'y souscrire, peuvent être freinés dans leurs démarches si les prescriptions s'avèrent trop coûteuses ou si les technologies nécessaires ne sont pas disponibles. Les décideurs devront équilibrer le désir d'établir des prescriptions rigoureuses et ambitieuses avec la charge que l'industrie doit supporter avec l'application de ces prescriptions.

En théorie, des prescriptions rigoureuses sont synonymes d'une plus grande, et probablement plus rapide protection et restauration de l'environnement. Si le programme impose prématurément des prescriptions très rigoureuses, les décideurs en matière de conformité parmi les ingénieurs et directeurs d'installations peuvent être amenés à les ignorer. Il en est de même des responsables du gouvernement qui seront réticents à appliquer ces prescriptions. D'autant que les restrictions rigoureuses seront plus vraisemblablement mises en question et retardées dans les tribunaux. Ainsi, les spécifications ambitieuses et peu pratiques peuvent-elles sérieusement entraver la conformité.

La rigueur des prescriptions doit donc être, eu égard à ce qui précède, adaptée d'une façon créative. En d'autres termes, il faut appliquer différentes prescriptions à des entreprises individuelles spécifiques ou à des segments particuliers de la communauté réglementée en fonction de facteurs tels la taille, le volume de pollution, et les risques que la pollution pose à l'environnement et à la santé publique. Les prescriptions peuvent être également appliquées par étape. Dans une première étape, les prescriptions seront moins rigoureuses et moins lourdes à supporter par la communauté réglementée. Elles permettront, tout au moins, d'éliminer l'avantage concurrentiel des polluants. Une deuxième étape interviendra plus tard avec des prescriptions plus rigoureuses, suivie ultérieurement, le cas échéant, par d'autres.

Améliorer les conditions de conformité

Deux démarches ont permis de susciter le respect et l'approbation de la communauté réglementée et/ou des entreprises individuelles soumises aux prescriptions, à savoir :

- Démontrer la valeur. Les agents environnementaux emploient des méthodes scientifiques reconnues pour démontrer qu'une prescription apporte des améliorations mesurables à l'environnement.
- Démontrer les options et la faisabilité. Les agents environnementaux fournissent des informations techniques sur les différentes technologies ou approches alternatives utilisables en matière de conformité. Ils peuvent démontrer également, informations à l'appui, la faisabilité économique de l'utilisation de ces technologies. Ceci permettra de convaincre la communauté réglementée que les prescriptions sont raisonnables. Les fournisseurs de ces technologies sont invités, dans le cadre de cette démarche, à s'assurer de la disponibilité de ces technologies pour les entreprises soumises à ces prescriptions.

Ces activités scientifiques susciteront la volonté de la communauté réglementée à s'y conformer. Dans certains cas où les technologies requises font défaut, les prescriptions contribueront au développement des technologies appropriées. Dans ce cas de figure, la conformité mettra plus longtemps à aboutir.

Les prescriptions générales

Les prescriptions générales (réglementations, permis généraux et licences) seront plus efficaces dans la mesure où elles reflètent les réalités pratiques de la conformité et de son application. En d'autres termes, elles doivent :

- Etre claires et compréhensibles.
- Définir avec précision les sources ou activités faisant l'objet de prescriptions.

- Définir avec précision les prescriptions ainsi que toutes exceptions ou variances¹ à ces prescriptions.
- Déterminer clairement les conditions d'application en spécifiant les méthodes et les procédures d'essai.
- Etablir clairement les délais de conformité.
- S'assurer qu'elles sont suffisamment flexibles pour être adaptées, en connaissance de cause, par le biais de permis et licences individuels, ou avec des variances répondant aux différentes circonstances régulatrices.
- Veiller à ce qu'elles soient rédigées assez clairement pour constituer la base d'une poursuite pénale (considérée généralement comme la procédure d'application la plus sérieuse).
- S'assurer qu'elles sont fondées sur la technologie (équipements de contrôle et de surveillance) et des méthodologies qui sont, ou le seront prochainement, disponibles, fiables et abordables.

Le Tableau 3-5 fournit un exemple des principales questions posées à l'élaboration des prescriptions générales dans le contexte des lois, réglementations et permis généraux ou licences, et ce, dans le but de s'assurer qu'elles sont applicables.²

Taille de la communauté réglementée

La capacité d'un programme à réussir l'application des prescriptions générales est subordonnée à la taille de la communauté réglementée. Une communauté plus élargie requiert des efforts accrus pour la réussite de cette application. Avec une communauté trop grande, il peut s'avérer impossible de mettre en œuvre les prescriptions. A titre d'illustration, une province des Pays Bas a promulgué une loi requerrant les entreprises désireuses d'utiliser une installation de traitement de leurs déchets de réclamer une exemption. Le gouvernement s'est rendu compte, après promulgation de la loi, que 100.000 entreprises produisant des déchets nécessitaient des exemptions. Les inspections exigeaient à ce titre, à elles seules, le recrutement de 200 à 300 inspecteurs supplémentaires. L'administration provinciale a donc décidé de revoir la réglementation et de décider que les exemptions ne seront plus nécessaires. Les entreprises devront tenir un registre des livraisons de leurs déchets et fournir périodiquement des informations sur les déchets les plus dangereux. Les efforts d'application se concentrent à présent sur les éliminateurs de déchets (environ mille) et non plus sur les producteurs de déchets.

Certains types de pollution impliquent une chaîne d'entreprises et/ou d'individus (tels les fabricants, les distributeurs et les utilisateurs). L'exercice de l'application des règlements sur le plus petit "maillon" de la chaîne peut produire, dans ces cas, les résultats environnementaux souhaités avec beaucoup moins d'efforts.

Examen de la capacité de la communauté réglementée à être en conformité

Lorsque les prescriptions générales mises en œuvre dans des entreprises particulières sont très spécifiques et moins flexibles aux modifications, leur application est plus facile mais n'encourage pas pour autant la flexibilité économique susceptible de favoriser la conformité. Les décideurs doivent veiller à l'équilibre entre la spécificité et le besoin de flexibilité.

¹ Les lois sur l'environnement peuvent contenir des dispositions permettant à une source réglementée de présenter une requête au gouvernement pour exemption d'une prescription générale. Cette exemption est appelée *variance* et comprend des modalités et des conditions spécifiques semblables à celles d'un permis. Les entreprises peuvent bénéficier de ces variances pour différentes raisons. Leurs conditions de fonctionnement peuvent être, par exemple, différentes de celles qu'elles étaient au moment de l'établissement des normes, ou parce que des circonstances physiques particulières rendent impossible la conformité (telle une adduction d'eau naturellement contaminée).

² Les questions figurant au Tableau 3-5 ne correspondent pas nécessairement toutes à l'ensemble des situations. Le tableau est un outil permettant de mettre en lumière les options et les choix liés à l'élaboration des prescriptions.

Ce sont les facteurs économiques et technologiques qui déterminent dans quelle mesure les nouvelles prescriptions constitueront un fardeau pour la communauté réglementée. Des programmes environnementaux (tels ceux existant aux Etats Unis) font appel à des études indépendantes pour déterminer l'impact économique et technologique que les prescriptions générales proposées auront sur la communauté réglementée. Les facteurs examinés comprennent, notamment :

Des considérations d'ordre économique :

- Les types d'entreprises soumises aux spécifications.
- Les équipements requis aux fins de conformité et les coûts afférents à leur acquisition, fonctionnement et maintenance.
- Les changements que la conformité exige en matière de pratiques professionnelles et les coûts de ces changements.
- Le prix que la communauté réglementée doit payer si elle doit assurer le contrôle des activités relatives à sa propre conformité.
- Les bénéfices économiques à court et à long terme que la conformité peut rapporter à la communauté réglementée (tels les recettes procédant des matériaux recyclés et la mise au point de procédés plus économiques).

Des considérations d'ordre technologique :

- Les technologies qu'il faut employer aux fins de conformité.
- La fiabilité de ces technologies.
- La disponibilité de ces technologies.
- La simplicité et la précision dans l'utilisation de ces technologies

Implication de la communauté réglementée et autres parties concernées

L'implication de la communauté réglementée dans la mise au point des prescriptions générales contribuera à promouvoir le soutien et à réduire la résistance et les conflits. Elle permettra également de rendre les prescriptions générales plus pratiques et, partant, plus exécutoires. Annoncée à ce stade précoce, cette implication fraiera la voie à la conformité. Il existe trois moyens fondamentaux pour impliquer la communauté réglementée, à savoir, le commentaire officiel, les négociations informelles et les essais sur le terrain (voir Tableau 3-6). Il serait utile d'engager des procédures et des calendriers spécifiques à chaque approche de sorte que l'implication de la communauté réglementée ne puisse servir à retarder la mise en œuvre ou à influencer les résultats outre mesure. Il sera tout aussi utile d'impliquer la communauté non réglementée (tels le grand public et les organisations non gouvernementales) en vue, par exemple, de susciter un soutien public (dont l'importance sera discutée au Chapitre 5) et d'exploiter les idées créatives provenant de groupes bien informés.

**TABLEAU 3-5. QUESTIONNAIRE-ECHANTILLON SERVANT A L'ELABORATION
DE REGLEMENTATIONS, DE PERMIS GENERAUX ET
DE LICENCES GENERALES APPLICABLES**

DEFINITIONS

Est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale définit clairement la communauté réglementée, les activités réglementées et/ou les substances réglementées ?

Y a-t-il des exceptions aux conditions définies qui soient étroites au point "d'engloutir" les définitions ?

Les définitions et exceptions sont-elles suffisamment précises pour permettre au personnel d'application d'identifier les occurrences de non conformité ?

Les conditions définies sont-elles uniformément employées dans la totalité du texte de la réglementation, du permis général ou de la licence générale ?

Le pouvoir juridique sous-tendant la réglementation, le permis général ou la licence générale est-il clairement exprimé ?

Les exceptions aux réglementations, permis généraux et licences générales sont-elles suffisamment précises pour permettre l'identification des groupes exemptés ? Si des sources d'une certaine taille sont exemptées, la réglementation explique-t-elle la manière permettant de déterminer la taille d'une source particulière ?

PRESCRIPTIONS (exemple : les normes)

Les prescriptions ou autres résultats obtenus sont-ils mesurables ? Les unités de conformité sont-elles claires ?

Y a-t-il d'autres prescriptions disponibles pour application, à savoir, des prescriptions qui sont plus facilement mesurables et nécessitant moins de ressources ?

Les exceptions sont-elles clairement décrites ? Le calcul afférent à l'exception est-il clairement spécifié ? Si la réglementation, le permis général ou la licence générale accordent des exceptions axées sur un fonctionnement défectueux ou des changements dans les conditions locales, est-ce qu'ils indiquent les niveaux d'émission excusables, et déterminent le moment et l'autorité habilitée à prendre cette décision ?

Lorsque des changements de circonstances sont susceptibles de rehausser une prescription, est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence définissent clairement les circonstances pouvant entraîner un changement de la prescription et la manière dont la prescription peut être changée.

S'il s'agit d'une limite d'émission ou d'accumulation de valeurs, indique-t-elle le temps ainsi que le cadre associé à cette limite (instantanée, moyenne de 3 heures, quotidienne) ?

**TABLEAU 3-5. QUESTIONNAIRE-ECHANTILLON SERVANT A L'ELABORATION
DE REGLEMENTATIONS, DE PERMIS GENERAUX ET
DE LICENCES GENERALES APPLICABLES (suite)**

CONTROLE ET INSPECTION

Est-ce que la réglementation est explicite dans l'énoncé de ce que la communauté réglementée doit contrôler ? Dans quelle mesure les prescriptions soutiennent-elles les objectifs de conformité de la loi sur l'environnement ? Si l'objectif de la conformité, par exemple, est de démontrer que les entreprises se conforment quotidiennement aux prescriptions, est-il nécessaire que la réglementation, le permis général ou la licence générale exigent un auto-contrôle et une tenue de registres à titre quotidien ?

Quelles sont les méthodes d'essai nécessaires permettant de prouver qu'une entreprise est en conformité ? Ces méthodes sont-elles clairement définies ? Les moyennes permises de temps sont-elles clairement définies ?

Les tentatives de falsifier les données de l'auto-contrôle sont-elles considérées par la réglementation, permis général ou licence générale comme une violation exécutoire distincte ?

Dans quelle mesure la réglementation, permis général ou licence générale autorisent-ils les procédures d'inspection permettant aux inspecteurs de recueillir les données nécessaires pour déterminer la conformité ? Ces procédures couvrent-elles l'accès à l'entreprise réglementée, l'inspection des documents et la collecte d'échantillons ?

Les inspecteurs seront-ils capables de déterminer aisément les entreprises qui ne sont pas en conformité ?

Les prescriptions pour l'inspection et l'auto-contrôle contribueront-ils à réduire les coûts de la conformité et à accroître l'efficacité des inspections.

AUTOCONTROLE / AUTO CONSIGNATION / AUTO VERIFICATION

La réglementation, le permis général ou la licence générale prévoient-ils un calendrier d'auto-contrôle clairement établi ?

Est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale établissent les méthodes que l'auto-contrôle doit employer ?

Les données que la communauté réglementée doit consigner ou transmettre, sont-elles clairement précisées dans la réglementation, le permis général et la licence générale ?

Ces données indiquent-elles si l'entreprise est en conformité ? Dans quelle mesure ces données peuvent-elle fournir des preuves suffisantes pour documenter une violation ?

La réglementation, le permis général ou la licence générale prévoient-ils un calendrier et un format d'auto consignation et d'auto vérification clairement établis ?

TABLEAU 3-5. QUESTIONNAIRE-ECHANTILLON SERVANT A L'ELABORATION DE REGLEMENTATIONS, DE PERMIS GENERAUX ET DE LICENCES GENERALES APPLICABLES (suite)

Les besoins d'auto consignation sont-ils assez fréquents pour permettre une réaction opportune à une violation ? La communauté réglementée doit-elle retenir l'information suffisamment longtemps aux fins d'application des prescriptions ?

Pour la réglementation, le permis général ou la licence générale, le défaut de maintenir ou de soumettre des registres est-il considéré comme une violation exécutoire distincte ?

La communauté réglementée est-elle requise, sur demande, de mettre à la disposition des inspecteurs les registres ?

Les exceptions éventuelles aux prescriptions d'auto consignation et d'auto vérification sont-elles clairement précisées ?

Les prescriptions en matière de rapports, de registres et de techniques d'inspection/contrôle contribueront-elles à la réduction des coûts d'application et à l'amélioration de l'efficacité des inspections ?

LA CONFORMITE MISE EN EVIDENCE

Est-ce que la réglementation est explicite dans l'énoncé de ce que la communauté réglementée doit contrôler ?

Est-ce la réglementation, le permis général ou la licence générale décrivent avec précision les constituants de la conformité et comment celle-ci est établie ? La conformité est-elle déterminée par des inspections sur place, par l'examen des rapports présentés par la communauté réglementée, ou est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale sont auto-applicables ?

La réglementation, permis général ou licence générale précisent-ils qui (le gouvernement ou l'entreprise) est tenu responsable de prouver la conformité ou la non conformité ? Le programme d'application peut-il déterminer la conformité à titre indépendant ? Le programme peut-il exiger que l'entreprise exécute certains essais aux fins de déterminer la conformité ?

La réglementation, permis général ou licence générale établissent-ils des périodicités en vertu desquelles un membre de la communauté réglementée doit atteindre la conformité ? Y a-t-il un point de départ et de fin fixés à ces périodicités ? Si la conformité est déterminée par l'intervention d'un événement plutôt que par une date, l'événement sera-t-il assez discret pour permettre à un inspecteur de juger si l'entreprise est en conformité ?

La justification requise pour prouver une violation est-elle clairement décrite ? Est-il possible d'utiliser les données de tierce partie comme justification ? La réglementation, permis général ou licence générale décrivent-ils dans quelle mesure un inspecteur peut s'appuyer sur un jugement professionnel pour établir qu'une entreprise est en conformité ?

Si différents niveaux gouvernementaux sont impliqués dans les programmes d'application, la réglementation, permis général ou licence générale décrivent-ils avec précision les responsabilités incombant à chaque niveau gouvernemental ?

Implication des responsables de la mise en application des prescriptions

Les fonctionnaires du gouvernement chargés de l'élaboration des prescriptions générales ne sont pas nécessairement impliqués dans les activités contraignantes de ces prescriptions. L'on sait, par expérience, que les modérateurs ne possèdent pas nécessairement le savoir-faire, la sagesse et les préoccupations du personnel juridique et technique concerné par la mise en application des prescriptions.

Les procédures et canaux institutionnels spéciaux sont généralement utiles pour s'assurer que le personnel d'application fournit les données au fur et à mesure de l'élaboration des prescriptions générales. L'on peut, par exemple, mettre sur pied un système permettant aux fonctionnaires du programme d'application de suivre l'évolution des éléments nécessaires à l'élaboration des prescriptions. Des comités spéciaux d'élaboration des prescriptions peuvent être spécialement mis en place, comprenant à la fois les décideurs et les responsables de l'application des prescriptions. Ils peuvent également inclure des représentants de tous les niveaux du gouvernement (national, régional, provincial et local) impliqués éventuellement dans la mise en application des prescriptions. Les membres des comités peuvent être appelés à s'assurer que les individus appropriés du programme d'application sont impliqués dans l'élaboration et la révision des prescriptions.

Les commentaires sur les propositions de prescriptions et les réponses écrites les concernant seront d'une grande utilité dans la mesure où ils sont sous forme écrite, et ce, afin qu'ils soient clairement compris et servir à l'établissement d'un dossier sur le processus de prise de décision.

Les responsables de l'élaboration des prescriptions générales peuvent, par ailleurs, commanditer des études en vue d'identifier les problèmes pouvant éventuellement entraver l'application des prescriptions proposées. Ces études seront maintenues confidentielles, en ce sens que leur annonce peut révéler des faiblesses d'exécution de nature à compromettre les efforts de mise en application.

L'on peut consigner et étudier les enseignements retenus sur ce qui rend les prescriptions applicables ou inapplicables dans une région ou un pays et les communiquer à ceux qui sont impliqués dans l'élaboration de nouvelles prescriptions. Une sélection de prescriptions générales peut être, par exemple, révisée dès l'année qui suit leur mise en vigueur pour examiner leur caractère exécutoire et apporter les ajustements nécessaires. Des mécanismes peuvent être établis pour "fixer" les prescriptions générales qui s'avèrent difficiles à appliquer. De même qu'il sera utile d'établir un processus accéléré permettant de corriger des types particuliers de défaillance en effectuant des révisions limitées des prescriptions générales.

Coordination avec d'autres prescriptions et programmes en matière d'environnement

Les prescriptions sur l'environnement sous le régime d'une loi peuvent compromettre la réussite de la conformité sous une autre loi. Aux Etats Unis, par exemple, les réglementations ont exigé des entreprises d'électronique d'empêcher les solvants chimiques dans les réservoirs de s'infiltrer dans l'eau souterraine. Certaines firmes se sont conformées à cette prescription en rejetant les solvants dans l'air, créant ainsi un problème de qualité d'air. Dans les Pays Bas, le lavage des gaz d'échappement permettant de réduire les émissions nuisibles dans l'atmosphère peut entraîner le rejet d'eaux contaminées et le traitement des eaux contaminées, à son tour, conduit à un autre produit de vidange exigeant encore un traitement responsable.

Il existe plusieurs méthodes de formulation de règles permettant d'éviter ces effets involontaires. Les lois sur l'environnement peuvent, tout d'abord, amener les décideurs chargés de l'élaboration des spécifications générales à examiner dans quelle mesure ces effets sont susceptibles de se produire.

TABLEAU 3-6. METHODES D'IMPLICATION DE LA COMMUNAUTE REGLEMENTEE DANS L'ELABORATION DES PRESCRIPTIONS GENERALES

Consultations officielles

Les décideurs peuvent consulter officieusement les principaux représentants de la communauté réglementée et les organisations non gouvernementales préalablement à l'élaboration des prescriptions générales. Ces consultations peuvent être utiles pour déceler les problèmes futurs et écarter la résistance.

Commentaires officiels

Les systèmes juridiques aux USA requièrent que le gouvernement fédéral publie les propositions de prescriptions et invite la communauté réglementée et le public à donner leur avis. Des périodiques gouvernementaux diffusés à grande échelle et à peu de frais publient des avis préalables à l'élaboration de nouvelles réglementations et annoncent leur date de mise en vigueur. Tous organisations ou individus peuvent facilement obtenir et examiner les propositions de réglementations dès qu'elles sont publiées. Les commentaires écrits du public sont généralement retenus pour une période limitée (de 30 à 90 jours aux Etats Unis) après publication des propositions de réglementation. L'agence environnementale prépare et publie les détails des réponses données aux commentaires. Bon nombre de ces commentaires concernent les difficultés ou les effets imprévisibles de la conformité. Ces commentaires offrent aux modérateurs la possibilité de repenser leur approche. Les réponses officielles aux commentaires rassurent les commentateurs sur le fait qu'il a été tenu compte de leurs commentaires.

Essais sur le terrain

En matière d'*essais sur le terrain*, des membres spécifiques de la communauté réglementée se portent volontaires pour mettre les prescriptions générales à l'essai, s'assurer de leur clarté et de leur compréhension, et/ou de la facilité de leur application et, partant, du coût de la conformité. Les décideurs peuvent alors apporter les modifications nécessaires aux prescriptions générales avant leur mise en œuvre définitive. Bien que l'essai sur le terrain puisse allonger le temps nécessaire à l'élaboration d'une prescription générale, ils révèlent les déficiences qui peuvent autrement la rendre inapplicable. Aux Etats Unis, les essais pilotes ont été substitués, dès 1991, aux essais sur le terrain.

D'autre part, il n'est pas réaliste de procéder à des essais sur le terrain pour toutes les prescriptions proposées. Par exemple, il ne sera pas pratique de mettre à l'essai des prescriptions qui nécessitent un investissement substantiel en équipement en raison du coût et du temps qu'exigent la planification, l'obtention de permis, la construction et le démarrage des nouveaux équipements. Par contre, les essais sur le terrain seront plus appropriés pour les prescriptions relatives au fonctionnement et à la maintenance des équipements existant, à l'auto-consignation et l'auto-vérification par les sources réglementées, aux nouvelles méthodes de conformité des essais et/ou à la capacité des équipements existants de satisfaire aux nouvelles normes. Les essais sur le terrain pour ce type de prescriptions ne devront pas en principe retarder le processus ou l'élaboration des prescriptions, ou constituer un joug financier pour la future communauté réglementée.

Les décideurs doivent déterminer, le cas échéant, si le financement des essais doit être pris en charge par le programme d'application, par l'entreprise effectuant les essais, ou par l'association commerciale représentant la communauté réglementée.

Deuxièmement, les individus bien informés des différentes questions environnementales peuvent se pencher sur les prescriptions. Troisièmement, la communauté réglementée peut être étudiée afin de vérifier dans quelle mesure la conformité contribuera à déplacer la pollution d'un milieu à un autre dans l'environnement. Si ce déplacement d'un milieu à l'autre produit toujours des effets, les prescriptions peuvent être changées pour prévenir ou minimiser ces effets. Ces spécifications peuvent être, en dernier lieu, définies pour l'ensemble des milieux.

Prescriptions spécifiques à des entreprises particulières

S'assurer de la mise en application

Les prescriptions spécifiques aux entreprises particulières sont généralement transmises par le biais des permis et licences. Elles sont souvent fondées sur des critères énoncés dans les lois, règlements et/ou directives, mais personnalisées pour répondre aux besoins propres à l'entreprise obtenant le permis ou la licence. Ces documents peuvent couvrir tantôt un certain nombre de prescriptions (celles concernant, par exemple, un seul milieu environnemental) ou se composer de documents détaillés couvrant toutes les prescriptions que l'entreprise doit satisfaire.

Les permis et licences sont des documents pratiques dont l'objet est de contraindre ou d'interdire certaines activités. Pour être applicables, les permis et licences doivent être à la fois clairs, précis et non équivoques. Et pour s'assurer que ces permis et licences jouissent de ces qualités, il convient de prendre les mesures suivantes :

- Assurer la formation des rédacteurs des permis et licences au processus d'élaboration des permis et licences.
- Utiliser des formats types pour s'assurer que chaque permis et licence comporte les informations essentielles.
- Utiliser, le cas échéant, des "modèles" de permis ou licences. Un permis/licence modèle contient toutes les prescriptions applicables normalement à un type particulier d'entreprise. Le modèle est ensuite légèrement modifié par le rédacteur du permis ou licence qui en fait un permis individuel propre à l'entreprise concernée.
- Donner des instructions précises au rédacteur du permis ou licence sur la manière d'élaborer un permis ou licence.

Le Tableau 3-7 présente un questionnaire que les rédacteurs des permis et licences peuvent utiliser pour mettre en exergue le caractère exécutoire des permis et licences. Les rédacteurs des prescriptions propres à des entreprises spécifiques devront s'assurer également que les clauses du permis ne sont pas en opposition avec celles d'autres permis ou licences en cours actuellement dans l'entreprise. Les discordances et contradictions entre les différents permis et licences peuvent entraîner la non conformité. Les permis et licences multimédias englobant en un seul document toutes les prescriptions pertinentes en matière d'environnement seront de nature à surmonter ce problème. Les documents multimédia permettent également aux rédacteurs des permis et licences de donner la priorité aux prescriptions axées sur les risques pour la santé et l'environnement, sur les ressources de l'entreprise en matière de conformité, ainsi que sur la faisabilité.

Le processus d'octroi des permis et licences

La crédibilité des programmes d'application en matière d'environnement sera d'autant plus renforcée si les prescriptions sont établies sans plus tarder dès qu'un programme environnemental est mis en place. Un intervalle assez long donnera au programme une impression de faiblesse et retardera l'application des lois sur l'environnement. En cas de limitation des ressources nécessaires au démarrage, les décideurs seront tentés, dès que possible, de mettre en œuvre au moins les prescriptions relatives aux installations émettant de grandes quantités de polluants et/ou les installations les plus toxiques.

Le processus d'élaboration des permis et licences varie d'un pays à l'autre, mais comprend, en général, les étapes suivantes :

- L'Entreprise fournit à l'agence gouvernementale des informations sur ses opérations et émissions.
- Un rédacteur de permis ou licence examine les informations et, le cas échéant, demande des informations supplémentaires.
- Le rédacteur du permis, ou licence, peut aviser les parties intéressées (la collectivité, par exemple), que le permis, ou licence, est en cours d'élaboration.
- Le rédacteur du permis, ou licence, offre la possibilité à toute partie concernée de donner son avis sur la délivrance d'un permis ou d'une licence à l'entreprise concernée ainsi que sur les prescriptions à prévoir.
- En cas de besoin, un processus de négociations est amorcé pour résoudre tout litige entre le rédacteur d'un permis, ou licence, l'entreprise, les ouvriers, la collectivité et/ou toute autre partie potentiellement intéressée.
- Après collecte des informations nécessaires, discussions et négociations, le rédacteur du permis, ou licence, décide s'il y a lieu de délivrer le permis ou licence.
- Une sanction serait à prévoir si le rédacteur du permis, ou licence, découvre que le candidat a soumis des informations fausses, incomplètes ou mensongères.

Le processus d'émission des permis et licences permet de s'assurer que l'entreprise a clairement pris conscience des prescriptions et pourquoi il est important, tant au plan environnemental que légal, de les satisfaire. La ville d'Amsterdam, aux Pays Bas, emploie un système de "consultations préalables" en vue de promouvoir la conformité. Lorsqu'une entreprise souhaite l'obtention d'un permis, l'administration municipale répertorie les activités de l'entreprise, mesure le taux potentiel de pollution et décide des mesures à prendre en matière d'environnement. D'autres fonctionnaires concernés de l'administration (tels l'Inspection de la Sécurité professionnelle et de la Santé, le Directeur de la Qualité de l'Eau, le Département des Incendies, et l'Inspection de l'Environnement) sont invités à y prendre part. L'inventaire, le projet et les permis définitifs sont expliqués en détail à la direction de l'entreprise. Ce processus est destiné à promouvoir la conformité en persuadant l'entreprise de la nécessité de prendre des mesures en matière d'environnement et en explicitant que la non conformité sera sanctionnée par des actions correctives.

TABLE 3-7. QUESTIONNAIRE-ECHANTILLON SERVANT A L'ELABORATION DE PERMIS EXECUTOIRES

GENERAL

- La période de validité du permis est-elle clairement précisée ? Est-il indiqué à quelle date le permis doit être réémis et quand faut-il soumettre une demande pour un nouveau permis ?
- Le permis comporte-t-il une disposition stipulant que le permis doit être modifié en cas de changement de propriétaire, ou lorsque l'entreprise apporte des changements à ses procédés réglementés ?
- Est-ce que les conditions du permis s'opposent aux conditions d'autres permis que l'entreprise possède ?
- Y a-t-il une disposition énonçant que le permis peut être automatiquement résilié s'il s'avère que le candidat a délibérément communiqué des informations fausses, incomplètes ou mensongères durant le processus de candidature ?
- Le permis stipule-t-il si le propriétaire ou opérateur sera responsable de la non conformité ?

PRESCRIPTIONS

- Les prescriptions ou autres résultats obtenus sont-ils mesurables ? Les unités de conformité sont-elles claires ?
- Le permis précise-t-il qu'il faut introduire une modification si les prescriptions ou critères venaient à changer ?
- S'il s'agit d'une limite d'émission, le permis indique-t-il explicitement le calendrier d'exécution associé à cette limite (instantanée, moyenne de trois heures, quotidienne)

CONTROLE ET INSPECTION

- Est-ce que le permis est explicite dans l'énoncé de ce que l'entreprise doit contrôler ? Dans quelle mesure les prescriptions soutiennent-elles les objectifs de conformité de la réglementation sur l'environnement ?
- Quelles sont les méthodes d'essai nécessaires permettant de prouver que l'entreprise est en conformité ? Ces méthodes sont-elles clairement décrites ? Les moyennes permises de temps sont-elles clairement stipulées ?
- Les tentatives de falsifier les données de l'auto-contrôle sont-elles considérées par le permis comme une violation exécutoire distincte ?
- Le permis prévoit-il un calendrier distinct pour l'auto-contrôle ?

TABLE 3-7. QUESTIONNAIRE-ECHANTILLON SERVANT A L'ELABORATION DE PERMIS EXECUTOIRES (suite)

- Dans quelle mesure le permis autorise-il les procédures d'inspection permettant aux inspecteurs de recueillir les données nécessaires pour déterminer la conformité ? Ces procédures couvrent-elles l'accès à l'entreprise réglementée, l'inspection des documents et la collecte d'échantillons ?
- Les inspecteurs seront-ils capables de déterminer aisément les entreprises qui ne sont pas en conformité ?
- Les prescriptions pour l'inspection et l'auto-contrôle contribueront-ils à réduire les coûts de la conformité et à accroître l'efficacité des inspections ?

AUTO-CONSIGNATION / AUTO-VERIFICATION

- Les données que l'entreprise doit consigner ou transmettre, sont-elles clairement précisées dans le permis ?
- Ces données indiquent-elles si l'entreprise est en conformité ? Dans quelle mesure ces données peuvent-elle fournir des preuves suffisantes pour documenter une violation ?
- L'entreprise est-elle tenue de signaler la non conformité avec les prescriptions du permis ? Dans le cas échéant, le permis fixe-t-il les délais pour signaler la non conformité et à qui cette non conformité doit-elle être communiquée ?
- Le permis prévoit-il un calendrier et un format d'auto-consignation et d'auto-vérification clairement établis ?
- Le permis précise-t-il à qui signaler l'information ?
- Les besoins d'auto-vérification sont-ils assez fréquents pour permettre une réaction opportune à une violation ? L'entreprise doit-elle retenir l'information suffisamment longtemps aux fins d'application des prescriptions ?
- Le défaut de maintenir ou de soumettre des registres est-il considéré par le permis comme une violation exécutoire distincte ?
- L'entreprise est-elle tenue de mettre à disposition, sur demande, les registres ?
- Les exceptions éventuelles aux prescriptions d'auto-consignation et d'auto-vérification sont-elles clairement précisées ?
- Les prescriptions en matière de rapports, de registres et de techniques d'inspection/contrôle contribueront-elles à la réduction des coûts d'application et à l'amélioration de l'efficacité des inspections ?

**TABLE 3-7. QUESTIONNAIRE-ECHANTILLON SERVANT A L'ELABORATION
DE PERMIS EXECUTOIRES (suite)**

LA CONFORMITE MISE EN EVIDENCE

- Le permis décrit-il avec précision les constituants de la conformité et comment celle-ci est établie ?
- Le permis précise-t-il qui est tenu responsable de prouver la conformité ou la non conformité (telle qu'elle est établie par la loi en vigueur) ?
- Le permis établit-il des périodicités en fonction desquelles l'entreprise doit atteindre la conformité ? Y a-t-il un point de départ et de fin fixés à ces périodicités ? Si la conformité est déterminée par l'intervention d'un événement plutôt que par une date, l'événement sera-t-il assez discret pour permettre à un inspecteur d'établir si l'entreprise est en conformité ?

**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'approvisionnement d'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 tous 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.

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.

6. LE CONTROLE DE LA CONFORMITE

INTRODUCTION

Le contrôle de la conformité – collecte et analyse des données sur l'état de la conformité de la communauté réglementée – est l'un des éléments les plus importants d'un programme d'application des prescriptions. Le contrôle est essentiel en vue de :

- Détecter et corriger les violations.
- Fournir les preuves étayant les actions contraignantes.
- Evaluer l'avancement du programme en établissant un état de conformité.

Les informations relatives à la conformité proviennent de quatre sources principales, à savoir :

- Les inspections conduites par les inspecteurs du programme.
- L'auto-contrôle, la tenue de registres et les rapports établis par la communauté réglementée.
- Les plaintes des citoyens.
- Le contrôle des conditions environnementales avoisinant une entreprise.

Ces informations sont décrites ci-dessous. Le Tableau 6-1 énumère les avantages et inconvénients de ces quatre sources. Des informations supplémentaires peuvent être obtenues d'autres organismes nationaux, régionaux, provinciaux ou locaux ayant une relative juridiction sur l'entreprise, ainsi que des demandes de modifications aux permis ou licences, et des rapports des vérificateurs environnementaux fournis par l'entreprise. Mais de quelque manière que l'information soit recueillie sur l'état de conformité, le programme d'application doit néanmoins élaborer un système (informatisé éventuellement) permettant de stocker, d'accéder et d'analyser l'information en fonction des besoins (voir Chapitre 4).

LES INSPECTIONS

Les inspections constituent le fer de lance de la majorité des programmes de mise en application. Les inspections sont conduites par des inspecteurs du gouvernement ou par des parties indépendantes engagées par l'organisme en charge auquel elles rendent compte. Les inspecteurs planifient les inspections, collectent les données dans et autour d'une entreprise, consignent et rendent compte de leurs observations et (parfois) donnent un avis indépendant sur l'état de conformité de l'entreprise. Les inspections, qui sont à forte intensité de ressources, exigent un ciblage et une planification très minutieuse (voir Chapitre 4). La standardisation des procédures d'inspection permet aux fonctionnaires d'application de s'assurer que les entreprises bénéficient dans leur ensemble d'un traitement égal et que toutes les informations appropriées sont recueillies. En fixant des délais à l'élaboration des rapports d'inspection, les directeurs de programme veillent à ce que les rapports, surtout pour les cas de non conformité, soient mis à la disposition des fonctionnaires d'application des prescriptions sans délais.

Types d'inspections

Les inspections peuvent être de routine (il n'y a pas de raisons de soupçonner la non conformité de l'entreprise), ou "pour cause" (l'entreprise est ciblée parce qu'il y a lieu de croire qu'elle n'est pas en conformité). Les inspecteurs peuvent avertir l'entreprise au préalable ou simplement venir à l'improviste.

TABLEAU 6-1. AVANTAGES ET INCONVENIENTS DES PRINCIPALES SOURCES D'INFORMATION SUR LA CONFORMITE

SOURCE D'INFORMATION	AVANTAGES	INCONVENIENTS
Inspections	Fournissent une information parmi les plus pertinentes et fiables	Peuvent être à forte intensité de ressources. Doivent être minutieusement ciblées et planifiées.
Auto-contrôle Auto-consignation Auto-vérification	Fournissent des informations beaucoup plus étendues sur la conformité. Placent le fardeau économique afférent au contrôle sur la communauté réglementée. Peuvent rehausser le niveau d'attention que la direction accorde à la conformité au sein de l'entreprise.	S'appuient sur l'intégrité et la capacité d'une source à fournir des données exactes. Constituent un fardeau pour la communauté réglementée et augmentent les tracas de paperasserie du programme de conformité.
Citoyens	Peuvent déceler les violations que n'ont pas détectées les inspections, l'auto-contrôle de l'industrie, l'auto-consignation et l'auto-vérification de l'entreprise.	Sporadiques. Ne peuvent contrôler le volume, la fréquence ou la qualité de l'information reçue. Juste quelques violations sont constatées par les citoyens.
Contrôle de la zone	Utile pour détecter des violations éventuelles sans avoir à pénétrer dans l'entreprise. Il est aussi utile pour déterminer si les prescriptions du permis ou de la licence assurent une protection adéquate de l'environnement.	Peut difficilement démontrer le lien entre la pollution détectée et la source effective. Il est difficile, voire impossible, d'obtenir des informations précises. Le contrôle est à forte intensité de ressources dans les zones à sources multiples.

Les inspections sont de différents niveaux (voir Tableau 6-2). Au niveau le plus simple, un inspecteur peut se contenter d'une simple promenade à travers l'installation (inspection sommaire). Les inspections deviennent progressivement plus complexes et de plus longue durée, en ce sens que les inspecteurs passent beaucoup de leur temps à observer les opérations dans l'entreprise, à s'entretenir avec le personnel et à prendre des échantillons pour analyse. Les desseins d'une inspection comprennent, notamment :

- Identifier des problèmes spécifiques d'environnement.
- Sensibiliser la source sur les problèmes éventuels.
- Collecter des informations permettant de déterminer l'état de conformité de l'entreprise.
- Recueillir les preuves nécessaires aux actions contraignantes.
- S'assurer de la qualité des données des rapports établis par l'entreprise.
- Démontrer l'engagement du gouvernement à réaliser la conformité, et ce, par l'adoption d'une présence crédible.
- Vérifier que les entreprises invitées à se conformer aux prescriptions ont obtempéré.

Les inspections peuvent s'articuler autour d'un ou de plusieurs des éléments suivants :

- L'entreprise dispose-t-elle d'un permis ou d'une licence mis à jour ?
- L'équipement nécessaire à la surveillance ou au contrôle de la pollution, a-t-il été installé ?
- L'équipement fonctionne-t-il correctement ?
- Les données auto-consignées sont-elles correctement élaborées et conservées ?
- Est-ce que l'entreprise mène l'échantillonnage et l'analyse requis ?
- Les plans et pratiques de la direction de l'entreprise soutiennent-ils les activités de conformité requises ?
- Y a-t-il des signes de violation délibérée des réglementations et/ou falsification des données (les signes de violation délibérée ou de falsification comprennent les données conflictuelles, les récits contradictoires de différents employés au sein de la même entreprise, les données de contrôle qui ne sont appuyées par aucune documentation, les prétextes que les employés ignorent les réglementations lorsque les dossiers de l'entreprise font montre d'une connaissance de ces prescriptions, et de pourboires d'employés ou de citoyens de la collectivité).

Les inspections commencent généralement par une conférence d'ouverture pour expliquer à l'entreprise le processus d'inspection. Certains inspecteurs clôturent l'inspection par une autre conférence dans laquelle ils avisent les chefs d'entreprises des violations constatées, la façon de les corriger et les conséquences futures de la persistance de la non conformité. Certains programmes d'application n'autorisent pas les conférences de clôture pour éviter que l'information transmise à l'entreprise par l'inspecteur puisse compromettre les mesures juridiques futures.

La collecte des preuves

L'inspecteur est responsable, d'une part, de la collecte de l'information permettant de déterminer si l'entreprise est en conformité et, d'autre part, du rassemblement des preuves attestant qu'une violation a été commise. Ces preuves servent à appuyer les cas exécutoires et permettent à l'inspecteur de préparer son témoignage le cas échéant. Les inspecteurs doivent, par conséquent, suivre certaines procédures pour s'assurer que les preuves qu'ils réunissent seront retenues par les tribunaux. La non observation des procédures normalisées peut entraîner un rejet de l'évidence par le tribunal et, partant, la perte du temps et de l'argent investis dans l'établissement de la preuve. Des questionnaires standard sont élaborés pour les différents types d'inspections afin de s'assurer que les inspections couvrent tous les aspects nécessaires et

TABLEAU 6-2. LES TROIS NIVEAUX D'INSPECTION

NIVEAU 1 : L'INSPECTION SOMMAIRE

Ce type d'inspection se limite à une simple observation de l'entreprise. Les inspecteurs se contentent de marcher à travers l'entreprise, vérifiant par exemple l'existence d'équipement de contrôle, observant les pratiques de travail et la tenue des locaux, et constatant s'il y a un archivage des registres. Ces inspections confortent la présence exécutoire et aident à faire une sélection préliminaire des entreprises qui seront ciblées pour inspections plus poussées.

NIVEAU 2 : INSPECTION D'EVALUATION DE LA CONFORMITE

Ce niveau comprend une inspection approfondie de l'entreprise, mais n'inclut pas l'échantillonnage. Il peut inclure des observations visuelles à l'instar du Niveau 1, l'analyse et l'évaluation des registres, des entretiens avec le personnel de l'entreprise, ainsi que l'étude et la critique des méthodes d'auto-contrôle, des instruments et des données, de même que l'examen des procédés et des appareils de contrôle, et le rassemblement des preuves de non conformité.

NIVEAU 3 : INSPECTION DES ECHANTILLONS

Ce niveau comprend l'examen visuel et les comptes rendus des autres niveaux d'inspection, ainsi que la collecte et l'analyse d'échantillons physiques préprogrammés. Ce sont ces inspections qui exigent la plus forte intensité de ressources.

qu'elles sont effectuées de façon loyale et objective. Il incombe tantôt aux inspecteurs d'assumer la responsabilité de déterminer s'il y a violation ou non, tantôt au personnel du programme, mais dans d'autres cas, cette décision relève du personnel juridique. L'implication du personnel juridique est essentielle lorsqu'il s'agit d'interpréter les prescriptions et d'établir la preuve de violation. La plupart des inspecteurs des programmes d'application aux Etats Unis ne prennent pas de décision en matière de violation pour ne pas compromettre les futurs cas exécutoires.

Le rapport écrit d'inspection

Pendant l'inspection, l'inspecteur prend des notes sur tous les aspects de l'inspection. Il peut également réunir des preuves supplémentaires, tels des échantillons physiques, des photographies et des copies des documents de l'entreprise. Il établit, dès que possible après l'inspection, un rapport d'inspection appuyé par des preuves supplémentaires (photographies, documents, etc.). Les échantillons sont transmis à un laboratoire pour analyse. Les données analytiques sont interprétées et présentées dans le rapport final d'inspection. Ce dernier rapport servira de base à tout témoignage de l'inspecteur et sera vraisemblablement utilisé comme preuve justificative si le cas est présenté en justice. Un rapport d'inspection comporte, notamment, les éléments suivants :

- La raison spécifique de l'inspection.
- Qui a effectué l'inspection.
- Que toutes les procédures requises pour entreprendre une inspection ont été respectées.
- Les actions menées durant l'inspection, ainsi que leur chronologie.
- Les preuves obtenues au cours de l'inspection.
- Les observations faites pendant l'inspection.
- Les résultats de l'analyse des échantillons afférents à cette inspection.

Le plan d'inspection

Un plan d'inspection établi préalablement à la visite sur le terrain permettra d'assurer la qualité et la valeur de l'inspection. Un plan d'inspection est une approche organisée graduelle de conduite d'une inspection. Cette approche doit, néanmoins, se caractériser par une certaine flexibilité permettant à l'inspecteur de s'adapter à des situations imprévues dans l'entreprise. Le Tableau 6-3 énumère un certain nombre d'éléments communs à un plan d'inspection.

Ciblage des inspections

Un programme d'application des prescription, quel que soit son niveau de financement, ne peut virtuellement disposer de ressources suffisantes pour inspecter toutes les entreprises réglementées. Aussi est-il essentiel, lors de la mise en place d'un nouveau programme d'inspections, de faire en sorte que les ressources modiques affectées aux inspections puissent laisser un maximum d'impact (voir Chapitre 4). Une fois qu'une source est ciblée pour inspection, les fonctionnaires du programme devront décider du niveau d'inspection à mener.

Il a été constaté aux Etats Unis que mêmes les plus simples inspections ont un effet dissuasif marquant, dans la mesure où elles réussissent à identifier les violations potentielles. Aussi le programme américain encourage-t-il, le cas échéant, l'exécution d'inspections plus simples et moins onéreuses à des sources considérées vraisemblablement en conformité. Les entreprises susceptibles de ne pas être en conformité nécessitent des inspections plus coûteuses et intenses. Les programmes d'application doivent, lors de la sélection de sources pour des inspections plus approfondies, prendre en considération plusieurs facteurs, à savoir :

- Le potentiel de l'entreprise à nuire à l'environnement.
- La complexité qu'exige l'inspection pour l'évaluation de la conformité.
- L'historique de conformité de l'entreprise.
- L'historique de conformité de sources similaires.
- La disponibilité de données auto-consignées.

L'adoption d'un niveau "étagé" d'inspections permettra de préserver les ressources du programme. En d'autres termes, *commencez par un niveau d'inspection moins coûteux. Si la source est en violation, prenez une action contraignante amenant la source à corriger la violation et à entreprendre un auto-contrôle plus élaboré. Recommencez l'inspection à un niveau plus approfondi si les données du contrôle indiquent une persistance de la violation, ou s'il y a lieu de croire à d'autres violations.* Cette approche suppose une coopération entre les entreprises. Elle déplace vers la source une partie de la corvée de collecte des données et suspend les inspections à forte intensité de ressources jusqu'à ce qu'un niveau inférieur d'inspection et de contrôle justifie la dépense.

Questions à aborder

Lors de la conception d'un programme d'inspection, les décideurs devront aborder bon nombre de questions, notamment :

- La sélection des entreprises à inspecter. Comment choisir les entreprises à inspecter ? Quelle est la proportion des inspections de "routine" par rapport à celle des inspections "pour cause" ? Dans quelle mesure les inspections de routine peuvent-elles être loyalement et impartialement réparties entre la communauté réglementée ?
- Les inspections annoncées par opposition aux inspections non annoncées. Quand faut-il ou ne faut-il pas annoncer les inspections ? Lorsque les inspections sont annoncées, les chefs d'entreprises veillent à ce que l'information requise et tout le personnel indispensable est disponible à l'arrivée de l'inspecteur. Les inspections annoncées peuvent ainsi être plus efficaces. Mais ce sont les inspections non annoncées qui permettront, plus vraisemblablement, de découvrir les conditions réelles de fonctionnement de l'entreprise. Ces inspections sont particulièrement utiles lorsqu'il y a lieu de soupçonner que la source est en violation des prescriptions et dénature les données auto-consignées, ou qu'elle est susceptible de détruire les preuves si l'inspection est annoncée.
- Fréquence des inspections. Combien de fois convient-il de renouveler l'inspection de l'entreprise ? Les décideurs devront équilibrer le coût des inspections avec les avantages attendus de la conformité. Les sources susceptibles d'être non conformes nécessiteront probablement des inspections plus fréquentes.
- Qui doit procéder à l'inspection. A quel niveau de gouvernement l'inspection est-elle plus efficace : national, régional, provincial ou local ? Ne serait-il pas mieux que le gouvernement passe un contrat avec un groupe indépendant pour la réalisation de ces inspections ?
- Les bases juridiques. Sur quelles bases juridiques les inspecteurs peuvent-ils s'introduire dans une entreprise ? Quelles sont les dispositions à prendre dans le cas où l'entreprise refuse l'inspection ?
- Le rôle de l'inspecteur. L'inspecteur doit-il déterminer l'occurrence d'une violation ou se contenter de la collecte de l'information ? L'inspection peut faillir aux objectifs d'application des prescriptions si le rôle de l'inspecteur n'est pas clairement défini.
- Le caractère exhaustif de l'inspection. Quelles sont les données que les inspecteurs doivent recueillir ? Les inspecteurs doivent-ils se concentrer sur les données qu'exigent une réglementation, un permis ou une licence particulier, ou doivent-ils s'efforcer de réunir des données se rapportant à plusieurs réglementations, permis ou licences ? L'avantage des inspections focalisées découle du fait qu'il est plus facile de former les inspecteurs à ce type d'inspections. L'inconvénient, cependant, est que les inspections focalisées peuvent négliger de détecter la non conformité dans des zones qui ne sont pas spécialement couvertes par ces inspections.
- Inspection d'activités connexes. Dans quelle mesure les inspecteurs doivent-ils rassembler des données sur des activités de l'entreprise susceptibles d'affecter la qualité de l'environnement, tels l'état de préparation dans les situations d'urgence

chimique, les activités de prévention de la pollution et les programmes de réduction des déchets ?

- Objectivité de l'inspecteur. Il convient de veiller à ce que les inspecteurs ne deviennent pas très familiers et faire montre de sympathie envers certaines entreprises et chefs d'entreprises, compromettant ainsi leur objectivité. Certains programmes d'application alternent leurs inspecteurs afin de pallier cette éventualité.
- Conférence de clôture. L'inspection doit-elle inclure une conférence de clôture ? Dans une conférence de clôture, l'inspecteur permet aux directeurs d'entreprise de prendre conscience de toute violation et de connaître les conséquences d'une non conformité persistante. Dans certains cas, l'inspecteur peut suggérer des moyens susceptibles de corriger cette violation. Une conférence de clôture permet d'éduquer la communauté réglementée. L'information transmise par l'inspecteur peut, cependant, nuire à l'action légale ultérieure intentée contre l'entreprise. A titre d'exemple, les chefs d'entreprises peuvent prétendre que l'information transmise par l'inspecteur a contribué à la non conformité dans la mesure où l'information était trompeuse ou insuffisamment compréhensive. Les avocats d'un programme préféreraient que les inspecteurs ne tirent aucune conclusion et ne communiquent aucune information sur l'état de conformité.
- Documentation d'une violation. Comment faut-il documenter l'information recueillie par l'inspecteur ? La valeur de l'information dépend, pour le programme, de facteurs tels la clarté et l'exhaustivité, ainsi que son utilité pour servir de preuve à un tribunal.
- La formation des inspecteurs. Comment les inspecteurs peuvent-ils être assurés d'une formation appropriée leur permettant de recueillir des informations précises et, le cas échéant, de fournir l'assistance technique ? Quel est le type de formation qu'il faut dispenser pour assurer la santé et la sécurité des inspecteurs ?
- La qualité des données. Comment peut-on assurer la qualité des données ? Les moyens permettant d'assurer la qualité des données comprennent les procédures de transmission initiale des rapports, les procédés d'analyse et de confirmation des données, ainsi que les calendriers et procédures d'examen des systèmes d'auto-vérification et d'auto-consignation. Il convient également d'établir des directives concernant la qualité des analyses de laboratoires soutenant l'inspection.
- Consistance des échantillons et procédés analytiques. Il est important que les méthodes et procédés employés pour l'échantillonnage et l'analyse soient cohérents afin de garantir la qualité des données, l'équité au plan de la conformité et la valeur des résultats aux fins de procédures judiciaires. Les inspecteurs et les laboratoires d'analyse devront disposer de directives sur les procédés appropriés.

La formation des inspecteurs

Les inspecteurs influent grandement sur le succès d'un programme de contrôle de la conformité. Ils sont, en effet, responsables de l'identification des entreprises contrevenantes et du rassemblement des preuves conduisant aux actions contraignantes. Ils sont souvent les seules fonctionnaires environnementaux qu'un directeur d'entreprise verra en personne, et peuvent servir de témoins clés dans les cas d'exécution des lois. De ce fait, les inspecteurs doivent suivre une formation dans une grande variété de compétences, à savoir, juridiques, techniques, administratives et communicationnelles (voir Tableau 6-4). Ils doivent être techniquement compétents dans le domaine des inspections

TABLEAU 6-3. ELEMENTS D'UN PLAN D'INSPECTION

■ OBJECTIFS

- Quel est le but de l'inspection ?
- Que doit-elle accomplir ?

■ TACHES

- Quelle est l'information à examiner (permis, licences, réglementations, précédents rapports d'inspections, informations sur l'historique de la conformité) ?
- Quelle est la coopération requise des laboratoires, d'autres programmes sur l'environnement, avocats ou organismes gouvernementaux, selon le cas ?
- Quelle est l'information qu'il faut recueillir ?

■ PROCEDURES

- Quels sont les procédés spécifiques qu'il faut inspecter à l'entreprise ?
- Quelles méthodes faut-il employer ?
- L'inspection requiert-elle des dispositions spéciales ?
- Quel équipement faut-il prévoir ?
- Quelles sont les responsabilités que chaque membre de l'équipe doit assumer ?

■ RESSOURCES

- De quels membres du personnel aura-t-on besoin ?
- Le plan de sécurité, a-t-il été mis au point et bien compris ?

■ CALENDRIER

- Quels sont les impératifs du calendrier et l'ordre des activités d'inspection ?
- Quels seront les points de repère ? Que faut-il faire par opposition à ce qui est facultatif ?

qu'ils accomplissent et posséder les aptitudes leur permettant d'obtenir des informations factuelles cruciales, et de réunir et de préserver les preuves de non conformité. De même qu'ils doivent posséder les compétences de gestion de projets, de travailler en équipe et de maintenir des communications effectives allant des simples conversations d'entrée en matière jusqu'à l'interrogation contradictoire complexe dans les cas de transgressions graves. La formation et l'intégrité des inspecteurs sont donc déterminantes pour un programme efficace d'application des prescriptions.

Les ressources de soutien

Le type d'équipement nécessaire à l'appui d'une inspection varie en fonction du type et du but de l'inspection. L'équipement requis peut inclure, notamment :

- Un équipement de sécurité pour la protection de l'inspecteur contre les risques qu'il peut courir durant l'inspection.
- Un équipement de documentation, y compris des appareils photos, des films, des calculatrices de poche, des rubans gradués et d'un livret de contrôle pour consigner l'information et la preuve.
- Le matériel d'échantillonnage pour échantillonner le sol, l'eau et/ou l'air.
- Un équipement analytique pour l'analyse des échantillons d'environnement prélevés à l'entreprise.

AUTO-CONTROLE, AUTO-CONSIGNATION ET AUTO-VERIFICATION PAR LA COMMUNAUTE REGLEMENTEE

L'auto-contrôle, l'auto-consignation et l'auto-vérification constituent les trois moyens permettant d'exiger de la source de dépister leur propre conformité, de consigner et de communiquer les résultats au gouvernement aux fins d'examen. L'auto-contrôle, l'auto-consignation et l'auto-vérification sont de plus en plus reconnus comme pourvoyeurs des données essentielles permettant de compléter et de soutenir les inspections.

- L'*auto-contrôle* permet aux sources de mesurer une émission, un rejet, ou un paramètre de performance et de fournir, ce faisant, l'information sur la nature du polluant rejeté ou sur les opérations des technologies de contrôle. Les sources peuvent, par exemple, contrôler la qualité des eaux souterraines, ou échantillonner et analyser périodiquement un effluent pour constater la présence et la concentration de polluants spécifiques. Les sources peuvent être aussi appelées à surveiller les paramètres d'exploitation des équipements de contrôle de la pollution (tels la tension de réseau et le courant électrique employés), paramètres qui mettent en lumière les performances de l'équipement de contrôle. Le contrôle des paramètres d'exploitation n'est pas généralement coûteux et donne des renseignements fiables, donnant une image plus précise et mieux représentative des émissions que l'échantillonnage et l'analyse occasionnels des émissions elles-mêmes. Ce type de contrôle s'est avéré un moyen efficace en termes de coûts pour les programmes d'application des prescriptions, mais aussi pour les sources qui peuvent s'assurer ainsi du bon fonctionnement des contrôles.
- L'*auto-consignation* signifie que les sources sont tenues de maintenir leurs propres registres où sont consignées les activités réglementées (tel les chargements de déchets dangereux).
- L'*auto-vérification* prévoit que les sources remettent au programme d'application les données d'auto-contrôle ou les données consignées dans les registres de façon périodique et/ou sur demande.

TABLEAU 6-4. ELEMENTS DE LA FORMATION D'UN INSPECTEUR

PRINCIPES DE CONFORMITE ET D'APPLICATION DES PRESCRIPTIONS

Introduction à la conformité en matière d'environnement.
Prescriptions sommaires relatives à l'environnement.
Composantes d'un programme d'application.
Structure organisationnelle de la conformité et de l'application.
Rôle de l'inspecteur/l'enquêteur sur place.

ASPECTS JURIDIQUES DES INTERVENTIONS D'INSPECTIONS ET DE L'APPLICATION DES PRESCRIPTIONS

Différends en matière d'application des prescriptions.
Outils de consignation et de collecte de l'information.
Preuves.

ACTIVITES PREALABLES A L'INSPECTION

Planification et préparation préalables à l'inspection.
Considérations administratives pour les inspecteurs.

ACTIVITES SUR LE TERRAIN

Accès sur place et conférence d'ouverture.
Assurer la santé et la sécurité de l'inspecteur.
Examen des registres.
Echantillonnage physique.
Entretiens.
Observations et illustrations.
Conférence de clôture/mesures de sécurité pour le voyage.

ACTIVITES SUBSEQUENTES AUX INSPECTIONS

Rapports et dossiers.
Analyses de laboratoire.
Procédures exécutoires.

COMMUNICATIONS

Servir de témoin expert dans les procédures exécutoires.
Presse et relations publiques.
Compétences communicationnelles.

L'on peut obtenir plus d'informations sur la conformité avec l'auto-contrôle, l'auto-consignation et l'auto-vérification par l'entreprise qu'avec les inspections périodiques. De même que l'auto-contrôle, l'auto-consignation et l'auto-vérification déplacent une partie du poids économique du contrôle vers la communauté réglementée. Ils constituent, en outre, un mécanisme favorable à l'éducation de la communauté sur les prescriptions de conformité. L'auto-contrôle, l'auto-consignation et l'auto-vérification sont également de nature à rehausser l'attention que la direction accorde à la conformité, l'inciter à améliorer l'efficacité de production et à prévenir la pollution.

L'auto-contrôle implique, d'autre part, que la communauté réglementée dispose d'un équipement de contrôle abordable. L'auto-contrôle, l'auto-consignation et l'auto-vérification s'appuient sur l'intégrité des sources et leur capacité à fournir des données précises. Les données peuvent induire en erreur si la source s'évertue à fausser délibérément l'information ou si sa capacité technique de fournir des données précises fait défaut. Aussi les programmes fondés sur l'auto-contrôle, l'auto-consignation et l'auto-vérification devront-ils adopter des méthodes permettant d'assurer la précision, comme par exemple, en autorisant l'auto-contrôle uniquement dans les entreprises disposant de capacités techniques appropriées, ou en mettant au point des normes de contrôle de la qualité d'auto-contrôle et de la tenue de registres, etc.

Aux Etats Unis, l'auto-contrôle, l'auto-consignation et l'auto-vérification sont souvent exigés par les réglementations en matière d'environnement (voir tableau 6-5). Les fonctionnaires chargés de l'application des prescriptions traduisent ces exigences réglementaires des spécifications à travers les permis délivrés aux entreprises. Les informations procédant de l'auto-contrôle, de l'auto-consignation et de l'auto-vérification par l'entreprise permettent principalement de cibler les inspections. Elles servent parfois aussi de base aux actions contraignantes. D'habitude elles sont complétées par les inspections destinées à confirmer l'exactitude de ces données.

Questions à aborder

L'emploi du système d'auto-contrôle, d'auto-consignation et d'auto-vérification comme partie intégrante du programme d'application des prescriptions suggère que les fonctionnaires du programme doivent fournir à la communauté réglementée des directives sur les procédures normalisées, les méthodes et les instruments nécessaires à l'obtention de données, sur les fréquences de collecte des données ainsi que sur la manière dont ces données doivent être consignées et transmises. La mise en œuvre de ces éléments doit tenir compte des questions suivantes :

- Le coût. Quel sera le coût et la charge de travail que l'industrie et le gouvernement doivent assumer ? Quels sont les avantages ? Ces avantages valent-ils le prix à payer ?
- Les besoins technologiques. La technologie nécessaire au contrôle est-elle disponible ? Quel est son coût ? Dans quelle mesure est-il facile d'apprendre à opérer ces équipements pour obtenir des résultats exacts ?
- L'utilisation des données. Dans quelle mesure les fonctionnaires d'application des prescriptions peuvent-ils employer avec exactitude ces données ? Quels sont les renseignements que les données devront donner sur les violations ou sur une conformité réussie ? Quel est le volume minimal de données utiles qu'il faut réunir ?
- L'étendue des exigences. La source doit-elle faire rapport de toutes les données ou seules les données indiquant une violation potentielle ? Les adeptes de l'exigence "toutes les données" insistent sur le fait que la direction de l'entreprise apportera une plus grande attention aux rapports de routine et que les fonctionnaires d'application pourront mieux contrôler la qualité des données. Les adeptes des rapports exceptionnels insistent, en outre, sur le fait que cette méthode est beaucoup moins onéreuse, et que l'approche "toutes les données" peut décourager les sources de mener volontairement les contrôles supplémentaires qu'elles estiment éventuellement de valeur.

TABLEAU 6-5. EXEMPLES DE PRESCRIPTIONS RELATIVES A L'AUTOCONTRÔLE, L'AUTO-CONSIGNATION ET L'AUTO-VERIFICATION AUX ETATS UNIS

LA POLLUTION DE L'EAU. Le programme national de l'eau s'appuie dans une large mesure sur l'auto-contrôle et l'auto-vérification de la source. Aux Etats Unis, toutes les sources évacuant à la surface de l'eau doivent entreprendre l'auto-contrôle et l'auto-vérification. Les règlements exigent le contrôle des évacuations, l'utilisation d'un formulaire standard pour la transmission des résultats du contrôle, une fréquence de transmission d'au moins une année, avec la prescription de maintenir les registres pour une période d'au moins 3 ans. Les paramètres spécifiques, méthodes et fréquences de contrôle et de communication des rapports sont individualisés et décrits dans les permis individuels. Un permis, par exemple, peut exiger qu'une source exécute de manière continue le contrôle de la température, du flux et du pH, et effectue des échantillonnages spécifiques des solides, des composés organiques, des métaux toxiques, de l'huile et de la graisse présents dans l'effluent. La plupart des principales sources doivent communiquer leur rapport mensuellement ou trimestriellement. Les rapports de sources moins importantes sont transmis annuellement ou semestriellement.

L'EAU POTABLE. Les fournisseurs d'eau potable doivent faire des essais sur l'eau potable pour mesurer les contaminants chimiques, microbiologiques et radioactifs spécifiques selon les normes nationales établies. Pour s'assurer de la qualité de l'eau, tous les systèmes doivent utiliser des laboratoires certifiés par le gouvernement qui effectueront le contrôle. La fréquence de communication des rapports sur les résultats de l'échantillonnage varie en fonction de la taille du système d'eau et des contaminants objets du contrôle. Les fréquences varient, allant du quotidien jusqu'au triennal, ou même jusqu'à 4 ans. Une fois communiqués, les résultats deviennent de l'information publique. Si l'une des normes est dépassée, le système doit signaler à ses clients les conséquences de cette violation sur la santé publique.

LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE. En raison du coût élevé de contrôle de la pollution atmosphérique, les fonctionnaires du programme ont imposé aux sources fixes des prescriptions d'auto-contrôle généralement minimale, et des prescriptions limitées d'auto-vérification. Les sources fixes peuvent être appelées à réaliser des essais sur leurs émissions de dioxyde de soufre, d'oxyde d'azote, du carbone monoxyde, du plomb, des particules, du carbone organique volatil et autres polluants atmosphériques spécifiques dangereux. Ces essais peuvent être épisodiques, périodiques ou (si la technologie le permet) continus. Pour les sources mobiles (les moteurs de voitures, par exemple), les prescriptions d'auto-contrôle et d'auto-vérification sont imposées principalement sur les établissements pouvant facilement agir sur les émissions d'un grand nombre de voitures à la fois, tels les fabricants de véhicules, les magasins de maintenance et les fournisseurs d'essence.

LES DECHETS DANGEREUX. Ce programme régleme des dizaines de milliers de différents types de manipulants de déchets qui traitent une grande variété de déchets. L'auto-contrôle, l'auto-consignation et l'auto-vérification sont très importants en raison de la taille gigantesque et la variabilité de la communauté réglementée. Quelle que soit la destination, chaque chargement de déchets dangereux doit être assorti de son propre document d'information. Chaque manipulant de déchets (producteurs, transporteurs, installation de stockage et installation d'évacuation) doit signer le document et conserver une copie. Les producteurs doivent conserver une copie de ce document pour une durée de 3 ans après le chargement. Après chaque année, les producteurs doivent fournir des informations sur leurs activités à l'organisme d'Etat autorisé ou à l'Agence américaine de protection de l'environnement. Les installations de traitement, de stockage et d'évacuation doivent exécuter leur auto-contrôle. La surveillance de l'eau souterraine, par exemple, est nécessaire en vue de détecter les fuites éventuelles dans les sites de décharge ; les incinérateurs de déchets peuvent être appelés à contrôler la température et le contenu en carbone monoxyde de leurs émissions.

LES PESTICIDES. L'objectif de ce programme est de s'assurer que les pesticides sont soumis à des essais et consignés. Ils sont, en outre, l'objet de sévères prescriptions d'auto-consignation de sorte que les inspecteurs peuvent s'assurer que l'étiquetage et la publicité du produit ne transgressent pas les restrictions sur l'emploi des pesticides. Les fabricants de pesticides doivent entreprendre des essais sur leur produit relativement aux effets sur la santé et soumettre les rapports d'essais, qu'ils doivent d'ailleurs conserver pour permettre éventuellement de retracer les effets nocifs des pesticides employés et remonter jusqu'au fabricant.

- La divulgation publique. Les données autovérifiées doivent-elles être rendues publiques ? La majorité des lois américaines sur l'environnement exigent que les données auto-vérifiées soient rendues publiques. Cette publicité dissuade de façon efficace les violations ainsi que le défaut de communiquer les informations, en particulier lorsque la loi donne au citoyen le droit de poursuivre les sources en justice.
- L'autocertification. Les cadres supérieurs de l'industrie doivent-ils certifier que l'entreprise est en conformité ? Les lois américaines font appel de façon accrue à cette prescription en vertu de laquelle les cadres supérieurs sont personnellement responsables des faux rapports. Il s'agit d'un moyen efficace pour susciter l'attention et la coopération des cadres supérieurs et, partant, aboutir à la conformité. Ces prescriptions n'auront de sens, cependant, que dans la mesure où elles sont appuyées par des directives et des procédures précises en matière d'autocertification. L'autocertification peut inclure également une prescription prévoyant que les violations soient signalées et que des efforts soient déployés pour les corriger.

LES PLAINTES DES CITOYENS

Les plaintes des citoyens sont importantes pour détecter les violations qu'il serait improbable de détecter à travers l'auto-vérification ou les inspections. Les plaintes portent sur des violations constatées dans des régions isolées ainsi que sur les agissements illégaux au sein de l'entreprise. Les programmes d'application peuvent contribuer à éduquer et à former les citoyens aux fins de détecter et de signaler les problèmes éventuels. Un programme américain encourage l'implication du citoyen en offrant une prime financière à ceux qui signalent des violations conduisant à une condamnation.

SURVEILLANCE DE ZONE

La surveillance de zone permet d'obtenir des informations sur l'état de la conformité, en d'autres termes, en procédant au contrôle des conditions environnementales régnant à proximité d'une entreprise.

Le contrôle du milieu ambiant

Celui-ci comprend tout type de contrôle permettant de détecter le niveau des polluants dans l'atmosphère, le sol ou la surface de l'eau à proximité d'une entreprise. Le problème majeur du contrôle du milieu ambiant est qu'il est difficile de démontrer que les polluants mesurés proviennent d'une installation spécifique. Le contrôle du milieu ambiant est particulièrement utile lorsque la source est le seul pollueur important de la région, ou si les émissions ont une composition caractéristique qui leur sert "d'empreinte digitale". Dans ces cas de figure, les mesures du milieu ambiant désignent clairement les violations potentielles d'une entreprise et permettent ainsi de cibler les inspections. Aux Etats Unis, les données du milieu ambiant sont rarement utilisées seules pour prouver une violation, car il serait difficile de prouver qu'il existe de lien avec la source.

La télédétection

Les techniques de télédétection fournissent une preuve positive, extérieure aux limites de l'entreprise, que celle-ci transgresse les prescriptions en matière d'environnement. Le radar à faisceaux laser, appelé également "Lidar" (radar optique) est la technique la plus sophistiquée de télédétection. Cette technique est capable de mesurer, de jour comme de nuit, la densité d'un panache de fumée. Elle est d'un coût relativement modeste par rapport aux autres méthodes de contrôle atmosphérique, tels les essais sur les gaz de cheminées.

Les survols

Les satellites et les avions peuvent être utilisés pour mesurer les conditions atmosphériques ainsi que celles propres à la source. Les satellites ont été utiles pour détecter des évacuations significatives des polluants de l'eau et sont souvent utilisés pour déclencher les inspections. Les images satellites sont généralement trop grossières pour permettre de calculer l'ampleur d'une violation. Aussi les survols d'avions peuvent-ils être plus efficaces que les satellites pour les contrôles de conformité. Des appareils photos embarqués peuvent détecter et enregistrer les densités et les températures ainsi que les lieux d'évacuation de l'air et de l'eau. De l'avion, on peut détecter même les effets biologiques sur les ruisseaux. Plus encore, on peut observer, avec les survols, les caractéristiques physiques et les pratiques professionnelles d'une entreprise. Les digues et les clôtures, par exemple, peuvent être observées et contrôlées à des fins de comparaison avec les dossiers des permis, et ce, pour vérifier la position et les conditions réelles. Des pratiques telles le chargement et le déchargement de matériaux dangereux peuvent également être observées. Les niveaux de production peuvent être évalués de l'avion et comparés aux niveaux figurant sur les permis ou licences.

Les survols peuvent servir également à détecter les installations objets de prescriptions en matière d'environnement, celles qui ne se sont pas inscrites à un programme ou ont manqué de déposer les notifications demandées, ainsi qu'à définir, dans une zone géographique spécifique, les emplacements respectifs des évacuations d'eaux usées, des émissions atmosphériques, des entreprises de gestion des déchets dangereux, des prises d'approvisionnement en eau, des zones urbaines, etc.

Les survols ont été utilisés avec beaucoup de succès pour l'application des prescriptions dans les Pays Bas. Les avions et les hélicoptères ont servi à détecter les décharges et les dépotoirs illicites, dont quelques uns sont clairement visibles d'avion. Les parties responsables sont avisées des violations détectées et sont invitées, le cas échéant, à prendre les dispositions qui s'imposent.

Le succès a été d'autant plus marqué lorsque les hélicoptères commencèrent à opérer simultanément avec les véhicules. Les violations aperçues ont été signalées au personnel sur le sol qui s'est rendu immédiatement sur les lieux pour traiter la question. Les photographies aériennes périodiques des sites d'épaves et de dépotoirs ont fourni une bonne connaissance de ces opérations ainsi que sur leur évolution. Ces photographies peuvent servir, le cas échéant, à de futures investigations.

7. MESURES D'APPLICATION DES PRESCRIPTIONS A L'EGARD DES VIOLATIONS

INTRODUCTION

L'on constate de l'expérience de bon nombre de pays avec les programmes sur l'environnement que *la mise en application des prescriptions est essentielle pour la conformité*. La raison est que beaucoup de gens, dans quelque société que ce soit, ne se conformeront à la loi que dans la mesure où leur non conformité débouche sur des conséquences évidentes.

L'application des prescriptions par les programmes gouvernementaux vise à corriger les violations et à instaurer un climat où la communauté réglementée est incitée à se conformer aux prescriptions parce que le gouvernement manifeste une volonté à agir dès que la non conformité est détectée. Ce climat encourage également les membres de la communauté réglementée à prévenir la pollution et à réduire les déchets au maximum afin qu'ils ne soient plus assujettis aux prescriptions. De même qu'un programme d'application des prescriptions par le gouvernement peut s'atteler, s'il est autorisé à le faire, à corriger et à redresser les torts actuels ou potentiels provoqués par la pollution de l'environnement, même si cette pollution ne transgresse pas les prescriptions spécifiques.

Les programmes gouvernementaux ne sont qu'un moyen, entre autres, d'application des prescriptions. Dans certains pays, simples citoyens et groupes de citoyens sont habilités par la loi à tenter des actions contraignantes à l'égard des transgresseurs. Pour être éligibles à l'assurance ou à un emprunt, les sociétés d'assurances et les institutions financières peuvent exiger des entreprises d'être en conformité avec les prescriptions. Les normes sociales peuvent être un moyen efficace pour assurer le respect des prescriptions dans les entreprises sujettes à des sanctions sociales vigoureuses en raison de leur non conformité aux prescriptions en matière d'environnement. Le public peut, par exemple, boycotter certains produits s'il y a lieu de croire que le fabricant nuit à l'environnement. Toutes ces formes non gouvernementales d'application des réglementations peuvent fortement renforcer un programme gouvernemental. Lors de leur conception de nouveaux programmes gouvernementaux, les décideurs peuvent, en tenant compte de ces autres forces contraignantes, consolider les efforts que déploie le gouvernement dans l'application des lois. Par exemple, les fonctionnaires du gouvernement peuvent tirer avantage de leur travail avec les groupes non gouvernementaux en matière d'application des prescriptions. Les décideurs pourraient être également désireux d'amener le gouvernement à concentrer l'application des prescriptions sur des zones qui ne sont pas convenablement couvertes par le secteur privé.

Les capacités du gouvernement à appliquer les prescriptions seront généralement plus efficaces dans la mesure où ces prescriptions sont mises en place et utilisées dès leur entrée en vigueur. Tout retard dans leur mise en application peut compromettre la crédibilité d'un programme et entraver l'instauration d'un climat de dissuasion. L'application des prescriptions est souvent nécessaire pendant toute la vie d'un programme d'application si l'on veut atteindre la conformité originelle et s'assurer que la conformité est maintenue par ceux qui l'ont atteinte.

L'application des prescriptions peut prêter à controverse, en ce sens que beaucoup d'intérêts environnementaux et économiques sont en jeu. Pour réussir, l'application des prescriptions doit être soutenue à tous les niveaux du gouvernement ainsi qu'à toutes les sections du programme. Les gouvernements peuvent démontrer leur engagement à faire appliquer les lois en promulguant des prescriptions et en leur apportant un soutien véridique et consistant. Le personnel du programme peut, à son tour, démontrer son engagement en considérant avec sérieux les violations, et ce, en raison des risques qu'elles font courir à l'environnement et à l'intégrité du système juridique.

Ce chapitre décrit tout un éventail de pouvoirs légaux et de mécanismes de réaction destinés à l'application des prescriptions. La plupart des pays ayant des programmes de mise en application ne disposent pas de l'ensemble de ces pouvoirs légaux et mécanismes de réaction. Un programme doit opérer dans le cadre des possibilités qu'offrent les systèmes juridiques qui le régissent. Ce chapitre décrit les questions qu'il faut prendre en considération dans ce contexte et propose de nouvelles possibilités qu'il convient d'examiner lorsque le système juridique aura subi des changements.

L'EVENTAIL DES MECANISMES DE REACTION ET DES POUVOIRS LEGAUX

Les programmes d'application des lois bénéficient, tous, d'un éventail de pouvoirs légaux et de mécanismes de réaction qui font que les fonctionnaires du programme peuvent répondre adéquatement aux nombreux et différents types de violations et de circonstances auxquels ils seront confrontés.

Les pouvoirs légaux

Dans beaucoup de pays, l'éventail et les types de mécanismes de réaction disponibles sont, en définitive, subordonnés au nombre et type de pouvoirs légaux que les lois sur l'environnement et les lois connexes confèrent aux programmes de mise en application. Ces pouvoirs légaux constituent la base juridique d'application des prescriptions et sont essentiels au pouvoir et à la crédibilité d'un programme d'application. Le Tableau 7-1 résume une gamme de pouvoirs légaux éventuellement utiles à un programme d'application des prescriptions. Cette liste est un amalgame des pouvoirs légaux de différents programmes d'application de prescriptions aux Etats Unis et dans d'autres pays.

Les mécanismes de réaction

Les mécanismes de réaction sont conçus pour accomplir une ou plusieurs des fonctions suivantes :

- Faire revenir les transgresseurs à la conformité.
- Imposer une sanction.
- Supprimer le bénéfice économique pour cause de non conformité.
- Exiger que des actions spécifiques soient prises pour tester, contrôler ou fournir l'information.
- Corriger les atteintes à l'environnement.
- Corriger les problèmes de gestion interne de l'entreprise.

Les mécanismes de réaction s'inscrivent généralement dans les catégories suivantes, décrites ci-après.

INFORMELLE ou FORMELLE

CIVILE ou PENALE

ADMINISTRATIVE ou JURIDIQUE

LES MECANISMES INFORMELS

Les *réactions informelles* comprennent les appels téléphoniques, les visites sur place, les avertissements écrits et les avis de violation (voir Tableau 7-2). Les réactions informelles avisent les

TABLEAU 7-1. TYPES DE POUVOIRS LEGAUX POUR LA MISE EN APPLICATION DES PRESCRIPTIONS¹

Mesures correctives

- Pouvoir d'imposer un calendrier de conformité
- Pouvoir de fermer de façon permanente partie d'une opération
- Pouvoir de fermer de façon temporaire certaines parties d'opérations ou de pratiques
- Pouvoir de fermer de façon permanente l'ensemble de l'entreprise
- Pouvoir de fermer de façon temporaire l'ensemble de l'entreprise
- Pouvoir de refuser un permis
- Pouvoir de résilier un permis
- Pouvoir d'exiger le nettoyage par l'entreprise d'une partie de l'environnement
- Des pouvoirs d'urgence permettant d'avoir accès et de pallier les dangers immédiats qui menacent la population locale ou l'environnement
- Pouvoir de réclamer une compensation pour les dégâts provoqués par une violation

Autres

- Pouvoir d'exiger des essais spécifiques et des rapports
- Pouvoir d'imposer des règles spécifiques d'étiquetage
- Pouvoir d'exiger le contrôle et la communication de rapports
- Pouvoir d'exiger des informations sur les procédés industriels
- Pouvoir d'exiger une formation spécialisée en faveur du personnel de l'entreprise (comme par exemple, l'intervention d'urgence en cas de déversements)
- Pouvoir d'exiger qu'une entreprise subisse une vérification environnementale.

Sanctions

- Pouvoir d'imposer une sanction financière pour des montants déterminés par jour et par violation
- Pouvoir de demander l'emprisonnement (une incarcération d'une durée limitée)
- Pouvoir de réclamer des dommages punitifs ou des sanctions financières limitées
- Pouvoir de saisir des biens
- Pouvoir de réclamer le remboursement d'une dépense de nettoyage entrepris par le gouvernement
- Pouvoir d'empêcher une entreprise d'obtenir des emprunts, des garanties ou des marchés de l'Etat
- Pouvoir d'exiger des prestations ou des travaux communautaires en faveur de l'environnement
- Imposer des limitations à l'assistance financière.

¹ Cette liste de pouvoirs légaux pour l'application des prescriptions est un modèle hybride et n'existe dans aucune loi ou pays. Il s'agit d'un exemple des types de pouvoirs légaux dont peuvent jouir les fonctionnaires d'application des prescriptions par le biais des lois sur l'environnement. Ces pouvoirs peuvent être soit des pouvoirs directs, soit le pouvoir d'obtenir une ordonnance du tribunal imposant une sanction.

directeurs d'entreprises qu'une violation a été constatée, ce qu'il faut faire pour la corriger et les délais accordés. Le but d'une réaction informelle est d'amener tout simplement un transgresseur à se conformer aux prescriptions, ou d'entamer une procédure légale formelle. Les réactions informelles, en elles mêmes, ne pénalisent pas mais peuvent motiver une réaction beaucoup plus sévère si elles étaient ignorées.

LES MECANISMES FORMELS

Les *mécanismes formels* d'application des prescriptions sont appuyés par la loi et assortis de modalités d'application destinées à défendre les droits de l'individu. Les mécanismes formels sont soit civils, soit pénaux, comme décrit ci-dessous. Comme l'indique le schéma ci-dessus, les actions civiles peuvent être administratives (imposées directement par le programme d'application des prescriptions) ou juridiques (imposées par un tribunal ou autre pouvoir judiciaire). Les pouvoirs nécessaires à l'emploi des mécanismes formels d'application des prescriptions doivent être stipulés dans les lois sur l'environnement.

Application administrative civile des prescriptions

Les *ordonnances administratives civiles* sont des ordonnances légales indépendantes et exécutoires, établis par les fonctionnaires chargés de l'application du programme. Ces ordonnances définissent les violations, produisent des preuves de la violation et exigent que le récipiendaire prenne des mesures correctives dans un délai déterminé. Si le récipiendaire contrevient à cet ordre, les directeurs du programme peuvent prendre d'autres dispositions légales par le biais d'ordonnances supplémentaires ou un système judiciaire rendant contraignante l'exécution de l'ordonnance. Ce qui distingue la réaction administrative de la réaction juridique décrite ci-dessous est le fait que l'action légale est détenue par un système administratif intrinsèque à l'organisme responsable de la mise en œuvre du programme d'application des prescriptions. Les processus administratifs sont semblables à ceux prévus par le système judiciaire. L'application administrative de la loi comporte deux avantages, d'une part, elle ne requiert aucune coordination avec un organisme judiciaire séparé et, d'autre part, les juges de l'ordonnance administrative relevant de l'organisme administratif sont mieux informés parce qu'ils sont dédiés à la solution des problèmes de l'environnement. Aussi, les actions administratives sont-elles généralement résolues plus rapidement et nécessitent moins de temps et d'argent que les actions judiciaires. Les ordonnances administratives ne revêtent pas, cependant, un caractère auto-disciplinaire. Si l'ordonnance n'est pas exécutée, il faut recourir à d'autres actions contraignantes en passant par le système judiciaire.

Les *citations sur le terrain* sont des ordonnances administratives établis par les inspecteurs sur le terrain. Ces ordonnances demandent généralement au transgresseur de corriger une violation caractérisée et de verser une petite sanction financière. Les citations sur le terrain peuvent être comparées aux tickets de circulation. Le transgresseur peut, en fonction des étapes procédurales fixées par le programme, soit faire appel, payer une sanction financière, ou prendre le risque d'une action contraignante plus formelle. Les citations sur le terrain sont courantes au niveau provincial et/ou local pour traiter des types routiniers de transgressions. Elles sont un moyen relativement efficace pour appliquer les prescriptions à l'égard de certaines violations apparentes qui ne constituent pas de menace majeure pour l'environnement. Les inspecteurs doivent suivre une formation leur permettant d'identifier les violations particulières qui font l'objet de citations sur le terrain.

TABLEAU 7-2. TYPES DE REACTIONS INFORMELLES

- **Les appels téléphoniques.** Il s'agit probablement de la manière la plus simpliste de notifier ou de rappeler une source qu'une violation a été commise et qu'elle doit être corrigée. Le transgresseur peut être sommé de faire suivre un courrier décrivant l'action entreprise dans ce sens.
- **L'inspection.** Un inspecteur peut sensibiliser les chefs d'entreprises sur un problème et fournir l'assistance permettant de corriger le problème. L'inspecteur peut, en même temps, réunir des données sur le problème. Cette méthode permet au programme de mieux se préparer pour des actions futures éventuelles et met en évidence l'intention du programme à donner suite à la question si la conformité n'est pas réalisée.
- **Les lettres d'avertissement.** Les lettres d'avertissement avisent les directeurs des sources qu'ils sont en violation de la loi et qu'ils doivent corriger la situation, faute de quoi ils encourront les mesures légales et leurs conséquences. Une lettre d'avertissement peut décrire également les possibles sanctions d'une non conformité répétée et exiger une réponse du transgresseur détaillant les actions correctives qu'il a engagées. La lettre peut proposer éventuellement que le transgresseur rencontre les responsables de la conformité pour discuter de la question. D'autres mesures seront prises en compte dans le cas où le transgresseur ne saisit pas cette occasion dans des délais raisonnables.
- **Avis de violation.** Les avis sont plus formels que les lettres d'avertissement. Ils notifient la source qu'une violation a été constatée et lui donnent parfois un délai pour entreprendre une action corrective. Les avis de violation avisent également de l'action l'égale qui sera engagée et de ses conséquences dans la mesure où le transgresseur ne s'exécute pas dans les délais prescrits.

Application judiciaire civile des prescriptions

Les mesures d'application judiciaire civile des prescriptions sont des procès formels intentés en justice. Dans certains pays, l'autorité d'application des lois civiles s'appuie exclusivement sur les actions judiciaires civiles pour l'application des lois sur l'environnement. D'autres nations ont adopté des mécanismes à la fois administratifs et judiciaires pour l'exercice d'application civile des lois. L'on préfère, le cas échéant, l'application administrative des lois en tant que première réaction (hormis certaines exceptions), car les procès judiciaires sont de loin plus coûteux, exigent beaucoup du temps du personnel et peuvent prendre plusieurs années.

L'application judiciaire a néanmoins plusieurs avantages. Elle est perçue comme d'une plus grande signification avec davantage de pouvoir pour dissuader les violations potentielles et créer des précédents juridiques. De même qu'il n'est fait appel aux tribunaux que pour des actions destinées à réduire une menace immédiate à la santé publique ou à l'environnement. Ainsi l'application judiciaire des prescriptions peut-elle être essentielle dans des situations d'urgence. Les tribunaux jouent aussi un important rôle dans l'application des ordonnances administratives transgressées et en statuant sur des ordonnances faisant l'objet d'appel. Par conséquent, et selon la disponibilité des mécanismes civils relatifs à l'application des prescriptions, les mesures judiciaires civiles sont généralement utilisées contre des violateurs plus sérieux ou récalcitrants, lorsqu'il s'avère nécessaire de créer des précédents, ou lorsqu'il est important d'engager des procédures d'urgence visant à mettre fin à une opération ou à suspendre une activité.

Application pénale des prescriptions

Une *réaction judiciaire pénale* est généralement prise en considération lorsqu'un individu ou une entreprise a transgressé la loi délibérément et en connaissance de cause, ou a commis une violation pour laquelle la communauté a choisi d'imposer les sanctions légales les plus sévères. Ces réactions prévoient des sanctions pénales, comportant notamment les sanctions financières et l'emprisonnement. Des nations, tel le Canada, qui s'appuient exclusivement sur la loi pénale pour l'application des prescriptions sur l'environnement, ont élaboré des dispositions créatives pour déterminer la peine permettant d'introduire d'autres recours et sanctions (telles les tâches d'intérêt général et les vérifications prescrites en matière d'environnement) destinés à "punir" la faute (voir Tableau 7-1). Mais alors qu'une réaction pénale peut s'avérer le type le plus difficile en matière d'application des prescriptions, elle peut aussi instaurer la dissuasion la plus significative, en ce sens qu'elle affecte la vie de ceux qui sont poursuivis et porte en elle un stigmate social éloquent. Les affaires pénales requièrent des investigations et une préparation étendues.

Il est indispensable d'établir des preuves qu'une violation a été commise et de prouver qu'un individu ou une entreprise (par le biais de ses employés) est responsable, en connaissance de cause et délibérément, de la violation. La préparation des affaires pénales requiert des investigateurs spécialement formés en la matière.

La capacité d'appliquer les lois pénales dans des questions environnementales dépend du système juridique du pays ainsi que des prérogatives que les lois sur l'environnement et autres lois prévoient dans ce sens. Aux Etats Unis, par exemple, il existe des lois génériques qui incriminent la transmission de fausses informations. En Hongrie, seule la "personne physique" est passible de poursuites, et l'entreprise ou l'affaire n'est pas considérée comme une "personne physique".

Dans ces conditions, l'application pénale des prescriptions est difficile du fait que l'entreprise elle-même ne peut répondre du "crime" qui lui est imputé, d'autant qu'il est plus difficile d'identifier les individus assumant cette responsabilité au sein de l'entreprise.

LE PROCESSUS D'APPLICATION DES PRESCRIPTIONS

La protection des droits fondamentaux

Toutes les nations possèdent, chacune, son propre système juridique, ses lois et sa culture. Les institutions démocratiques disposent, cependant, de processus communs permettant d'équilibrer les droits des individus avec la nécessité pour le gouvernement d'intervenir, parfois rapidement, en faveur du public. Divers processus peuvent être utilisés pour prendre des mesures loyales d'application des lois, notamment :

- Les avis. Certains programmes d'application requièrent qu'un avis de violation soit établi préalablement à toute action formelle d'application des prescriptions. Le transgresseur a la possibilité (1) de contester les conclusions de la violation et/ou (2) de corriger la violation dans un délai déterminé afin d'éviter d'autres mesures gouvernementales.
- Les appels. Le processus d'application des prescriptions prévoit plusieurs cas où le contrevenant peut faire appel contestant les conclusions attestant de la violation, la mesure corrective exigée par le programme d'application des prescriptions, ou la sévérité de la sanction proposée.
- Le règlement des différends. La plupart des mesures d'application ont tendance à provoquer des différends entre les fonctionnaires du programme et les représentants de l'entreprise. Dans ces cas, les programmes font appel à des procédures spéciales destinées à résoudre ces différends (voir Tableau 7-3).

En général, plus l'action contraignante renie à un individu son ou ses droits, plus nombreuses sont les protections que le processus d'application de la loi accorde et, partant, plus long sera le processus aboutissant à une action finale.

Soutien à la mise en application des prescriptions

Nombreuses sont les questions qui peuvent être soulevées et contestées dans les actions contraignantes typiques. Les fonctionnaires chargés de l'application des prescriptions doivent être constamment prêts à :

- Prouver que la violation a été commise.
- Etablir que les procédures et politiques ont été loyalement et équitablement suivies et que le transgresseur n'a pas été indûment "visé".
- Démontrer que le besoin que sous-tend la prescription en matière d'environnement ou de santé publique a été violée. (Ce besoin est satisfait lors de l'élaboration de la prescription. Il sera cependant nécessaire, pour justifier et soutenir un cas exécutoire, de rappeler l'importance de la conformité avec les prescriptions. Ceci est d'autant plus vrai lorsque l'affaire est débattu en présence d'un décideur indépendant qui n'est pas familier avec la prescription ou avec son caractère environnemental ou de santé publique).
- Démontrer qu'un remède pour une violation est disponible (tel un équipement abordable pour le contrôle de la pollution). (Bien qu'elle n'incombe pas généralement au gouvernement, cette information peut être importante pour les négociations).
- Démontrer la capacité du transgresseur à payer, en soulignant, par exemple, que l'entreprise "pauvre" concernée appartient à une riche entreprise.

**TABLEAU 7-3. TYPES DE PROCEDURES RELATIVES A
LA SOLUTION DE DIFFERENDS**

- ***Négociations face à face entre les fonctionnaires du programme et le transgresseur, soit :***
 - ***Avant la poursuite de la mesure formelle d'application.*** A ce stade du processus, la discussion s'articule généralement autour de la question s'il y a eu transgression ou non. Celle-ci est suivie, après accord des deux parties, par la discussion de la mesure exigible et le calendrier de son application.
 - ***Après l'amorce d'une action administrative formelle ou judiciaire civile pour la mise en application d'une prescription, mais avant son aboutissement.*** Ces négociations ont lieu pendant les discussions destinées à trouver un arrangement au différend. L'accord conclu, tel une ordonnance administrative ou un règlement, est soumis à un décideur final, un juge par exemple, pour approbation.

- ***Des auditions devant un décideur*** (souvent un juge ou un examinateur de l'audition) qui statue sur un fait ou une question de droit après avoir entendu les deux parties au problème.

- ***Emploi de tierce partie.*** Des tierces parties (tels les médiateurs, les arbitres et les facilitateurs) peuvent être convoquées par les fonctionnaires chargés de l'application ou par accord entre les parties afin de sortir d'une impasse. Une tierce partie d'expérience peut changer la donne, formuler de nouvelles perspectives et de solutions éventuelles. Des tierces parties spécialisées sont particulièrement utiles à la solution de problèmes techniques hautement complexes qu'un avocat ou un juge ne peut, selon toute vraisemblance, bien comprendre.

Le rôle des négociations

La négociation fait partie intégrante de l'application des lois. Aux Etats Unis, la majorité des cas d'application des lois sont réglés par le biais de négociations plutôt que par des décisions unilatérales. La négociation permet autant l'entreprise que la partie, ou parties concernées de revoir le bien-fondé des faits, les circonstances de l'affaire et les diverses solutions alternatives. La négociation permet d'obtenir des informations supplémentaires et de corriger les fausses interprétations avant de poursuivre l'action légale. La négociation fournit également l'occasion d'aboutir à une solution satisfaisante pour toutes les parties. Les mesures exécutoires fournissent un stimulus et un contexte propices à la discussion et à la solution des problèmes.

La mise en application des lois offre un cadre où les solutions peuvent être négociées. La négociation permet de renforcer l'application des lois en envoyant un signal à la communauté réglementée en vertu duquel le gouvernement, tout en poursuivant les mesures exécutoires, demeure sensible aux préoccupations et difficultés qui se posent à la communauté réglementée dans les efforts qu'elle déploie en vue d'atteindre la conformité et d'apporter sa coopération pour trouver des solutions satisfaisantes.

Les négociations seront généralement plus efficaces s'il persistait encore une réelle éventualité de litige. Dans certaines cultures et situations, il serait très important que cette menace soit maintenue réelle de sorte que les entreprises n'usent pas des négociations comme d'un moyen permettant de retarder la conformité. Les fonctionnaires du programme peuvent tenir cette menace comme réelle en maintenant un calendrier rigoureux pour les négociations tout en poursuivant, en parallèle, la préparation des actions légales.

Le processus de négociations varie d'une culture et d'un programme à un autre. Certaines négociations se produiront en un face-à-face entre les fonctionnaires chargés de l'application des prescriptions et les transgresseurs. D'autres impliqueront une variété de parties concernées (tels les représentants de la collectivité locale, les travailleurs et les organisations non gouvernementales). Dans d'autres négociations (telles les impasses), une tierce partie expérimentée peut intervenir pour changer la dynamique, ouvrir de nouvelles perspectives et proposer des solutions éventuelles qui n'ont pas été prévues auparavant. Le Tableau 7-3 décrit des types de procédures relatives à la solution de différends.

L'*arrangement* est le résultat des négociations – une solution officielle documentée de la situation, tel une "ordonnance de consentement administratif" ou un "décret de consentement judiciaire" aux Etats Unis. Dans le système américain, la négociation est le plus souvent employée dans le contexte de la procédure de mise à exécution juridique. Celle-ci aboutit à une entente ayant effet contraignant entre le transgresseur et le programme d'application de la loi, ou à un accord négocié qui doit être soumis à un tribunal pour examen et approbation finale.

Il existe cependant deux types de mesures d'application qui, généralement, ne sont pas négociables. La première concerne la demande d'informations faite au transgresseur par les fonctionnaires d'application des prescriptions. Cette demande ne prête pas à controverse et, de ce fait, ne nécessite pas de négociations. La seconde est l'exercice par le programme d'application des prescriptions de pouvoirs d'urgence destinés à protéger la santé publique et l'environnement. Dans ce cas de figure, il n'y a pas de temps pour la négociation.

Rôle du public pour assurer l'obligation de rendre des comptes

Dans certains pays (comme aux Etats Unis), le public a le droit de commenter les accords d'application des mesures, des ordonnances et des décrets avant qu'ils ne soient rendus définitifs. Le public est également autorisé à avoir accès aux décisions finales d'application des lois. L'implication du public est un moyen permettant de s'assurer que les transgresseurs sont traités loyalement et de façon uniforme.

En effet, ce sont les transgresseurs eux-mêmes qui s'attelleront probablement à revoir les précédentes mesures d'exécution prises et, si elles sont favorables, tenteront de les utiliser comme un précédent pendant les négociations.

LES ARRANGEMENTS CREATIFS : OPTIMISATION DE L'APPLICATION DES LOIS POUR DES RESULTATS DE PLUS GRANDE PORTEE

Les accords peuvent inclure toute disposition que le programme d'application des lois est autorisé à imposer à un transgresseur. Les fonctionnaires environnementaux peuvent avoir, en fonction des prérogatives dont ils sont investis, quelque liberté à élaborer des approches créatives à la solution des problèmes d'environnement. Les arrangements créatifs peuvent être également utilisés en vue de n'optimiser qu'un seul cas, soit pour tirer de meilleurs avantages environnementaux, soit pour susciter une dissuasion plus grande qu'un arrangement conventionnel. Des exemples d'arrangements créatifs sont décrits ci-dessous.

Les arrangements créatifs sont souvent associés à quelque réduction limitée en termes de sanctions financières ou à un accord de proroger le calendrier de conformité. Les arrangements créatifs peuvent être adoptés en faveur de transgresseurs disposant de moyens financiers limités ou de ceux qui ont démontré un niveau élevé de coopération avec le gouvernement. La politique américaine limite le montant de réduction autorisé de la sanction financière dans les arrangements créatifs en raison de la nécessité de maintenir la pénalité à un niveau indispensable à la préservation de la dissuasion, d'une part, et au recouvrement de l'avantage économique découlant de la non conformité, d'autre part.

La prévention de la pollution

Les arrangements relatifs à la prévention de la pollution impliquent l'accord de l'entreprise à se convertir vers des pratiques ou des procédés permettant de réduire ou d'éliminer la production de polluants et de déchets à la source. L'on prévient la pollution lorsque le volume et/ou la toxicité des polluants sont réduits. Dans le processus de fabrication, par exemple, la prévention de la pollution comprend des activités telles que la substitution des produits chimiques, la reformulation des produits, la modification des procédés, l'amélioration de la gestion interne et le recyclage sur place.

La prévention de la pollution implique la correction automatique de la violation ou la réduction d'une pollution indépendamment de la violation initiale. Les arrangements en matière de prévention de la pollution permettent de s'assurer que les violations ne se reproduiront plus et/ou réduiront entièrement le risque que les opérations de l'entreprise font courir à la santé publique ou à l'environnement.

Réduction de la pollution au-delà de la conformité

Des arrangements peuvent être négociés en vertu desquels le transgresseur accepte de réduire la pollution à un niveau inférieur aux prescriptions sur la conformité. Un transgresseur peut accepter, par exemple, d'installer des technologies de contrôle plus efficaces à même de réduire les rejets de l'ensemble des polluants.

La vérification environnementale

La *vérification environnementale* consiste en un examen périodique, systématique, documenté et objectif de l'état de conformité d'une entreprise réglementée, ainsi que de ses systèmes de gestion et/ou des risques globaux sur l'environnement. La vérification a été encouragée par bon nombre de nations ainsi que par la Chambre internationale du Commerce comme un outil essentiel permettant aux entreprises réglementées d'assurer la conformité et de gérer efficacement leurs risques en matière d'environnement (voir Chapitre 5).

Les vérifications environnementales ont été requises dans plusieurs mesures exécutoires aux Etats Unis pour l'un des deux desseins suivants. Premièrement, elles ont été employées lorsqu'une source montre une nette tendance aux violations qui souligne un problème de gestion. Dans ces cas, un arrangement peut inclure un accord en vertu duquel la source paie une vérification environnementale pour l'identification et la correction des problèmes de gestion interne qui ont suscité les violations répétées. Deuxièmement lorsque la violation est susceptible de se reproduire dans d'autres opérations de la même société, un arrangement peut inclure un accord stipulant (1) que l'entreprise, ou un vérificateur tiers, entreprendra la vérification de cette violation dans les autres installations appartenant à la société et que (2) toutes les violations seront signalées et corrigées.

La restauration de l'environnement

Les arrangements portant sur la restauration de l'environnement ne contribuent pas seulement à réparer les dégâts subis par l'environnement en raison d'une violation, mais fortifient l'environnement autour de l'entreprise. Si les dégâts subis par l'environnement ne peuvent être restaurés, l'arrangement peut prévoir la restauration par l'entreprise d'un environnement comparable dans un autre lieu.

L'information publicitaire

Dans les arrangements portant sur la sensibilisation du public, le transgresseur accepte d'entreprendre des activités visant à sensibiliser davantage la communauté réglementée sur les nécessités de se conformer et/ou sur les moyens permettant d'atteindre la conformité. Un transgresseur peut, à titre d'illustration, patronner une série de séminaires d'information en faveur d'un groupe spécifique d'industries sur la manière de corriger des violations communes à cette industrie. Le transgresseur peut également insérer des annonces publiques à la télévision et à la radio en vue de décourager les violations ou de décrire les nouvelles technologies à même de corriger ces violations. Aux Etats Unis, les transgresseurs qui patronnent des projets de sensibilisation du public doivent également convenir de mentionner clairement au public que le projet s'insère dans le cadre d'un règlement de procès intenté par le gouvernement.

La formation

Les arrangements en matière de formation peuvent s'appliquer à la correction de problèmes de conformité intrinsèques à l'entreprise. Les transgresseurs, qui sont les dirigeants d'industrie, peuvent être appelés à concevoir et à conduire des sessions de formation sur la conformité à l'intention d'autres entreprises du même groupe d'industrie.

Compte ou obligation bloqués pour des sources en défaut de paiement des pénalités

Ce type d'arrangement est utile aux entreprises incapables de régler les sanctions financières normalement imposées pour un type particulier de violations. Dans ces cas, l'entreprise accepte de placer une somme dans un compte ou obligation bloqués qui servira à payer les mesures correctives ou autres activités permettant d'améliorer la qualité de l'environnement.

POLITIQUES DE MESURES D'APPLICATION DES PRESCRIPTIONS

Les politiques de mesures d'application des prescriptions décrivent la façon dont les différents pouvoirs exécutoires seront utilisés pour réagir aux différents types de violations ainsi qu'aux situations de violation. Ces politiques sont importantes pour assurer l'impartialité. L'impartialité est d'une grande importance lorsqu'il s'agit de calculer les sanctions financières. La perception de l'impartialité est un élément déterminant à la crédibilité d'un programme d'application des prescriptions, et permet à un personnel autrement hésitant de prendre parfois des décisions difficiles, et ce, afin de souligner la volonté et la détermination du gouvernement à appliquer les lois sur l'environnement. Les éléments ci-

dessous sont des questions clés dont il convient de tenir compte lors de l'institution d'une politique d'application des prescriptions.

Les critères de non conformité

Il n'est pas toujours évident qu'une entreprise soit en conformité. D'où le besoin de directives et de critères spécifiques pour distinguer la conformité de la non conformité. Ces critères standard permettront de s'assurer que tous les membres de la communauté réglementée sont traités à égalité et équitablement.

SELECTION DES MESURES APPROPRIÉES D'APPLICATION DES PRESCRIPTIONS

La sélection d'une mesure appropriée d'application des prescriptions soulève maintes difficultés qu'il convient d'aborder dans le cadre d'une politique de mesures d'application. (Ces questions auraient été abordées dans le libellé des pouvoirs prévus par les lois sur l'environnement.)

Quand faut-il employer les mesures de droit civil ou pénal ?

Cette question s'applique uniquement aux pays qui comptent mettre en application les lois civiles et pénales. Aux Etats Unis, les mesures exécutoires pénales sont en général réservées aux actes qui doivent être punis plutôt que corrigés comme, par exemple, lorsque la violation est intentionnelle et délibérée. Les mesures pénales sont également destinées à assurer l'intégrité du plan de réglementation comme, par exemple, pour les entreprises qui travaillent sans permis ou licence. Les cas concernés par les mesures exécutoires pénales comprennent, entre autres :

- La falsification de documents.
- Le fonctionnement sans permis.
- L'altération des équipements de surveillance ou de contrôle.
- Les violations répétées.
- Les violations intentionnelles et délibérées (décision de violation, par exemple, basée sur la cupidité).

Aux Pays Bas, des charges tant criminelles qu'administratives peuvent être portées pour violation des lois sur l'environnement. Les violations graves sont généralement considérées comme relevant du droit pénal. Beaucoup de ministères publics estiment qu'une société qui contrevient à la conformité pour la deuxième fois doit faire face à des charges criminelles.

Les sanctions administratives comprennent la suspension d'une partie, ou de l'ensemble, des opérations de l'entreprise et sa condamnation à une sanction financière pour tous les jours où elle demeure en non conformité. Les sanctions pénales comprennent des peines de prison, des sanctions financières, la fermeture totale ou partielle des opérations, la confiscation de biens et la publication du verdict de la cour.

Quand faut-il imposer une sanction ?

Pour un certain type de mesures relatives à l'application des prescriptions, il sera suffisant de négocier un calendrier de conformité en vertu duquel le transgresseur accepte de retrouver la conformité et/ou d'assainir une situation de pollution dans un délai déterminé. Si la dissuasion est importante pour la stratégie de conformité d'un programme, l'impact atteindra un niveau maximum lorsque chacune des mesures d'application de la loi constitue en soi un message de dissuasion à la communauté réglementée. Les sanctions peuvent ne pas être cependant adéquates dans des situations où les violations sont inévitables, où lorsqu'elles sont trop minimes pour que le gouvernement interfère dans le processus judiciaire conduisant à l'imposition d'une sanction. Ces considérations doivent être prises en compte dans la décision afférente à l'imposition d'une sanction.

La première mesure d'application des prescriptions doit-elle inclure une sanction ?

Il y a deux approches à cette question. La première approche ne prévoit pas de sanctions pour les premières violations mais impose de sévères sanctions si la non conformité se poursuit. Cette approche est fondée sur le principe que toute entreprise doit bénéficier d'au moins une chance pour corriger ses problèmes avant d'être sanctionnée. Cette approche réussie le mieux lorsque les violations sont faciles à détecter et que le programme d'application des prescriptions possède une bonne expérience lui permettant de détecter les violations et d'assurer le suivi rapide des transgresseurs et d'imposer les sanctions sévères en cas de persistance de la non conformité.

La seconde approche est d'imposer une sanction dès les premières violations. Elle est basée sur la conviction que l'absence de sanctions risque d'encourager les entreprises à surseoir aux activités de conformité jusqu'à la détection de la violation. Cette approche est essentielle pour les violations difficiles à repérer.

Quel type de sanction faut-il employer ?

Les fonctionnaires chargés de l'application des prescriptions, et en fonction des pouvoirs stipulés dans les lois sur l'environnement (voir Tableau 7-2), disposent de différents types de sanctions prévues pour les violations. La politique d'application des prescriptions doit définir les circonstances appropriées dans lesquelles ces différents types de sanctions sont applicables.

Les sanctions financières. Les sanctions financières constituent la sanction la plus commune parmi les mesures d'application des prescriptions. Il convient qu'une politique d'application donne des indications sur la manière de calculer les sanctions financières pour les différents types de violation. Il existe plusieurs bases pour le calcul de la sanction financière appropriée (voir Tableau 7-4). En réalité, la sanction financière est une combinaison de tous ces facteurs. Le Tableau 7-5 donne un exemple de calcul de sanction financière utilisant une variété de facteurs.

Refus ou résiliation d'un permis ou d'une licence. Les fonctionnaires du programme peuvent rejeter une demande de permis ou de licence, ou résilier un permis ou licence existant. Ceci implique que l'entreprise suspende au moins une partie de ses opérations ou être en violation directe et flagrante de la loi.

Cessation de toutes les opérations. Les fonctionnaires du programme ont toute latitude de mettre fin aux opérations. La menace d'une cessation d'activités constitue un facteur efficace de dissuasion, en particulier dans une économie de marché libre où les cessations d'activités affectent directement les profits.

L'emprisonnement. Il s'agit d'une sanction pénale pour les directeurs et employés d'entreprises en violation des lois et qui constitue un facteur de dissuasion d'une extrême efficacité. Les sanctions pénales ne peuvent être imposées que dans les limites autorisées par le système judiciaire. Cette sanction bénéficie d'un soutien public substantiel aux Etats Unis. Aux Etats Unis, par exemple, les sanctions pénales peuvent être prononcées lorsque l'individu concerné se soustrait intentionnellement à une prescription ou communique frauduleusement des données falsifiées. Il est des cas criminels qui peuvent être coûteux et impliquer des procédures complexes. Aux Etats Unis, cependant, leur effet dissuasif a été tellement grand qu'il a suffi d'un nombre relativement restreint de cas pour contraindre d'autres entreprises à modifier leur éthique de gestion. Selon les lignes directrices américaines pour l'imposition de sanctions, les sanctions pour des crimes contre l'environnement peuvent être réduites si le responsable est en mesure de démontrer que l'entreprise est prête à s'engager pleinement pour être en conformité. Cet ensemble de conditions, aux Etats Unis, semble susciter un plus grand souci de conformité de la part de l'entreprise.

**TABLEAU 7-4. FACTEURS PRIS EN COMPTE POUR LE CALCUL
D'UNE SANCTION FINANCIERE**

Gravité du préjudice actuel ou potentiel à l'environnement et/ou à la santé humaine

Les sanctions basées sur la gravité du cas sont augmentées graduellement de manière à refléter la gravité de la violation. C'est un signal de dissuasion transmis à la communauté réglementée : plus la violation est sérieuse, plus grande sera la sanction. La gravité peut être calculée en se fondant sur des facteurs tels que :

- Le volume des rejets.
- La toxicité des rejets.
- L'historique de non conformité aux prescriptions.
- Le risque ou l'impact sur l'environnement et/ou la santé publique.
- La nécessité de maintenir l'intégrité du programme d'application des lois.

Les retombées économiques. Les sanctions qui permettent, au minimum, de recouvrer les retombées économiques qu'un transgresseur aurait récoltées par sa non conformité, suppriment tous les avantages économiques liés à sa non conformité. Ce type de sanctions est nécessaire pour maintenir l'équité, en s'assurant que la conformité des entreprises avec les prescriptions ne les défavorise pas économiquement. Il élimine, par contre, le stimulant économique de la non conformité. Au niveau national et dans quelques uns des Etats Unis, les politiques d'application des lois exigent le recouvrement des avantages économiques.

La capacité de payer. Les fonctionnaires chargés de l'application des lois doivent, lors du calcul d'une sanction financière, prendre souvent en considération la capacité du transgresseur à payer. Les sanctions lourdes par rapport aux ressources de l'entreprise peuvent forcer celle-ci à fermer. Les faillites peuvent nuire à l'ensemble de la communauté. Les entreprises assujetties à des sanctions monétaires sévères peuvent, en outre, menacer de se déplacer vers une autre zone où les réglementations et/ou l'application des lois sont plus relâchées. Dans de tels cas, les fonctionnaires chargés de l'application des lois devront revoir les avantages de dissuasion liés aux pénalités sévères comparés aux coûts et difficultés découlant du chômage apporté à la collectivité locale. La pression du public peut avoir un impact substantiel sur le niveau de la sanction économique lorsque des emplois sont en jeu. Les sanctions substantielles soulèvent, par ailleurs, le risque que les transgresseurs choisissent de contester la sanction en justice plutôt que de la payer. L'on peut arranger une série de versements dans les situations où le transgresseur éprouve des difficultés à payer la sanction en une seule fois. S'agissant des organismes publics, les sanctions financières ne constituent pas un élément dissuasif outre mesure, en ce sens qu'ils ne sont pas des entreprises à but lucratif.

Autres facteurs. Ceux-ci comprennent, notamment :

- Le degré de coopération du personnel de l'entreprise avec les fonctionnaires environnementaux.
- Si la violation a été auto-vérifiée par l'entreprise.
- Le degré de regrets exprimé par les parties responsables.
- La solidité de l'affaire. Une affaire peu solide a moins de chances de résister aux pourvois du transgresseur. Dans ces conditions, les fonctionnaires de l'application peuvent réduire la sanction afin qu'elle n'encourage pas le transgresseur à faire appel.

**TABLEAU 7-5. ECHANTILLON DE FEUILLE DE TRAVAIL POUR LE
CALCUL D'UNE SANCTION MONETAIRE ¹**

Nom de l'entreprise : _____

Montant épargné par l'Entreprise par sa non conformité aux réglementations Exemple

Coûts évités	_____	10.000 \$
Coûts suspendus	_____	5.000 \$
Total	(a) _____	(a) 15.000 \$

Gravité de la violation

MATRICE DE CALCUL DE PAIEMENT

	Etendue de la déviation des prescriptions		
	Elevé	Moyen	Bas
Potentiel de préjudice			
Elevé	5.000 à 4.000 \$	3.999 à 3.000 \$	2.999 à 2.200 \$
Moyen	2.199 à 1.600 \$	1.599 à 1.000 \$	999 à 600 \$
Bas	599 à 300 \$	299 à 100 \$	99 à 20 \$

Sanction requise basée sur un préjudice potentiel et étendue de déviation des prescriptions (utilisez la patrice ci-dessus et votre jugement personnel pour déterminer le montant approprié) (b) _____ (b) \$3.000

Ajustement pour la durée de la violation

Nombre de jours de non conformité	(c) _____	(c) 50
Total – [(b) x (20%)] x (c)	(d) _____	(d) 30.000 \$

SOUS TOTAL

Sous-total – (a) - (d) (e) _____ (e) 45.000 \$

Facteurs d'ajustement de la sanction ²

1. Degré de coopération (+/-)	(f) _____	(f) - 5%
2. Historique de la conformité (+/-)	(g) _____	(g) - 5%
3. Projets environnementaux supplémentaires ³ (+/-)	(h) _____	(h) - 10 %
4. Capacité de payer (-)	(i) _____	(i) - 5 %
Total – [(f) - (g) - (h) - (i)] x (e)	(j) _____	(j) - 6.750 \$

TOTAL SANCTION

Total sanction – [(e) - (j)] _____ 38.250 \$

¹ Basée grosso modo sur une feuille de calcul d'un programme américain sur l'environnement

² Les ajustements peuvent varier de -20% à + 20% pour les facteurs 1, 2 et 3, et de -100% à 0% pour le facteur 4. La sélection des pourcentages appropriés est calculée sur un jugement subjectif et doit être équitable par rapport aux ajustements faits lors du calcul des sanctions pour des violations similaires.

³ Les projets environnementaux supplémentaires sont des projets que l'entreprise met en œuvre ou qu'elle doit mettre en œuvre en faveur de l'environnement (voir description dans ce chapitre).

Refus de financement par le gouvernement. Les transgresseurs sont inscrits, en vertu de cette sanction, sur une liste d'entreprises d'où les organismes gouvernementaux n'achètent plus des biens et services ou n'accordent plus des emprunts ou des garanties. La liste est partagée avec d'autres organismes gouvernementaux acheteurs de biens et services desdites industries. Le nom est retiré une fois que l'entreprise retrouve sa conformité. Aux Etats Unis, cette sanction a été très efficace dans bon nombre de cas difficiles de conformité.

La publicité négative. Les transgresseurs sont appelés, dans le contexte d'un arrangement, à rendre publique leur violation. Une entreprise, par exemple, peut être invitée à payer une annonce publicitaire d'une page entière dans la presse locale ou nationale pour proclamer sa culpabilité. Les cadres de l'entreprise peuvent être mandés à parler publiquement de leur faute. Dans les pays où le public est fortement sensibilisé sur la qualité de l'environnement et l'économie de marché libre, la publicité négative peut avoir des implications économiques considérables sur l'entreprise. Mais la publicité négative peut faire perdre à une entreprise son prestige. Les recherches indiquent que la perte potentielle d'un prestige peut être un puissant facteur de dissuasion. Aux Etats Unis, les fonctionnaires chargés de l'application des lois utilisent de façon accrue la publicité sur les violations comme un puissant outil d'application des prescriptions.

Autres sanctions. Les autres sanctions possibles sont énumérées dans le Tableau 7-1.

Quelles sont les mesures les plus appropriées pour l'application des lois dans les installations appartenant et/ou gérées par l'Etat ?

La mise en application de prescriptions par un organisme gouvernemental contre un autre organisme gouvernemental est plutôt difficile, et ce, pour différentes raisons. Les sanctions monétaires pour maintes entreprises d'Etat sont, à titre d'exemple, payées à partir du budget central. La perte de cet argent a généralement peu d'impact sur le fonctionnement de l'entreprise individuelle. Dans les systèmes de gouvernement, il peut être difficile de tenir les directeurs et cadres de l'entreprise responsables pour non conformité avec les prescriptions. Dans certains pays ou régions, les entreprises reçoivent parfois des signaux conflictuels – un organisme gouvernemental requérant la conformité alors qu'un autre exigeant des niveaux élevés de production. Il sera politiquement difficile pour un organisme du gouvernement de s'imposer. De même que dans bon nombre de pays les établissements étatiques ne peuvent être poursuivis par les citoyens ou autres organismes gouvernementaux pour non conformité avec les prescriptions sur l'environnement. Aussi, et pour toutes ces raisons, les directeurs des entreprises étatiques sont-ils peu motivés de s'assurer que leurs entreprises soient en conformité avec les prescriptions sur l'environnement.

Les Etats Unis ont quelque expérience dans le domaine de l'application des lois sur les entreprises étatiques. A quelques exceptions près, le gouvernement fédéral a levé son immunité spéciale contre les poursuites et a accordé aux gouvernements des différents Etats ainsi qu'aux citoyens le droit de poursuivre le gouvernement fédéral en justice en cas de non conformité aux lois fédérales, gouvernementales ou locales sur l'environnement. La U.S. Environmental Protection Agency (U.S. EPA – organisme fédéral chargé de la protection de l'environnement) peut poursuivre d'autres organismes gouvernementaux pour non application des prescriptions, mais ne prévoit pas des sanctions, pas plus qu'elle n'intente des actions judiciaires civiles contre des organismes frères. L'U.S. EPA peut élaborer des ordonnances de conformité administrative bilatérale et des accords avec d'autres organismes, et établir des ordonnances administratives unilatérales, sous réserve que ces ordonnances ne soient pas contestées. L'U.S. EPA peut également tenir les fonctionnaires du gouvernement criminellement responsables de leurs actions. Pour régler un différend, l'U.S. EPA utilise un système interne d'appel à travers la Direction Générale (Executive Branch) du gouvernement. Le processus d'application des lois est utile pour amener les organismes à inscrire les problèmes de l'environnement à leurs budgets. La pression du public a également été un puissant facteur sous-tendant la conformité du gouvernement fédéral. Au milieu des années 80, l'U.S. EPA et les autres Etats ont entamé une campagne agressive pour forcer les municipalités à appliquer les prescriptions. Des solutions

innovatrices ont été trouvées aux problèmes d'application des lois, y compris des arrangements créatifs de financement permettant aux municipalités de satisfaire aux prescriptions. Les sanctions imposées, par le biais de l'application des lois, ont décidé certaines collectivités locales à voter des taxes accrues en vue de lever les fonds nécessaires au financement du contrôle de la pollution.

Les opérateurs des entreprises fédérales sont criminellement responsables des crimes contre l'environnement, telle l'évacuation abusive des déchets dangereux. Au cours des précédentes années, l'U.S. EPA a été beaucoup plus agressive à l'égard des opérateurs des entreprises fédérales. Ces cas ont retenu d'ailleurs une bonne partie de l'attention publique.

8. CLARIFICATION DES ROLES ET DES RESPONSABILITES

INTRODUCTION

L'application des lois implique, le plus souvent, plusieurs et différents groupes, notamment les organismes gouvernementaux, les groupes de citoyens, les organisations non gouvernementales et les associations industrielles. La définition des rôles et des responsabilités des différents groupes impliqués est un élément essentiel à toute stratégie. Le présent chapitre examine les principales questions que la définition des rôles et des responsabilités comporte :

- Comment partager les responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement (national, régional, provincial et local) ? Dans quelle mesure faut-il centraliser un programme (le faire fonctionner au niveau de l'administration locale) ?
- Quels sont les organismes gouvernementaux impliqués, tels les organismes chargés de l'environnement et de la santé ?
- Faut-il avoir des programmes séparés d'application des lois pour les différents milieux environnementaux (tels l'air, l'eau, le sol) ou un/plusieurs programmes intégrés couvrant différents milieux ?
- Dans quelle mesure un programme doit-il recourir aux ressources civiles et autres ressources non gouvernementales ?
- Dans quelle mesure faut-il intégrer le personnel et les avocats d'un programme technique en une seule organisation ?

PARTAGE DES RESPONSABILITES ENTRE LES DIFFERENTS NIVEAUX DU GOUVERNEMENT

Déterminer s'il faut centraliser les responsabilités d'application des lois au niveau national, ou les décentraliser aux niveaux de la collectivité est une question fondamentale à l'élaboration des programmes d'application des lois. La centralisation et la décentralisation ont, toutes les deux, leurs avantages et leurs inconvénients. La présence nationale en matière d'application des lois permet d'assumer au moins que les normes minimales des conditions sont satisfaites en matière d'environnement, que le programme est cohérent et équitable pour l'ensemble du pays, et que les ressources nationales sont disponibles pour soutenir les programmes de mise en application. L'implication des administrations provinciales et locales dans cette application est d'une grande importance, car à ces niveaux on est plus proche des problèmes environnementaux actuels et plus à même de les identifier efficacement et de les corriger.

Dans plusieurs pays, la plupart des programmes d'application des lois en matière d'environnement sont décentralisés, et ce, afin de tirer avantage (1) de la connaissance locale des entreprises de la région et de leurs opérations, et (2) de la disponibilité de ressources plus grande au niveau local. Mais en dépit de cette tendance à la décentralisation, certains programmes sont centralisés car nécessitant manifestement une implication nationale, comme par exemple pour traiter de problèmes de pollution transfrontalière, ou lorsque la concurrence locale pour l'instauration de conditions favorables à l'industrie peut conduire à un relâchement dans l'application des prescriptions au niveau local, ou encore lorsque l'expertise unique nécessaire à la mise en œuvre du programme est concentrée au niveau national. Par exemple, le contrôle de la plupart des sources de pollution atmosphérique aux Etats Unis sont décentralisées. Cependant, l'application des prescriptions américaines sur l'environnement est centralisée pour ce qui est de la production de voitures et d'adjuvants pétroliers. Il en est de même pour les programmes de mise en application aux Etats Unis en matière de production de produits chimiques toxiques et de pesticides.

Les rôles et les rapports entre le gouvernement et les administrations locales peuvent évoluer de plusieurs façons, allant de la décentralisation à la centralisation avec diverses combinaisons des

deux approches. Le Tableau 8-1 indique les différentes approches en vigueur dans différents pays. Deux modèles, respectivement des Etats Unis et des Pays Bas, sont présentés ci-dessous. Ces modèles tentent de combiner quelques uns des avantages de la centralisation et de la décentralisation. Les Etats Unis emploient un système de responsabilité parallèle dans plusieurs de leurs programmes d'application des lois. Selon ce système, si les Etats ont la responsabilité principale de l'application des lois, le gouvernement national détient un pouvoir et une responsabilité parallèles. Les Pays Bas ont mis au point, quant à eux, un système où les responsabilités sont partagées entre les administrations nationales, régionales et locales. Les responsabilités, qu'elles soient partagées ou décentralisées, nécessitent la coopération et la communication entre les différents niveaux du gouvernement.

L'expérience américaine : La responsabilité parallèle avec délégation du rôle principal

Aux Etats Unis, la plupart des programmes sur l'environnement établissent un rapport entre le gouvernement national et les gouvernements des différents Etats. De façon générale, le gouvernement national approuve officiellement les programmes des différents Etats sur l'environnement comme répondant aux normes établies de mise en œuvre. Si le programme d'Etat assume, dès ce stade, le rôle principal pour la mise en œuvre du programme d'application des lois, le gouvernement national détient, en parallèle, le pouvoir et la responsabilité et peut intervenir si le programme de l'Etat ne répond pas à certains critères. Dans certains cas, tels le programme sur l'atmosphère, le gouvernement national peut directement autoriser un gouvernement local à exécuter un programme. Il existe cependant quelques lois américaines qui n'autorisent pas le gouvernement national à déléguer la responsabilité aux Etats. Dans ces conditions, le gouvernement national peut instaurer des "accords de coopération" avec les Etats permettant ainsi leur implication.

La U.S. Environmental Protection Agency (U.S. EPA – agence gouvernementale nationale responsable de la protection de l'environnement) est autorisée par la plupart des lois sur l'environnement à définir les critères d'un programme acceptable sur l'environnement. Ces critères couvrent en général trois domaines : le pouvoir légal, les ressources et le personnel. La U.S. EPA œuvre avec les Etats pour leur permettre de mettre au point des programmes répondant à ces critères. Une fois que le programme d'Etat satisfait à ces critères, l'U.S. EPA approuve le programme et autorise l'Etat à l'exécuter. Dans le cas où un programme n'est pas approuvé au moment de la mise en application des lois, l'U.S. EPA exécute le programme au niveau national, et ce, jusqu'à ce que le programme ait été approuvé.

Selon ce système, les Etats sont généralement responsables de la qualité et de la conformité du contrôle de l'environnement, de l'élaboration des stratégies de conformité, du ciblage et de l'exécution des inspections, de l'application des lois contre les violations et de la vérification de la qualité du contrôle et des données de conformité. Depuis 1991, près de 70-90% des inspections quotidiennes et quelque 70% des mesures exécutoires officielles ont été accomplies par les différents Etats.

Mais bien que la responsabilité incombe tout d'abord aux Etats dans la mise en œuvre des programmes approuvés, l'U.S. EPA doit veiller à ce que les normes nationales en matière d'environnement soient atteintes et s'assurer que les lois nationales sont appliquées. L'U.S. EPA supervise les performances des différents Etats et peut prendre directement, dans certaines circonstances, des mesures d'application des lois. Mais il serait délicat pour l'U.S. EPA d'intervenir dans des situations où l'Etat concerné estime qu'il fait du bon travail.

L'U.S. EPA fournit le financement pour le personnel et l'équipement par un processus de subvention annuelle. L'U.S. EPA établit annuellement les priorités du programme national, en consultation avec les différents Etats ; il œuvre conjointement avec les Etats en vue d'élaborer les accords Etat/U.S. EPA précisant les priorités d'application des lois, et notamment les priorités nationales, régionales et de l'Etat concerné.

TABLEAU 8-1. APPROCHES EMPLOYEES PAR DIFFERENTS PAYS POUR LE PARTAGE DES RESPONSABILITES DANS L'APPLICATION DES LOIS¹

	Décentralisée	Centralisée	Responsabilités partagées	Responsabilités parallèles
Canada Déchets chimiques toxiques/dangereux Tous les autres	X	X		
Allemagne				
Grande Bretagne Déchets chimiques transfrontaliers Atmosphère	X	X		
Japon				
Norvège				
Pologne	X			
Suède				
Les Pays Bas Actes nuisibles Déchets dangereux/chimiques toxiques	X		X	
Les Etats Unis Sources atmosphériques stationnaires Emissions automobiles et normes carburant Evacuation des eaux Essais chimiques toxiques/rejets usines Les rapports Enregistrement pesticides Application des lois sur l'emploi des pesticides/ Certification pour application sur le terrain Production de déchets dangereux/traitement/ Evacuation	X	X X X		X X X

¹ Voir texte pour la description des approches.

Les avantages

Ce système de responsabilité parallèle, avec délégation du rôle principal, a plusieurs avantages, à savoir :

- La qualité du programme. Le système maintient une présence nationale continue. Ceci permet d'assurer que le pays, dans son ensemble, répond à un certain niveau minimum des normes du programme, indépendamment des ressources et des capacités individuelles de chaque Etat.
- Les capacités techniques. Etant un organisme gouvernemental national, l'U.S. EPA peut fournir aux différents Etats les compétences techniques qui ne sont pas disponibles au niveau de l'Etat.
- La cohésion nationale. L'implication, au niveau national, permet de s'assurer que les lois sont appliquées loyalement et harmonieusement à travers la nation.
- La dissuasion. Le fait de savoir que le gouvernement national peut s'impliquer dans certaines actions contraignantes – et qu'il le fait effectivement – contribue à la dissuasion.
- La promotion de la compétitivité. Le gouvernement national contrôle et signale automatiquement les progrès et les succès individuels des Etats. Les résultats de chaque Etat peuvent être facilement comparés. Ceci a exacerbé le sens de la compétitivité parmi les Etats, améliorant ainsi les résultats du programme.
- L'amélioration de l'efficacité du programme. Ce sont ceux qui avoisinent le problème qui ont le plus de chance de le détecter et de le corriger en temps opportun. Aussi le déplacement de la responsabilité primaire du niveau national à un niveau plus local pour le contrôle de la conformité et l'application des lois est-il susceptible d'améliorer l'efficacité du programme.
- Le partage du fardeau financier. La délégation de la responsabilité de mise en oeuvre des programmes d'application des lois aux gouvernements des Etats et aux administrations locales permet de soulager le gouvernement national d'une charge financière substantielle.

Les inconvénients :

- La délégation d'un pouvoir parallèle peut mener à une duplication des efforts ainsi qu'à la confusion des rôles.

Clarification des rôles et des responsabilités

Aux Etats Unis, la mise en œuvre de ce partenariat pour l'exploitation efficace des ressources limitées de chaque gouvernement a été un constant défi. L'U.S. EPA a interprété le partenariat différemment, selon le moment, et varié en conséquence son niveau d'implication. Dans le but de stabiliser ce partenariat, un Comité Directeur spécial a été créé en 1984 consistant d'environ 30 représentants du gouvernement fédéral et de différents Etats, en vue d'instituer une politique de mise en œuvre conjointe des programmes d'Etats et nationaux. Le but de cette politique est d'établir un rapport entre l'Etat et le gouvernement national permettant d'assurer une application ferme, loyale et efficace des prescriptions et d'optimiser l'emploi des ressources limitées, tant nationales que de l'Etat. Cette politique a permis, en outre, de clarifier le rôle de l'U.S. EPA dans la supervision des programmes de l'Etat et dans la prise directe des mesures exécutoires. Cette politique est mise en œuvre par le biais d'accords annuels. Les progrès sont examinés régulièrement par le comité directeur.

Rôle de supervision. L'U.S. EPA dispose désormais de critères précis pour l'évaluation des performances de ses propres programmes ainsi que des programmes de l'Etat concerné. La majorité des programmes doivent :

- Identifier clairement la communauté réglementée et établir les priorités d'application des lois.

- Faire en sorte que les prescriptions soient claires.
- Superviser avec précision la conformité et la fiabilité.
- Maintenir des niveaux élevés de conformité ou les améliorer.
- Répondre aux violations d'une manière opportune et appropriée.
- Recourir aux sanctions adéquates pour susciter la dissuasion.
- Maintenir des registres précis et fournir des rapports exacts.
- Avoir une gestion de programme saine et globale.

L'U.S. EPA revoit de façon régulière les performances de l'Etat. Elle utilise ces critères pour identifier les lieux, au niveau local ou de l'Etat, où les programmes n'opèrent pas convenablement. L'évaluation du programme tient compte également des conditions spécifiques à chaque Etat. Le cadre stratégique suggère les actions que l'U.S. EPA doit prendre pour améliorer la performance. Ces actions comprennent l'échange de l'information, l'assistance technique et l'octroi de fonds supplémentaires. Dans de rares cas, l'approbation du programme de l'Etat est retirée ou l'U.S. EPA prend directement des actions contraignantes au niveau fédéral, comme décrit ci-dessous, contre l'Etat dont la réaction aux problèmes n'a pas été adéquate. L'U.S. EPA identifie et rend publiques des informations sur le succès d'un Etat dans l'exécution de ces programmes afin que d'autres Etats s'en inspirent.

Application fédérale directe des lois. L'U.S. EPA a établi clairement les critères sur les circonstances qui pourraient l'impliquer directement dans la mise en exécution des prescriptions. L'U.S. EPA peut estimer son implication nécessaire si l'une des conditions suivantes au moins est réunie, à savoir :

- Un Etat demandant l'implication de l'U.S. EPA.
- L'action de l'Etat n'est pas opportune et inappropriée.
- Le cas peut créer un précédent au programme ou un précédent juridique national.
- Une ordonnance de l'U.S. EPA ou d'une cour fédérale a été violée.

Si l'une quelconque de ces quatre conditions s'appliquent, l'U.S. EPA peut alors considérer les facteurs supplémentaires suivants avant de décider de son implication :

- L'affaire est d'une signification nationale (impliquant, par exemple, un contrevenant d'importance ou affectant les priorités nationales).
- La violation menace lourdement la santé publique ou la qualité de l'environnement.
- Le transgresseur tire un avantage économique considérable.
- L'affaire affecte les autres Etats.
- L'affaire implique un transgresseur invétéré.
- L'autorité de l'Etat est inadéquate.

La politique stipule que si l'U.S. EPA doit s'impliquer, elle devra intervenir avec un maximum de respect pour le programme de l'Etat et de son image publique. Par exemple, l'U.S. EPA adresse d'habitude des préavis et consulte avec l'Etat concerné, préalablement à toute action. La consultation permet aux deux niveaux de gouvernement de déterminer dans quelle mesure les activités de l'U.S. EPA seront complémentaires à celles de l'Etat. L'U.S. EPA peut proposer de prendre conjointement des mesures avec l'Etat concerné, utiliser les données et les témoins de l'Etat, impliquer le ou les Etats dans la préparation et/ou le règlement des cas, publier des communiqués de presse conjoints, partager le crédit avec l'Etat, continuer à informer les Etats sur les mesures prises et les raisons qui les sous-tendent, et quelquefois, envisager de se retirer si l'action d'un Etat semble suffisante pour atteindre le but escompté de l'application des prescriptions.

Le domaine de conflit le plus important reste, cependant, les divergences de vue entre les Etats et l'U.S. EPA sur le calendrier et la sévérité des mesures exécutoires. Les Etats ont préféré, de tous temps, adopté des mesures informelles en raison de leur faible coût et hésité à imposer des sanctions monétaires considérables. L'on commence depuis peu, cependant, à combler cet écart. L'U.S. EPA

encouragement, et s'attelle à convaincre les Etats à imposer des sanctions monétaires qui permettront au moins de recouvrer les bénéfices de la non conformité.

Mais l'implication de l'U.S. EPA dépend, en partie, de l'Etat et des mesures qu'il applique pour le respect des lois. La détermination de l'EPA d'exercer ses propres prérogatives dans l'application directe des lois est probablement le plus important élément d'influence qu'elle peut exercer sur les programmes des Etats.

L'expérience des Pays Bas : La responsabilité partagée

Aux Pays Bas, la qualité de l'environnement est réglementée principalement par un système de licence autorisée en vertu de diverses lois sur l'environnement. Les responsabilités pour l'émission des licences et l'application des lois sont partagées entre les trois niveaux du gouvernement, à savoir, national, provincial et municipal. Le gouvernement national est responsable des centrales nucléaires et des installations de traitement des déchets chimiques. Les provinces sont responsables de l'émission de licences en faveur des grandes industries telles les usines chimiques et électriques, qui sont les principales sources de pollution. La responsabilité des autres entreprises réglementées, qui comprennent la grande majorité de la communauté réglementée, incombe aux quelque 650 municipalités des Pays Bas.

Jusqu'à une date récente, les municipalités devaient établir tellement de licences se rapportant à leurs ressources qu'elles restaient à la traîne dans l'émission des licences, et encore plus loin dans le contrôle de la conformité. Au cours de ces dernières années, ces trois niveaux du gouvernement ont œuvré conjointement à la révision de leurs programmes de mise en application, procédant à la conception et l'introduction de changements destinés à améliorer leur efficacité. Le gouvernement national a fourni plusieurs ressources de "démarrage", sous forme de financement, de formation et de savoir-faire spécialisé, afin d'aider les provinces et les municipalités à concevoir des programmes plus efficaces. Les trois niveaux de gouvernement ont clarifié également leurs rôles et responsabilités respectifs, et mis au point des méthodes permettant la promotion de la coopération et le partage des ressources entre municipalités. Le but final était de confier aux associations intermunicipales autant de responsabilités de mise en œuvre que possible. Ce modèle de partenariat est relativement nouveau (depuis 1990) et devra continuer à se développer avec le temps.

La loi sur la nuisance publique

La loi sur la nuisance publique, datant originellement de 1875, exige des municipalités à délivrer des licences pour quasiment toutes les activités (telle l'alimentation de bouche d'incendie) susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Le volume des licences était si considérable que les municipalités étaient incapables de l'assumer. En 1977, une enquête a démontré que les deux tiers des entreprises réglementées ne possédaient pas les licences nécessaires, et que les municipalités ne menaient des inspections que lorsqu'elles recevaient des graves plaintes du public. Aussi des pollutions multiformes passèrent-elles inaperçues. Afin de résoudre ce problème, les Pays Bas ont amendé la loi en question afin de réduire le fardeau administratif des municipalités. Actuellement, les entreprises de moindre envergure, telles les boulangeries, les garages, les établissements de nettoyage à sec, sont régies par des réglementations générales au niveau central. Il suffit que ces entreprises notifient la municipalité avant d'entamer une activité régie par les réglementations.

Soucieux cependant d'encourager l'application des prescriptions, le gouvernement central a fourni, au début des années 80, aux municipalités pour leur permettre d'élaborer une stratégie de conformité en matière d'environnement intitulée le "Plan de Mise en œuvre de la Loi sur la Nuisance publique". Les municipalités recevant ce financement étaient invitées à identifier les communautés réglementées, à établir les priorités d'octroi des licences et de déterminer les changements organisationnels nécessaires permettant la municipalité d'atteindre un niveau acceptable de conformité.

Environ 90% des municipalités établissent leurs programmes respectifs, bien qu'il n'ait pas été mis en œuvre par l'ensemble des municipalités.

La loi sur les déchets chimiques

La loi sur les déchets chimiques exige des entreprises générant des déchets chimiques de remettre leurs déchets à des installations de collecte et de traitement licenciées par les autorités nationales. Au début des années 80, il y avait des problèmes considérables de conformité. De nombreux producteurs de déchets évitaient la conformité en mélangeant les déchets chimiques aux déchets non toxiques, en évacuant les déchets chimiques par les égouts, ou tout simplement en les évacuant à même le sol.

En 1984, le gouvernement central a lancé un programme plus rigoureux d'application de la loi en s'assurant le concours des municipalités. Les autorités nationales se sont chargées de la responsabilité de contrôler les activités des entreprises de collecte et de traitement. Les municipalités devenaient ainsi responsables du contrôle de la conformité de plus de 200.000 entreprises aux Pays Bas générant des déchets chimiques. Les autorités centrales ont fourni un soutien substantiel aux municipalités en vue de mettre au point un programme efficace d'application de la loi. Elles ont financé des projets d'inspection au niveau municipal. Les municipalités étaient, en outre, encouragées à mener conjointement les inspections. De même, le gouvernement central a élaboré un programme visant à assurer la formation des inspecteurs municipaux sur l'application de la loi pénale, l'établissement de rapports et l'acquisition des habiletés sociales. Les inspections étaient menées sur la base du secteur-par-secteur, de sorte que toutes les entreprises, d'un type spécifique et dans une zone particulière, étaient inspectées en une seule ronde d'inspections. Le gouvernement central a mis au point également un matériel didactique concernant les exigences réglementaires, pour distribution à la communauté réglementée pendant les inspections. Quelque 80% des entreprises réglementées n'avaient pas conscience de leurs responsabilités légales.

Implication de la police locale

Les autorités nationales ont débattu la question de savoir s'il était nécessaire d'instituer une police séparée de l'environnement. Elles ont décidé de s'assurer plutôt le concours de la police locale qui patrouille dans l'environnement local 24 heures sur 24, et possède une bonne expérience dans l'application des lois sur l'environnement. Pour opérer les inspections, la police locale a été assurée une formation, avec des fonds nationaux, sur la mise en application des lois pénales. Dotée d'équipements d'échantillonnage, ainsi que du soutien technique des spécialistes de l'environnement et de subventions, cette police œuvre en étroite collaboration avec les autorités environnementales locales, et a constitué des brigades spéciales expérimentées dans les crimes contre l'environnement. Ces opérations ont débouché sur une augmentation sensible dans les poursuites relatives à l'environnement. Ce nouveau rôle de la police ne cesse d'évoluer depuis 1990.

La promotion de la coopération

Le gouvernement central a parrainé des ateliers de travail dans cinq régions des Pays Bas en vue d'évaluer l'efficacité du nouveau programme d'application des lois sur les déchets chimiques. Ces ateliers ont réuni les différents types d'individus concernés par les programmes sur l'environnement, notamment les administrateurs des municipalités et provinces, les administrateurs de police, les ministères publics, les fonctionnaires de la santé publique et les agents publics. L'objet des ateliers était d'échanger les expériences, de discuter des stratégies et d'identifier les problèmes.

La pénurie des ressources financières nécessaires au maintien d'un personnel permanent constituait le problème majeur. Aux Pays Bas, les programmes sur l'environnement municipaux sont financés par le gouvernement national. Une étude indépendante a confirmé que les budgets municipaux affectés à l'environnement sont insuffisants. Pour résoudre ce problème, le gouvernement central a augmenté les fonds destinés aux programmes sur l'environnement municipaux, et a œuvré

conjointement avec l'Union des Municipalités néerlandaises en vue d'encourager la coopération intermunicipale aux fins de partager les ressources et d'atteindre des niveaux élevés de conformité.

Actuellement, les municipalités sont tenues de rendre compte directement aux conseils municipaux et à l'Inspection pour la Protection de l'Environnement. L'ensemble des municipalités, dont les habitants sont inférieurs à 70.000 résidents, doivent coopérer pour obtenir un financement accru. Les municipalités plus larges peuvent librement utiliser le financement pour améliorer leurs propres programmes, mais recevront un supplément de 25% si elles coopèrent avec les autres municipalités. Les municipalités doivent indiquer, en sollicitant une subvention, la manière dont elles comptent faire appliquer, d'ici 1995, les normes relatives aux licences et à l'application des prescriptions. Les municipalités doivent soumettre un rapport annuel au conseil municipal sur les progrès et la situation du programme d'application des prescriptions. L'Inspecteur régional pour la Protection de l'Environnement, un responsable du gouvernement central, doit donner son avis sur la subvention et le projet de rapport annuel.

La clarification des rôles

Le gouvernement central, selon le nouveau programme d'application des lois, demeure responsable de l'établissement des priorités, en consultation avec les provinces et les municipalités. Ces priorités influent sur la planification du programme aux niveaux provincial et municipal. Les municipalités assument, chacune, la responsabilité de toute action corrective engagée contre les transgresseurs. Les fonctionnaires municipaux concernés par le programme (conseiller municipal, ministère public, administrateur de police, administrateurs des bureaux de contrôle et de l'assainissement de l'eau, etc.) doivent se réunir périodiquement afin de fixer les priorités, d'établir des plans, de partager leurs expériences et de superviser les différentes activités.

Soutien de l'industrie

Les Pays Bas s'évertuent également à s'assurer le concours de l'industrie en favorisant la vérification environnementale (voir Chapitre 5). Le gouvernement central met en œuvre des projets pilotes et introduit le concept d'implication de conseillers en écologie qui assisteront les entreprises dans l'élaboration de leurs propres systèmes autonomes. Il encourage l'industrie à mettre sur pied des organismes régionaux destinés à fournir, sur demande, l'assistance en matière de vérification. Le gouvernement œuvre actuellement à la création d'une nouvelle éthique professionnelle de l'industrie selon laquelle la violation des règlements sur l'environnement est incompatible avec le code de conduite professionnel que les entreprises correctement gérées sont censées obéir.

LE ROLE DES AUTRES INSTITUTIONS GOUVERNEMENTALES

Nombreuses sont les institutions gouvernementales qui influencent la conception et le fonctionnement des programmes d'application des lois. Parmi les plus importantes sont les institutions législatives (élaboration des lois), exécutives (gestion et budget) et judiciaires (légales), ainsi que les organismes opérant dans la région des programmes se rapportant à l'environnement. Les institutions particulières et la nature de leur impact dépendent de l'infrastructure gouvernementale du pays concerné. Les institutions pouvant avoir un impact sont celles qui, notamment :

- Identifient le besoin d'une législation.
- Etablissent des lois sur l'environnement.
- Fixent les budgets.
- Assurent le suivi de l'avancement du programme et de son succès.
- Supervisent les activités portant sur la gestion environnementale.
- Identifient les violateurs des lois.

Les institutions législatives

Les institutions législatives sont, probablement, celles qui ont le plus grand impact sur le développement du programme. Elles établissent les lois qui définissent les objectifs environnementaux à atteindre, l'autorité et la flexibilité nécessaire pour y aboutir, et le niveau de financement. Les institutions législatives peuvent s'impliquer dans les décisions de politique et de mise en œuvre en apportant des amendements aux lois qui dictent certaines obligations aux institutions exécutives. L'institution législative peut imposer des délais que l'institution exécutive doit respecter.

Les institutions exécutives

Les institutions exécutives sont souvent responsables de l'identification des besoins de législation et de la mise en application des lois dès leur promulgation. L'institution exécutive est généralement l'organisme chargé de la protection de l'environnement dans le pays ou la région. Cet organisme peut avoir ses propres juges administratifs. Ces juges prévoient un mécanisme interne pour l'exécution des ordonnances administratives et le pourvoi en actions à la demande de l'organisme.

Une institution exécutive peut fournir les avocats chargés d'intenter des actions en justice contre les violateurs. Si cette institution n'est pas l'organisme même chargé de la protection de l'environnement, un accord entre organismes peut s'avérer nécessaire pour définir les conditions de travail entre les deux institutions exécutives. Les programmes U.S. ont eu des difficultés à trouver le temps et la coopération requis des avocats pour intenter des cas solides. Ces difficultés ont été surmontées dans une large mesure grâce à une implication précoce des avocats dans l'élaboration des stratégies de conformité et la planification des cas individuels.

Les institutions judiciaires

Dans certains pays (tels les Etats Unis), les institutions judiciaires sont responsables de l'interprétation des lois. Elles peuvent, en outre, imposer des conditions à l'institution exécutive comme, par exemple, l'utilisation de certaines procédures d'établissement de réglementations permettant de soutenir ces règlements en justice. Les tribunaux peuvent s'ériger en un forum pour la prise des mesures exécutoires, la poursuite judiciaire ainsi que pour l'application des ordonnances administratives (si le tribunal est autorisé à le faire). Les tribunaux peuvent également jouer un rôle important dans l'évaluation des sanctions.

Les organismes avec juridiction sur les régions relevant de la gestion de l'environnement

Beaucoup d'organismes gouvernementaux ont pouvoir sur les zones affectées ou pouvant être affectées par la gestion de l'environnement. Ces organismes comprennent :

- Les organismes sanitaires responsables de la sécurité alimentaire, l'hygiène et la sécurité professionnelles, les produits de consommation, l'utilisation des pesticides, etc.
- Les organismes de gestion des ressources naturelles responsable de l'eau, de l'énergie, des minéraux, des forêts, etc. Le développement de ces ressources peut considérablement contribuer à la réduction de la pollution.
- Les organismes chargés de la planification de l'utilisation des terrains, responsables du développement des collectivités, de la sélection des sites industriels, des transports, etc.
- Les organismes chargés de la réglementation de l'industrie et du commerce.
- Les organismes agricoles.
- Les organismes chargés de l'investigation criminelle et de l'application des lois.
- Les douanes (aux Pays Bas, par exemple, le Département des Douanes aide l'Inspection de l'Environnement en surveillant et en échantillonnant des matériaux importés susceptibles de transgresser une lois hollandaise interdisant l'usage du cadmium comme pigment ou agent de stabilisation du plastique. D'autres investigations sont effectuées par

l'Inspection). Il en est de même aux Etats Unis où les accords entre l'U.S. EPA et le Service américain des Douanes renforcent l'application des prescriptions en matière d'importations et d'exportations.

La concurrence ou les conflits entre deux organismes gouvernementaux résultant d'un chevauchement de prérogatives sont susceptibles d'anéantir l'impact des deux programmes. A l'inverse, une coopération constructive peut renforcer les deux programmes par le biais d'une efficacité accrue et l'identification des failles des programmes réglementaires. Les approches permettant de concrétiser l'intégration des organismes concernés comprennent, entre autres :

- L'intégration des départements responsables en une unité unique.
- L'élaboration d'accords entre organismes et des mémorandums d'entente mettant en place des mécanismes et des procédures de traitement des questions de chevauchement et/ou d'intérêt mutuel.
- Des efforts ad hoc conjoints, tels les programmes conjoints de recherche.
- L'examen officiel par un organisme des propositions faites par d'autres organismes.
- L'examen des propositions par référence.
- La mise en place de conseils spéciaux indépendants des organismes.
- La création d'une entité ou commission gouvernementale indépendante.

La police

La police locale et autres fonctionnaires du gouvernement chargés de l'identification et de l'arrestation des criminels représentent une ressource inestimable pour la détection des violations des lois sur l'environnement. Aux Pays Bas, la police locale constitue l'organe d'inspection et d'exécution des programmes d'application des lois. Pour assumer ce rôle, la police doit être adéquatement formée, dotée de l'équipement nécessaire à l'échantillonnage, et bénéficier, le cas échéant, du soutien technique des spécialistes de l'environnement. Les Pays Bas ont établi des centres régionaux de police spécialisés dans les crimes contre l'environnement, et attribué des subventions à la police pour les projets d'inspection. La police est responsable de la surveillance ainsi que de l'investigation dans des cas de crimes mineurs contre l'environnement. Elle joue, en outre, un important rôle en matière de rétention et de lutte contre des crimes sérieux touchant l'environnement, y compris le crime organisé contre l'environnement. Le recours à la police locale, pour opérer en qualité d'inspecteurs, a eu un immense succès, le nombre de poursuites s'étant accru sensiblement au cours des dernières années, et l'image publique de la police s'est considérablement améliorée.

Aux Etats Unis, le Bureau Fédéral d'Investigation (FBI), un organisme gouvernemental national chargé de l'investigation criminelle et de l'application des lois pénales, assiste l'Agence américaine pour la Protection de l'Environnement, dans l'investigation et l'arrestation des criminels environnementaux. Le FBI et l'U.S. EPA offrent également des programmes conjoints de formation.

ROLE DES GROUPES NON GOUVERNEMENTAUX

Les organisations privées peuvent influencer de façon décisive la réussite et l'efficacité d'un programme. Comme indiqué au Chapitre 7, ces groupes peuvent directement ou indirectement agir sur l'application des prescriptions. Ils constituent des alliés inestimables dans les efforts visant à améliorer la qualité de l'environnement. Les programmes gouvernementaux d'application des lois ont avantage à travailler avec ces groupes toutes les fois que cela leur est possible ou opportun.

Les associations industrielles

Les associations industrielles et commerciales suivent et annoncent les événements susceptibles de toucher leurs membres. Elles sont susceptibles d'influencer la législation ou les programmes sur l'environnement au fur et à mesure de leur évolution. De même qu'elles peuvent servir

d'importants canaux pour la diffusion de l'information sur les prescriptions ainsi que sur les méthodes et activités de conformité. Leurs moyens de diffusion comprennent les bulletins, les journaux, les bases de données et les conférences. Les associations d'entreprises produisant des équipements de contrôle et des appareils de surveillance de la pollution ont de sérieux motifs économiques pour diffuser l'information sur les prescriptions en matière d'environnement.

Les associations des responsables gouvernementaux

Ces associations sont des entités non gouvernementales qui dotent les responsables du gouvernement (tels les maires et les gouverneurs) d'une tribune pour œuvrer ensemble à la solution de problèmes d'intérêt commun. Ces groupes, à l'instar des associations industrielles, suivent et annoncent les événements qui concernent leurs membres. De telles associations permettent la diffusion de l'information ainsi qu'un forum de discussions et de recommandations portant sur les programmes de gestion de l'environnement.

Les corporations professionnelles et techniques

Les professionnels spécialisés avisent les fonctionnaires du gouvernement ainsi que les communautés réglementées des problèmes de conformité. Ces corporations ont, par conséquent, un profond motif de suivre et de diffuser l'information relative aux développements en matière de réglementations. Elles peuvent, en outre, influencer les décisions réglementaires et les stratégies de conformité qu'elles désapprouvent. Aux Etats Unis, certaines corporations ont, à titre indépendant, établi des normes industrielles. Il arrive que l'U.S. EPA adopte, par endroit, ces normes aux stratégies de conformité.

Les syndicats et unions des travailleurs

Les programmes d'application des lois peuvent avoir un profond impact sur les travailleurs. A titre d'illustration, les travailleurs, qui sont généralement des membres de la collectivité locale, peuvent bénéficier de l'amélioration de la qualité de l'environnement que les mesures exécutoires peuvent entraîner. De même, ces mesures peuvent également déboucher sur des changements de procédés ou à la suspension des opérations, et partant, au chômage. Aussi les travailleurs sont-ils extrêmement sensibles et ont leur avis à donner sur les situations d'application des lois. La plupart des pays ont des associations ou groupes qui représentent les intérêts des travailleurs. La participation des Conseils des Travailleurs ou d'autres groupes représentant les travailleurs d'une entreprise particulière sera décisive pour la réussite des mesures exécutoires touchant cette entreprise. Les syndicats ou autres organisations représentant les travailleurs au niveau régional ou national peuvent s'impliquer dans l'élaboration des prescriptions et politiques d'application des lois. Les travailleurs individuels peuvent aussi signaler aux autorités les violations des entreprises qui les emploient.

Les universités

Certaines universités constituent d'importants centres de professionnels de l'environnement et peuvent fonctionner de façon semblable aux corporations professionnelles précitées, soutenant et influençant les programmes d'application des lois.

Les compagnies d'assurance

Dans beaucoup de pays, les citoyens peuvent poursuivre l'industrie pour préjudice personnel ou dommages aux biens provoqués par certains types d'activités liées à l'environnement. Les compagnies d'assurance, qui finissent normalement par payer les coûts du procès, devraient être incitées, théoriquement, à éduquer leurs clients sur les lois environnementales et les aider sur le plan de la conformité. Ces compagnies constituent, par conséquent, un allié potentiel pour les organismes gouvernementaux chargés de l'application des lois.

Les groupes de défense de l'intérêt public

Les citoyens peuvent assumer un rôle déterminant dans le modelage et la mise en œuvre des programmes d'application des lois sur l'environnement. Compte tenu de l'intérêt qu'ils accordent à la qualité de l'environnement, les citoyens peuvent, à travers leurs efforts de couloir, influencer la législation sur l'environnement et les programmes d'application des lois. Ces efforts sont généralement coordonnés par des groupes de défense de l'intérêt public. Ces groupes peuvent rassembler et diffuser des données sur la qualité de l'environnement et les niveaux de conformité, s'efforçant par ce faire d'influencer les priorités du programme. Si les données de contrôle rassemblées par le programme sont rendues publiques, ces groupes peuvent surveiller ces données et, si la loi l'autorise, intenter des procès contre l'organisme chargé de l'environnement pour négligence dans l'exercice de ses fonctions et/ou sa défaillance à poursuivre des violateurs de la loi.

Les groupes de défense de l'intérêt public jouent un rôle non moins important dans la diffusion de l'information aux communautés réglementées et aux citoyens concernés par la qualité de l'environnement. De même qu'ils peuvent jouer le remarquable rôle de "chiens de garde", détectant les violations survenant au niveau local et susceptibles de passer inaperçues par les fonctionnaires d'application des lois. Les groupes de défense de l'intérêt public peuvent s'avérer d'une grande utilité pour assurer l'implication des citoyens.

Le recours aux entrepreneurs indépendants pour remplacer le personnel du gouvernement

Les entreprises privées peuvent fournir des services plus rapides et plus rentables que les organismes gouvernementaux. Les fonctionnaires du gouvernement peuvent donc passer des contrats avec des entreprises privées pour se décharger de quelques unes de leurs fonctions. Il suffit de s'assurer de la qualité du travail de la partie contractante (voir Chapitre 10).

Les entreprises privées se sont révélées inestimables pour les inspections aux Pays Bas dans les périodes de pénurie de main d'œuvre et d'accumulation de travail. Des accords sont conclus sur la manière dont les travaux doivent être réalisés et les violations signalées et traitées. Mais c'est aux inspecteurs autorisés du gouvernement qu'incombe la mission officielle de répondre aux violations. Cette combinaison d'approche publique/privée a souvent été efficace et efficiente, et peut produire des résultats plus rapides que l'approche publique seule. Les fonctionnaires du gouvernement néerlandais ont veillé, cependant, à coiffer adéquatement et efficacement cette collaboration et à définir minutieusement les prérogatives des inspecteurs "privés". Cette approche est également utilisée dans beaucoup de programmes américains.

Les centres spéciaux

Il serait plus avantageux pour les programmes nationaux et régionaux d'application des lois de mettre en place des centres régionaux pour dispenser des services spécialisés, tels la formation et l'assistance technique aux programmes provinciaux ou locaux. Ces centres peuvent servir également de dépôt de ressources spécialisées qui seraient indisponibles ou inabordables pour certains programmes locaux. De même qu'ils peuvent servir de forum pour l'échange de l'information et des idées sur des programmes plus efficaces, et promouvoir la coopération et la communication parmi les différents programmes. Les Etats Unis, par exemple, ont mis sur pied le National Enforcement Investigations Center (NEIC) à Denver, Colorado, qui opère comme une ressource technique et unité d'investigation pour la préparation des actions en justice contre les violations. Ce centre dispose d'un effectif d'investigateurs de formation, disponibles pour participer aux actions contraignantes partout dans le pays. Ces investigateurs ont des compétences couvrant de vastes domaines techniques tels le contrôle des eaux souterraines et l'échantillonnage des déchets dangereux.

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 ?).

TROISIEME PARTIE :
MISE EN ŒUVRE ET EXPERIENCE

10. CREATION D'UN PROGRAMME EFFICACE D'APPLICATION DES LOIS

Ce chapitre examine les questions intrinsèques à la création et à la gestion des programmes d'application des lois. Bien que la structure et les ressources du programme dépendent fortement des rôles, des responsabilités ainsi que des types de prérogatives disponibles et convenant à chacune des situations, certaines démarches et décisions sont communes à l'élaboration de la majorité des programmes.

LE PERSONNEL

Le rôle du personnel du programme

Les programmes d'application des lois font généralement appel à une combinaison d'aptitudes et de savoir-faire, y compris les compétences scientifiques, juridiques, administratives et d'ingénierie. Ces compétences devront œuvrer ensemble efficacement en vue d'identifier et de répondre aux violations.

L'assignation des rôles au personnel du programme doit tenir compte, en particulier, du degré d'implication des inspecteurs dans le suivi des violations repérées. Dans certains programmes, les inspecteurs focalisent leur attention sur les inspections, alors que les autres membres du personnel technique et juridique sont responsables des actions prises contre les transgresseurs. Dans d'autres programmes, les inspecteurs jouent un rôle prépondérant dans l'application des mesures exécutoires. Aussi la définition claire des rôles des individus impliqués dans l'application des lois représente-t-elle une assise nécessaire à l'efficacité et à la coopération. Dans bon nombre de pays, le personnel technique et juridique opère la main dans la main pour la constitution des dossiers exécutoires. Le Tableau 10-1 indique quelques unes des responsabilités qui incombent en général au personnel technique et juridique dans l'action qu'ils mènent en vue d'identifier un transgresseur et de constituer le dossier y afférent.

Le niveau des effectifs

L'idéal pour un programme d'application des lois est de disposer d'un effectif suffisant pour accomplir les objectifs du programme. Mais en réalité, les objectifs du programme sont tributaires du niveau d'effectifs que les ressources du programme autorisent. Aussi les stratégies des effectifs et du programme sont-elles souvent interdépendantes.

La stratégie du programme doit définir la fréquence des inspections et la durée que nécessite le personnel pour les effectuer. La durée de l'inspection comprend le temps nécessaire à l'inspection proprement dite, le temps de planification de l'inspection ainsi que le suivi par des rapports écrits et d'autres actions. Le temps précédent et subséquent à l'inspection peut être deux fois plus long que l'inspection elle-même.

Les décideurs devront s'assurer, en outre, de l'équilibre dans la répartition de l'effectif sur les diverses fonctions du programme, afin d'éviter les goulots d'étranglement suscités par une dotation en personnel inadéquate dans un domaine particulier. Par exemple, accorder une attention accrue à l'identification des violations signifie qu'un grand nombre de violations identifiées n'a pas encore été traité et, partant, le programme perd sa crédibilité et fonctionne inefficacement.

La formation

Développer en profondeur l'expertise que nécessite un programme d'application des lois est un réel défi. Obtenir la combinaison correcte des aptitudes et des compétences n'est pas chose aisée.

TABLEAU 10.1 RESPONSABILITES TYPE DU PERSONNEL TECHNIQUE ET JURIDIQUE DANS L'APPLICATION DES LOIS SUR L'ENVIRONNEMENT

Etape de mesure exécutoire	Responsabilités type du personnel technique	Responsabilités type du personnel juridique	Responsabilités conjointes
1. Déterminer si l'entreprise est en conformité.	Rassembler des informations sur la nature et les causes de la violation, et ce que le transgresseur aurait dû faire pour l'empêcher	Obtenir l'accès à l'entreprise par le biais d'un mandat de perquisition	
2. Déterminer la mesure exécutoire afférente à la violation.	Evaluer la gravité de la violation. Préparer une réponse formelle.	Evaluer dans quelle mesure la source a transgressé la loi. Déterminer l'action juridique appropriée. Examiner la réaction officielle.	Déterminer la mesure exécutoire.
3. Envisager de négocier un arrangement en dehors du tribunal.			Négocier un arrangement avec l'entreprise violatrice.
4. Etablir un dossier civil ou pénal.			Discuter et réunir les preuves nécessaires à une action civile ou pénale. Négocier avec l'entreprise. Préparer les documents nécessaires pour l'audience.
5. Présenter l'affaire à la cour.	Se présenter à la cour pour plaider les jugements techniques d'une affaire.	Se présenter à la cour pour débattre l'affaire.	

L'application des prescriptions est un domaine tellement spécialisé qu'il exige une formation en cours d'emploi, soit de façon formelle, par le biais de programmes de formation, ou informelle, tel par exemple en jumelant un nouvel employé à un autre plus expérimenté effectuant les mêmes tâches.

La formation intégrée (formation conçue pour rehausser les aptitudes de base dans une variété de compétences) est très utile aux fins de perfectionner des aptitudes interdisciplinaires essentielles à l'application des lois, d'instaurer un esprit d'équipe ainsi qu'une base d'entente mutuelle et de connaissances nécessaires à la coopération future. La U.S. Environmental Protection Agency, par exemple, met sur pied un institut national de formation qui dispense une formation intégrée aux inspecteurs, aux avocats et autres membres du personnel du programme, et ce, à tous les niveaux du gouvernement.

Les prescriptions en matière d'environnement sont complexes et en constant changement. La formation spécialisée est souvent requise pour créer une expertise approfondie dans les différents domaines du programme et d'assurer la formation continue du personnel en fonction des modifications apportées aux prescriptions ou selon les changements subis par la stratégie du programme.

La loyauté et l'équité sont importantes pour un programme efficace d'application des lois. Par ailleurs, la formation du personnel du programme aux normes de conduite professionnelle est indispensable à la crédibilité du programme.

L'utilisation de tierces parties

Quelques programmes d'application des lois utilisent des entrepreneurs ou de tierces parties pour exécuter certaines fonctions du programme, telles les inspections. Les tierces parties peuvent être particulièrement utiles pour les fonctions suivantes :

- Compenser la pénurie en personnel du gouvernement.
- Assurer un effectif adéquat pendant les étapes d'un programme (telles les premières rondes d'inspections) qui exigent plus de personnel que d'habitude.
- Opérer par cumul d'activités.
- Fournir une expertise spécialisée qui n'est pas immédiatement disponible auprès de l'organisme gouvernemental.

L'utilisation des tierces parties soulève, cependant, bon nombre de questions, à savoir :

- Les qualifications. Il convient de s'assurer par des moyens appropriés que ces tierces parties possèdent les qualifications et le savoir indispensables à l'exécution des inspections conformément aux procédures établies par le programme. Par exemple, les tierces parties seront appelées à accomplir une session particulière de formation, ou à obtenir un type particulier de certification.
- La confidentialité. L'information obtenue durant l'inspection est généralement considérée confidentielle. Des mécanismes sont nécessaires pour s'assurer que l'information recueillie par les tierces parties demeure confidentielle.
- La loyauté et la consistance. L'information rassemblée pendant une inspection constitue le point de départ d'une décision stipulant qu'une violation a été commise et qu'une action contraignante doit être intentée. L'utilisation d'inspecteurs tiers soulève le problème de savoir si les décisions fondées sur les résultats des inspections des tierces parties sont compatibles avec les décisions basées sur l'information rassemblée par les inspecteurs du programme.

LES SYSTEMES DE GESTION DE L'INFORMATION

Comme indiqué dans les précédents chapitres, l'information sur la communauté réglementée, sur les violations ainsi que sur les activités du programme sont primordiales à la gestion du programme. Cette information sert à l'élaboration des priorités et des stratégies permettant d'utiliser le plus efficacement possible les ressources du programme (Chapitre 4), de contrôler la conformité (Chapitre 6), et d'évaluer les progrès enregistrés dans la réalisation des objectifs du programme (Chapitre 9).

Un programme d'application des lois aura tout avantage à disposer d'un système de gestion de l'information. Les systèmes varient selon les différents programmes sur l'environnement et les pays, en fonction du volume d'information à gérer et les ressources disponibles pour sa gestion. Les systèmes informatisés sont inappréciables en ce sens qu'ils permettent un stockage rapide et sophistiqué de l'information, ainsi que sa récupération et son analyse. Mais indépendamment du type de système, la planification de la gestion de l'information est importante pour l'efficacité du programme. Les principales questions à examiner au plan de la planification comprennent, notamment :

- Quelle information faut-il obtenir ?
- Qui est responsable de sa collecte ?
- Qui est responsable de sa consignation ?
- Pour quelle durée faut-il maintenir l'information dans les dossiers ?
- Quels sont les types d'analyse de l'information faut-il accomplir ?
- Qui sera chargé de ces analyses et à quel intervalle ?
- Quelle information est-elle jugée confidentielle, le cas échéant ?
- Quelle est l'information, le cas échéant, qui peut être rendue publique ?

Aux Pays Bas, le gouvernement a lancé un programme biennal pour répertorier l'état de conformité des neuf cents entreprises possédant des permis pour le traitement des déchets dangereux. Les inspecteurs remplissent, dans ce cadre, un questionnaire pour chaque entreprise et transmettent les résultats à un ordinateur central. Le système d'information est élaboré de manière à établir des rapports sectoriels sur le comportement à l'égard de la conformité, la qualité du permis et les impacts sur l'environnement. Les inspecteurs ont reçu une formation intensive, appuyée par des manuels écrits sur la méthode d'obtention, de consignation et de transmission des données. Les résultats servent à soutenir l'élaboration de politiques en matière de traitement des déchets dangereux.

LE FINANCEMENT DU PROGRAMME

Il est évident que le financement est important pour la mise en place d'un programme d'application des lois. Les programmes d'application des lois utilisent différentes sources de financement, selon les pays. Ces sources comprennent :

- Les recettes générales. Beaucoup de pays financent les programmes sur l'environnement, y compris les programmes de mise en application, en affectant des fonds procédant des recettes générales, tels les revenus ou les taxes sur les ventes provenant de l'industrie et/ou des citoyens.
- Les redevances pour pollution. Les programmes de mise en application peuvent être financés par des taxes ou redevances imposées aux entreprises sur la base du volume et/ou de la toxicité de leur pollution.

- Les frais d'inspection. Les revenus de certains programmes proviennent des frais d'inspections pris en charge par les entreprises. C'est l'approche adoptée par la Suède.
- Les frais de permis ou de licence. Les revenus d'un programme peuvent découler des frais perçus des entreprises pour l'obtention d'un permis ou d'une licence.
- Les sanctions monétaires. Les décideurs devront décider ce qu'il faut faire avec les sanctions monétaires perçues pendant le programme. Ces montants peuvent être déposés dans un fonds général du gouvernement ou un fonds d'un programme sur l'environnement, ou être employés directement pour payer les dépenses du programme d'application des prescriptions. L'emploi des sanctions monétaires pour régler les dépenses d'un programme est une approche largement utilisée par les Etats, aux Etats Unis, mais pas par le gouvernement national. L'inconvénient de cette source de financement est qu'un programme risque de perdre sa crédibilité s'il s'avérait que les mesures exécutoires sont prises dans le but d'accroître le revenu. Si le programme est financé par le biais de sanctions, il convient de définir, dans les réglementations et les procédures, certains procédés permettant d'assurer l'équité, en d'autres termes, veiller à ce que la sanction du programme ne cible pas des entreprises spécifiques en raison de la recette potentielle.

EVOLUTION DES PROGRAMMES DE MISE EN APPLICATION

Les programmes de mise en application évoluent avec le temps. Cette section offre des exemples sur la manière dont certains programmes ont évolué. Ces exemples ne sont pas donnés comme modèles d'évolution, mais pour démontrer que l'application des prescriptions peut réussir dès les premiers stades d'exécution d'un programme. Ils montrent également comment les programmes d'application passent généralement par différents stades d'évolution, en fonction des enseignements tirés et des conditions nouvelles.

La mise en application des prescriptions : une priorité

La priorité accordée par le gouvernement à la mise en application des prescriptions est un facteur important qui contribue au succès du programme sur l'environnement. Il y a eu des périodes, tant aux Etats Unis que dans les Pays Bas, où l'application des prescriptions n'était pas une priorité, de sorte que les objectifs généraux sur l'environnement n'étaient pas efficacement atteints. Dans les deux cas, ces lacunes ont focalisé l'attention sur l'application des prescriptions pour aboutir à une amélioration substantielle dans la qualité de l'environnement.

Aux Etats Unis, vers la fin des années 70, la U.S. Environmental Protection Agency a déployé d'importants efforts en matière d'application des prescriptions en vue d'amener les transgresseurs les plus significatifs à la conformité. Cet effort a eu beaucoup de succès. Mais après 1980, le nombre de procès civils fédéraux conjugués aux activités d'application des prescriptions ont enregistré une chute brutale en raison de la réorganisation du programme ainsi que d'une perception largement partagée que les responsables de l'U.S. EPA n'accordaient plus l'attention voulue à l'application des prescriptions.

Dans un souci, rendu public sur une large échelle, de redresser la situation, une nouvelle direction a été nommée à la tête de l'U.S. EPA au début des années 80. Les stratégies d'application des prescriptions ont été remodelées en 1984, le nouvel administrateur et son adjoint mettant invariablement l'accent sur l'application des réglementations. Mais cela n'était pas suffisant. Aussi un nouvel appareil de gestion a-t-il été mis en place en vue d'impulser les efforts d'application des prescriptions, de systématiser et de restructurer la mise en application des prescriptions, de sorte qu'elle n'ait plus à subir les caprices de la direction. L'U.S. EPA dispose désormais de stratégies bien définies, de mesures et de systèmes de gestion de l'application des prescriptions sans précédent. La mise en application des prescriptions demeure une

priorité pour l'U.S. EPA. L'accent que la direction met sur l'application des prescriptions a été à la base de l'évolution que le programme a connue entre les années 80 et le début des années 90, répondant ainsi aux nouveaux défis et aux conditions nouvelles.

Les Pays Bas ont connu, quant à eux, de nombreux scandales écologiques portant sur les déchets dangereux à la fin des années 70 et le début des années 80. Les lois nationales concernant les déchets dangereux n'étaient pas appliquées en l'absence d'un programme d'application des prescriptions. Soucieux de remédier à cet état de fait, le gouvernement néerlandais a fait de cette application une priorité, et ce, en mettant en place le Multiyear Intensification Program (MIP) (Programme d'Intensification multiannuel), et dont les principaux objectifs sont :

- Améliorer sensiblement la qualité d'application des prescriptions au niveau national en veillant au développement du savoir-faire et des compétences du personnel MIP, à l'attribution d'effectifs et de ressources accrus aux activités d'application des prescriptions, à l'amélioration de la gestion interne des ressources destinées à l'application des prescriptions et à la promotion de la coopération entre les différents groupes impliqués dans cette action.
- Impliquer les responsables aux niveaux provincial et local en développant leurs capacités et leur expertise, en renforçant le pouvoir du Ministère Public, et en augmentant la disponibilité des forces de police affectées à l'application des prescriptions.
- Edifier un réseau de coopération entre tous les organismes concernés.

Le programme, mis en place pour une période de six ans, a été déterminant pour l'impulsion de l'application des prescriptions, tant au niveau national qu'au niveau local. Pendant cette période, le gouvernement national a mis en place un programme complet sur l'environnement, intitulé la "National Environmental Policy Plan" (Plan de politique nationale sur l'environnement). Ce Plan renforce davantage l'application des prescriptions en fournissant les ressources financières aux provinces et municipalités pour leur permettre de rehausser, sur une période de 4 ans, leurs activités d'application des prescriptions jusqu'à un niveau adéquat. Des ressources financières ont également été attribuées au Ministère public et à la police afin qu'ils apportent un supplément d'attention à la mise en application de la législation sur l'environnement (prévue par la loi pénale).

L'évolution des pouvoirs

Le tableau 7-1 énumère les pouvoirs utiles à un programme d'application des prescriptions. Les programmes de mise en application commencent généralement par un nombre bien moindre de pouvoirs. Des pouvoirs supplémentaires sont attribués progressivement, au fur et à mesure de la révision des lois, lorsque les efforts déployés pour résoudre les problèmes restent infructueux et que le besoin de nouveaux pouvoirs devient plus aigu. L'ajout de nouveaux pouvoirs est souvent fondé sur une interprétation créative des lois en vigueur. Même aux Etats Unis, où les programmes se distinguent par une plus grande maturité, de nouveaux pouvoirs sont accordés pour combler des lacunes demeurées inaperçues ou pour répondre à des changements dans des problèmes écologiques où de nouveaux pouvoirs n'étaient pas prévus mais qui le sont désormais.

Au Canada, par exemple, l'application pénale constituait le mécanisme prédominant en matière d'application des prescriptions au niveau national. Les lois canadiennes ont évolué vers l'institution de conditions très créatives d'application pénale. Les responsables canadiens examinent actuellement la possibilité d'instituer un programme complémentaire d'application des lois civiles. Le débat est engagé pour décider si les lois canadiennes disposent de pouvoirs suffisants qui leur permettent d'élaborer un programme d'application des lois civiles.

Aux Etats Unis, jusqu'à une date récente, les programmes nationaux d'application des prescriptions étaient de nature civile surtout, bien que l'on pouvait recourir à certains pouvoirs généraux pour l'application des lois pénales en matière d'environnement (telle l'interdiction générale de frauder le gouvernement). Le nombre d'applications pénales s'est accru avec le temps, les pouvoirs de chacune des lois américaines sur l'environnement ayant été expressément renforcés. En outre, de nouveaux pouvoirs ont été ajoutés de sorte que les sanctions monétaires peuvent désormais être imposées, aussi bien administrativement que par le biais des tribunaux, par quasiment tous les programmes américains. Ainsi, l'importance des programmes administratifs civils s'est-elle sensiblement accrue.

Plusieurs programmes américains sur l'environnement ont démarré avec des pouvoirs insuffisants pour accomplir leurs objectifs. Par exemple, les premières lois américaines sur les déchets dangereux ne laissaient aucune prérogative pour la correction des dégâts subis antérieurement par l'environnement dans des opérations qui se poursuivent encore avec les déchets dangereux. Cette prérogative a été ajoutée ultérieurement. La loi initiale "Clean Air Act" ne donnait aucun pouvoir au gouvernement fédéral pour réclamer ou imposer des sanctions monétaires, de sorte que les fonctionnaires du programme devaient recourir à une ordonnance d'un tribunal pour imposer des calendriers de conformité. Le pouvoir d'imposer des sanctions monétaires a été ajouté quelques années plus tard.

Identification de la communauté réglementée et établissement des priorités

Les programmes de mise en application disposant de ressources et d'informations limitées commencent souvent leurs activités en polarisant l'attention sur les quelques sources qui provoquent les plus sérieux problèmes écologiques ou de santé publique. Aux Etats Unis, par exemple, les programmes nationaux d'application des prescriptions se concentraient d'abord sur un groupe relativement restreint des principales sources pour s'assurer de la mise en place des contrôles essentiels de pollution. Les premiers efforts pour l'application des prescriptions se sont axés sur des industries particulières, telles les industries énergétiques et l'acier, ce qui a permis aux fonctionnaires d'application de puiser leur expérience et leur savoir-faire dans ces principales sources de pollution. Les priorités devenaient plus sophistiquées parallèlement à l'évolution des programmes. Désormais les priorités sont établies avec le dessein de réduire les risques posés à l'environnement et à la santé publique et de créer la dissuasion. Dans les programmes américains, le besoin de trouver un équilibre entre une présence élargie pour l'application des prescriptions dans la communauté réglementée et le ciblage des transgresseurs les plus importants a été différemment traité selon le moment. Des formules simples, telle "l'inspection des principales sources de pollution atmosphérique ou de l'eau au moins une fois l'an", sont remplacées par des approches plus adaptées répondant aux priorités et aux besoins locaux.

La promotion de la conformité

Il est essentiel d'examiner, lors de la structuration d'un programme d'application des prescriptions, la part qui doit revenir à la promotion de la conformité et celle destinée à l'application. La solution de cette question dépend, dans une large mesure, de la culture et de la situation réglementaire particulière. Le programme américain d'évacuation des eaux fournit un exemple où la promotion de la conformité n'a pas aussi bien réussi à atteindre la conformité qu'après sa combinaison avec l'application des prescriptions. Les premiers efforts visant à promouvoir la conformité étaient sous forme de subventions accordées aux municipalités pour leur permettre de construire des systèmes de traitement des eaux usées conformément aux normes légales. Il n'empêche que les taux de conformité étaient relativement bas. Cependant des résultats probants ont été enregistrés en un court laps de temps dès que des mesures exécutoires significatives ont été imposées, associées à des pénalités monétaires (voir dernière section du Chapitre 7).

Le contrôle de la conformité

La formation des inspecteurs est une question cruciale pour les programmes de mise en application. De nombreux programmes d'application s'appuient sur la formation en cours d'emploi où les inspecteurs principaux assurent la formation du personnel subalterne sur le terrain. Pour des programmes entièrement nouveaux, beaucoup d'inspecteurs s'initient par expérience, avec chaque inspection. Avec l'expérience, des directives d'inspection et des questionnaires peuvent être établis. En outre, la mise au point de systèmes fiables d'auto-vérification et d'auto-contrôle prend du temps. Il s'agit là d'un processus à plusieurs étapes. Dans une première étape, l'on peut s'assurer, par exemple, que l'équipement nécessaire à l'auto-contrôle est effectivement installé et opérationnel. La deuxième étape serait de comparer les résultats de différentes sources en vue de cibler les inspections. La troisième étape consiste souvent en l'élaboration d'un système de gestion de l'information afin que son accès et son utilisation par le personnel du programme soient plus faciles.

Les mesures exécutoires

Les politiques relatives aux mesures exécutoires évoluent avec le temps, parallèlement à l'expérience acquise et à l'introduction de nouveaux pouvoirs. Aux Etats Unis, certaines politiques d'application des prescriptions sont expérimentées avant d'être rendues définitives. Certains programmes d'application retardent à dessein l'élaboration de mesures exécutoires et de politiques de sanctions jusqu'à l'obtention de quelque expérience avec les types émergents de violations et la recherche des meilleures méthodes permettant d'amener les sources à la conformité.

Les rôles et les responsabilités

Nombreuses sont les décisions qu'il faut prendre en compte en matière de structuration et d'exécution d'un programme d'application des prescriptions, à savoir, le degré de centralisation par opposition à la décentralisation ; le rôle du personnel technique par opposition à celui des ingénieurs ; et si le programme d'application doit couvrir plusieurs milieux environnementaux ou se concentrer sur un seul. Mais quelle que soit la décision, les responsabilités d'un programme changent avec l'évolution du programme. Par exemple, certains programmes centralisés sont décentralisés afin de tirer profit de l'expansion des ressources au niveau local. De même qu'il convient de décentraliser lorsque l'expérience acquise au niveau national peut être efficacement transférée au niveau local. D'autre part, certains programmes décentralisés ont intérêt à être centralisés lorsque les différences parmi les programmes décentralisés engendrent des problèmes au niveau de la pollution transfrontalière ou lorsque certains programmes locaux freinent l'application de prescriptions visant à attirer l'industrie dans la zone concernée.

Le rôle du personnel juridique peut diminuer avec l'évolution des programmes et l'émergence d'un nouveau langage et de procédures juridiques appelés à devenir routiniers. Aux Etats Unis, par exemple, l'application administrative de bon nombre de violations routinières peut être mise en œuvre avec des politiques et des procédures nécessitant une moindre implication d'avocats.

Les programmes fédéraux américains d'application des prescriptions ont été, historiquement, structurés selon des compétences séparées. L'accent est davantage mis désormais sur l'application multimédia. Beaucoup des programmes d'Etats américains ont longtemps fait appel aux programmes multimédias. Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement prône vigoureusement l'approche multimédia aux inspections.

Evaluation et responsabilisation

Plusieurs programmes de mise en application s'appuient sur l'information anecdotique pour évaluer le succès tant interne qu'externe. L'évaluation du succès d'un programme ne signifie pas nécessairement la mise au point de nouveaux programmes, surtout lorsque les ressources sont limitées et qu'il n'y a pas de demande d'information du public pour les actions contraignantes. Les programmes américains d'application des prescriptions s'articulent actuellement autour d'un système passablement complexe de responsabilisation et d'évaluation. Ce système évolue avec le temps pour s'adapter aux nécessités de gérer efficacement un programme décentralisé qui retient la responsabilité centralisée de supervision, mais aussi en raison de la nature éminemment publique du processus de supervision. En outre, et du fait que les ressources humaines affectées à l'application des prescriptions ont presque doublé, passant de 14% du personnel fédéral chargé de l'environnement, au début des années 80, à 25% au début des années 90, une plus grande attention est accordée à la manière dont ces ressources œuvrent en vue d'aboutir aux résultats escomptés.

11. ETUDES DE CAS : TRAVAILLONS A L'UNISSON

INTRODUCTION

Le présent chapitre donne cinq exemples sur la manière dont les principes et instruments d'application des prescriptions, décrits dans les précédents chapitres, ont été adaptés à des situations réelles. La plupart de ces études de cas s'étendent sur des années et illustrent comment les programmes évoluent avec le temps. Dans plusieurs cas, l'application des prescriptions était limitée dans les premières années de gestion du problème d'environnement concerné. L'application des prescriptions commençait à revêtir un caractère de priorité lorsque la non conformité documentée devenait substantielle. Dans tous les cas, l'application des prescriptions était, à l'évidence, efficace car elle a permis de réaliser un progrès significatif en matière de conformité et des améliorations dans la qualité de l'environnement. Les études de cas signalent une grande variété de solutions créatives aux défis que posent les problèmes de conformité.

- Dans la première étude de cas, les responsables d'Allegheny County (Comté d'Allegheny), U.S.A., ont mis au point plusieurs mécanismes permettant à des entreprises aux moyens financiers limités d'assurer, par le biais d'arrangements innovateurs, la conformité avec les prescriptions sur le contrôle de la pollution atmosphérique. Cette étude démontre également dans quelle mesure le soutien apporté par les échelons supérieurs du gouvernement aux efforts locaux peut donner la vigueur nécessaire pour surmonter les obstacles et frayer la voie ultérieurement à une application plus efficace des prescriptions au niveau local. Cette étude constitue également un excellent exemple qui illustre comment les relations antinomiques, en matière d'application des prescriptions et le règlement des différends, peuvent muer en ressources visant le succès, et ce, grâce à la création de forums de coopération et de dialogue parmi les parties intéressées, touchées ou concernées.
- La deuxième étude de cas concerne l'application, au niveau local, de prescriptions relatives à l'évacuation des déchets aux Pays Bas. Cette étude présente une approche créative qui a permis aux responsables néerlandais d'aboutir à des résultats en dépit de la pénurie du personnel et des contraintes de temps liées au processus d'octroi des permis. L'étude souligne également la nécessité de tenir compte des facteurs socioéconomiques affectant la conformité.
- La troisième étude de cas décrit un programme évolutif, aux Pays Bas, pour le contrôle des déchets liquides déversés par les navires. Le programme a réalisé un important succès initial mais doit encore relever bien des défis.
- La quatrième étude de cas concerne les Etats Unis et indique de quelle manière les efforts nationaux et des différents Etats en matière d'application des prescriptions ont réussi à amener les municipalités locales à la conformité dans le traitement des eaux usées. Les fonctionnaires fédéraux et des Etats, avec le soutien de l'Administrateur de l'U.S. EPA, des Etats, du public et des médias, ont pu établir une présence solide et efficace sur le plan de l'application des prescriptions. Dès sa création, le programme a été régi par une politique et une gestion mûrement réfléchies. Il s'est attaché, de façon permanente, à modifier l'attitude commune selon laquelle il était très difficile pour le gouvernement fédéral et les gouvernements des Etats respectifs d'appliquer les prescriptions aux municipalités, d'une part, et qu'une telle application ne saurait déboucher sur la conformité en matière d'environnement, d'autre part.
- La cinquième étude de cas concerne l'application des règlements sur le plomb aux Etats Unis. Cet exemple décrit un programme d'application de lois conçu pour atteindre la conformité par le biais d'une approche axée sur les stimulants économiques destinée à réduire la teneur du plomb dans l'essence. L'application des prescriptions semble avoir eu, dans ce contexte, un pouvoir dissuasif considérable.

Comme l'illustrent ces cinq exemples, chacune des situations de gestion de l'environnement est unique et exige une adaptation créative des nombreuses options décrites dans ce texte pour concevoir un programme efficace d'application des prescriptions à même de réaliser les résultats escomptés. Ces cinq études de cas soulignent l'éventail des approches potentielles à l'application des prescriptions, mais ne sont nullement inclusives, car il existe d'autres approches. Comme indiqué au Chapitre 1, les décideurs devront faire leurs propres choix, dans la limite des ressources disponibles et des facteurs culturels locaux, pour l'élaboration d'une stratégie efficace de conformité et d'un programme d'application de prescriptions adaptés à toute situation particulière.

ETUDE DE CAS 1 : APPLICATION DES REGLEMENTS SUR LA QUALITE DE L'ATMOSPHERE DANS LE COMTE D'ALLEGHENY, USA¹

Introduction

Le Comté d'Allegheny, qui comprend la Ville de Pittsburgh, est situé dans l'Etat de Pennsylvanie (voir Figure 11-1). Depuis le début du 19^{ème} siècle, le Comté a été un centre principal de production de l'acier aux Etats Unis. En raison de son succès industriel, la région a connu quelques uns des pires problèmes de pollution atmosphérique dans le pays. le Comté a été l'une des premières régions du pays à œuvrer en vue d'améliorer la qualité de l'atmosphère et a été, dans bien de façons, un modèle de réussite dans le contrôle de la pollution atmosphérique. Les techniques de contrôle et les normes établies dans le Comté sont devenues des modèles au niveau national. La qualité de l'atmosphère s'est remarquablement améliorée et les normes annuelles de particules ou de dioxyde de soufre n'ont plus été dépassées dans le Comté. Les violations des normes à court terme sont rares et, le cas échéant, sont généralement dues aux pannes de l'équipement de contrôle. Cette amélioration de la qualité de l'atmosphère est le résultat de contrôles stricts ainsi qu'à la diminution dans la production de l'acier et du coke depuis la fin des années 70. La présente étude de cas examine le contrôle de la pollution atmosphérique à la Comté d'Allegheny, l'accent étant mis sur les deux décennies entre 1970 et 1990, une période marquée par une préoccupation accrue à l'égard de l'environnement ainsi qu'à des changements économiques substantiels.

Profil du Comté

Le Comté d'Allegheny, en Pennsylvanie, est situé au nord-est des Etats Unis (Figure 11-1). La superficie du Comté est d'environ 731 miles carrés (soit 1.893 kilomètres carrés) et une population (en 1990) d'un peu plus de 1,3 million d'habitants (1,6 million en 1970). Pittsburgh, ville la plus grande du Comté, est situé au centre du Comté à la confluence des rivières Allegheny, Monongahela et Ohio.

Le Comté est situé au piémont des monts Appalaches, sur une pénéplaine (région élevée et aplatie par les glaciers). Trois rivières ont modelé les grandes vallées de la plaine : la Rivière Ohio, la Rivière Allegheny et la Rivière Monongahela. Les systèmes climatiques sont souvent bloqués sur les monts Appalaches à l'est du Comté, provoquant des périodes de stagnation au printemps, en automne, et parfois en été, qui peuvent durer plusieurs jours. La région connaît annuellement environ 170 à 200 inversions de température.

C'est depuis le début des années 1800 que la région est devenue un centre industriel majeur. Les principales industries ont été l'acier, le coke et les industries connexes. Il existe également quelques installations chimiques dans le Comté. Les résidents ont continué à brûler le charbon jusqu'au début des années 50, lorsque des gazoducs ont été installés pour servir la région. Les générateurs étaient actionnés également par le charbon (dont une grande partie ne sont plus opérationnels en raison de l'âge de certaines installations et de la demande décroissante pour cette forme d'énergie). Les maisons et les commerces opèrent quasiment tous maintenant au gaz. Les installations industrielles sont généralement situées dans la vallée fluviale et les secteurs résidentiels dans les zones surélevées. Une section de 25 miles (40 kilomètres) de la rivière Monongahela est d'un intérêt particulier. Cette section, qui commence à Pittsburgh et s'arrête à la bordure du Comté, contenait au début des années 70 sept usines sidérurgiques, dont la plus grande usine de coke au monde. Les industries de l'acier et du coke se portaient bien jusqu'à la fin des années 70, lorsqu'elles ont amorcé leur déclin à travers l'ensemble des Etats Unis en raison de la disponibilité des substituts de l'acier et de l'importation du coke. La production, qui déclinait progressivement à la fin des années 70 et le début des années 80, est restée relativement constante depuis.

¹ Cette étude de cas a été élaborée conjointement avec Charles J. Goetz, Administrateur de la Division d'Application des Règlements, Bureau de la Pollution atmosphérique du Comté d'Allegheny.

Au début des années 70, le Comté possédait 28 batteries de coke et neuf usines sidérurgiques ; en 1991, seulement 19 batteries et 4 usines sidérurgiques fonctionnaient encore.

La pollution atmosphérique avant 1970

Au cours du dix-neuvième siècle, lorsque le Comté d'Allegheny se métamorphosait en un centre industriel majeur, les émissions provenant des sources industrielles et résidentielles, associées aux inversions fréquentes et stagnantes de températures, ont suscité d'énormes problèmes de pollution. En cette période, la Ville était décrite comme "l'enfer décapuchonné". Et même jusque dans les années 40, la pollution était tellement dense que les rues de Pittsburgh devaient rester allumées en pleine journée.

Les premiers efforts visant à contrôler la pollution atmosphérique ont été amorcés vers la fin du dix-neuvième siècle, mais sont restés inefficaces jusqu'à la fin des années 40 lorsqu'une loi de Pittsburgh, 1941, sur le contrôle de la fumée a été mise en application. Cette ordonnance réglementait les sources de combustion, tant industrielles que résidentielles. L'une des grandes lignes de force de cette loi est le fait qu'elle exigeait de l'industrie et des résidents de brûler des combustibles propres. D'autres mesures de contrôle de la pollution ont été ultérieurement instituées dans d'autres régions de la Comté d'Allegheny.

Le Département de la Santé du Comté d'Allegheny a pris, en 1957, le relais du Bureau de Contrôle de la Fumée de la Ville, assumant la responsabilité de contrôle de la pollution atmosphérique dans l'ensemble du Comté. En 1960, le Comté a promulgué l'Article XIII portant création du Bureau de Contrôle de la Pollution Atmosphérique, relevant du Département de la Santé, instituant ainsi l'un des règlements les plus rigoureux sur le contrôle des particules en suspension dans la nation.

Durant les années 1960, les résidents et les dirigeants du Comté d'Allegheny, à l'instar des autres régions des Etats Unis, commençaient à se préoccuper, de façon croissante, de l'état de l'environnement. L'Etat de Pennsylvanie a autorisé le Comté d'Allegheny à réglementer les polluants gazeux. Le Comté a ainsi établi, en 1970, un nouveau règlement plus exhaustif, à savoir l'Article XVII.

L'autorité chargée du contrôle de la pollution atmosphérique, 1970-1991

Sur le plan national, les préoccupations des citoyens à l'égard de l'environnement dans les années 60 ont débouché, en 1970, sur la création de l'Agence américaine pour la Protection de l'Environnement (U.S. EPA), l'agence fédérale chargée de s'assurer de la qualité de l'environnement. La loi nationale de 1970 (Clean Air Act) mandait l'U.S. EPA à établir des Normes nationales sur la Qualité de l'Air ambiant à visée sanitaire. De même qu'elle exigeait que chaque Etat élabore et mette en application des "State Implementation Plans (SIP) (Plans de mise en œuvre par l'Etat) répondant aux objectifs de qualité de l'atmosphère.

L'Etat de Pennsylvanie a autorisé le Comté d'Allegheny, compte tenu de sa longue implication dans le contrôle de la pollution atmosphérique, à élaborer et à mettre en œuvre le programme de contrôle de la pollution atmosphérique du Comté. Le Comté a proposé un programme qui a été approuvé d'abord par l'Etat de Pennsylvanie et ensuite par l'U.S. EPA. Avec ces approbations, le programme et réglementations du Comté deviennent une partie intégrante du SIP de Pennsylvanie et sont, par conséquent, applicables par le Comté, l'Etat et les gouvernements fédéraux. Cette relation est entrée en vigueur dès 1972. L'Etat et les gouvernements fédéraux n'interviennent, cependant, dans l'application de ces réglementations que dans les situations où la présence nationale ou de l'Etat est nécessaire pour atteindre les résultats.

Les réglementations sur la qualité de l'atmosphère dans le Comté d'Allegheny, 1970-1991

Dans le Comté d'Allegheny, les réglementations sont établies par le Département de la Santé du Comté. Ils sont soumis au "Air Pollution Control Advisory Committee" (Comité consultatif pour le contrôle de la Pollution atmosphérique) (qui comprend des représentants de l'industrie, du monde universitaire, de la mairie et du public – voir ci-dessous) pour examen et commentaire. Le Bureau de la Santé propose les réglementations définitives aux Commissaires du Comté qui approuve ou désapprouve ces réglementations, mais ne les modifie pas. Les réglementations du Comté doivent être approuvées à la fois par l'Etat et par les gouvernements fédéraux, eu égard à la responsabilité qu'assume le Comté en tant que partie intégrante du SIP pour la Pennsylvanie.

Dans la période de 1970 à 1991, le Comté d'Allegheny a promulgué et amendé à plusieurs reprises les réglementations sur le contrôle de la pollution atmosphérique, par suite des changements apportés aux exigences fédérales ainsi que des enseignements tirés de la mise en œuvre et de l'application du programme de contrôle de la pollution atmosphérique. L'Article XVIII, été édicté en 1972, fait suite au National Clean Air Act de 1970. Il a été amendé à plusieurs reprises au cours de dernières années. L'Article XX a été promulgué en 1981, comme un répondant aux amendements apportés en 1977 au National Clean Air Act. Ces réglementations (et amendements subséquents) régissaient le contrôle de la pollution atmosphérique dans le Comté d'Allegheny en 1991.

Les quelques exemples ci-dessous illustrent comment les réglementations du Comté ont changé pour s'adapter aux nouvelles exigences fédérales en vue, d'une part, d'aborder les nouveaux problèmes constatés en matière de pollution atmosphérique et, d'autre part, d'améliorer la mise en application des réglementations :

- Un mécanisme a été mis en place pour permettre l'essor industriel de zones non conformes aux normes de qualité atmosphérique. Le mécanisme permet l'essor industriel dans ces zones sous certaines conditions spécifiques, et sous réserve que les émissions des nouvelles sources soient rigoureusement contrôlées et que la qualité de l'air enregistre une nette amélioration.
- Des normes d'émissions sont établies pour les polluants atmosphériques dangereux, tels l'amiante et le mercure.
- Des réglementations ont été adoptées pour faire face à des problèmes nouvellement reconnus de pollution atmosphérique, telles les émissions provenant de la combustion de carburants liquides dérivés des déchets et les émissions découlant des projections abrasives utilisées pour détacher les vieilles peintures (contenant souvent du plomb) des ponts, des réservoirs d'eau et d'autres structures.
- Des normes ont été établies pour les émissions particulières de sources "non traditionnelles" telles les routes, les parcs de stationnement non revêtus et les piles de stockage.
- Certaines sources ont été invitées à installer des équipements de contrôle afin de mesurer continuellement les émissions et de transmettre les résultats au Comté.

Le Comité consultatif pour le Contrôle de la Pollution atmosphérique

Le Comité consultatif pour le Contrôle de la Pollution atmosphérique (APCAC) a été constitué en vertu de l'Article XIII, en 1960, aux fins de recommander des changements aux réglementations sur le contrôle de la pollution atmosphérique du Comté et de donner son avis au Bureau du Contrôle de la Pollution atmosphérique du Comté et le Bureau de Santé du Comté sur des questions portant sur le contrôle de la pollution atmosphérique. L'APCAC fournit aussi un forum permettant aux citoyens d'exprimer leur opinion sur les performances du Bureau de Contrôle de la Pollution atmosphérique et leurs préoccupations sur la qualité de l'air dans le Comté. Les attributions de l'APCAC sont strictement

consultatives. Il se compose de 19 personnes, dont les représentants du monde académique, les groupes d'intérêt environnemental et public, et l'industrie. Tous les membres sont nommés par les Commissaires du Comté. L'industrie est limitée à cinq représentants.

Le Comité tient six à huit réunions publiques chaque année. Il examine et commente les nouvelles propositions ou révisions de réglementations élaborées par le Bureau de Contrôle de la Pollution atmosphérique. Le Comité examine également la partie du Plan de Mise en Œuvre par l'Etat de Pennsylvanie relative au Comté, les propositions de programmes de contrôle de l'air et autres propositions liées à la qualité de l'air ambiant. L'APCAC s'est doté d'un important mécanisme pour susciter l'implication des différents secteurs concernés ou affectés par le contrôle de la pollution atmosphérique. L'implication initiale de ces secteurs à l'élaboration des réglementations a contribué au succès des efforts d'application ultérieure des prescriptions.

Normes et méthodes

Les réglementations du Comté ont fixé les normes d'émissions et établi des méthodes spécifiques pour déterminer la conformité. La nature des normes et la spécificité des méthodes constituent, ensemble, une importante assise pour l'application efficace des prescriptions.

Deux types de normes d'émissions. Les réglementations énoncent deux types majeurs de normes: Le premier type est fondé sur la mesure exacte de la pollution (telles les normes d'émissions mesurées en livres par heure), et le second fournit une jauge plus généralisée de la pollution (telle l'opacité des émissions). Le premier type est coûteux et exige de nombreuses ressources, exigeant souvent plusieurs jours d'analyse avant de donner des résultats. La conformité avec le second type peut être facilement déterminée (la conformité basée sur l'opacité peut être déterminée par un seul inspecteur au bout d'une heure). Le second type de normes a doté les fonctionnaires du Comté d'un important outil pratique permettant d'assurer la conformité.

La spécificité des procédures et des méthodes. Les réglementations du Comté définissent les procédures d'inspection et de mesure. Ceci a permis de s'assurer que les industries réglementées sont loyalement traitées et que les résultats sont harmonieux (évitant une situation où, par exemple, une méthode conclue à la non conformité d'une entreprise alors qu'une autre méthode trouve le contraire).

Les mécanismes d'application des prescriptions.

Les réglementations du Comté sur le contrôle de la pollution atmosphérique ont été éditées en gardant présent à l'esprit que les sources réglementées ne prendraient pas toutes automatiquement les dispositions nécessaires à la conformité. Le Comté exécute donc un programme d'inspection qui met en évidence sa présence réelle auprès des sources et lui permet de se rendre compte de l'état de conformité de chaque source. En outre, le Comté prend les mesures exécutoires adéquates, le cas échéant, pour assurer la conformité.

Ces différentes réglementations ont mis en place un certain nombre de mécanismes d'application des prescriptions qui ont investis les fonctionnaires du Comté du pouvoir et des instruments nécessaires au succès de l'application. La grande variété des mécanismes a permis aux fonctionnaires du Comté de négocier des accords répondant avec réalisme aux besoins de la situation technique et financière d'une entreprise tout en stipulant des délais significatifs et des moyens de dissuasion pour non conformité.

Bureau des Variances. L'application des prescriptions se trouve souvent confronté à une situation où un grand nombre d'entreprises s'avèrent soudain en violation lorsque de nouvelles réglementations sont établies. Soucieux de résoudre ce problème, les réglementations du Comté d'Allegheny a mis en place, en

1972, un Bureau des Variances de cinq personnes, chargé d'examiner et d'approuver les calendriers de conformité avec les industries contrevenantes. Le Bureau a été nommé par les Commissaires du Comté et devait consister d'au moins un avocat, un ingénieur et un spécialiste de la santé publique. Les entreprises qui se retrouvaient soudain en situation de non conformité au moment de la passation des nouvelles réglementations disposaient d'un certain nombre de mois pour saisir le Bureau des Variances d'un recours proposant un plan et un calendrier aux fins de conformité. Ces recours sont entendus dans des audiences publiques où l'entreprise expose officiellement son plan, lequel est ensuite débattu par le Bureau de Contrôle de la Pollution atmosphérique et le public. Le Bureau des Variances décidera ensuite si le recours est retenu. Ce mécanisme s'est révélé un grand succès en permettant aux entreprises de se mettre en conformité avec des réglementations qui auraient poussé bon nombre d'entre elles à y contrevenir immédiatement dès leur première promulgation. Le Bureau a cessé ses opérations en 1981 car beaucoup d'industries étaient alors en conformité. Les programmes de conformité pour les autres sources non conformes étaient généralement établis à travers de nouvelles réglementations ou par le Bureau de Contrôle de la Pollution atmosphérique, par le biais de négociations ou ordonnances administratives.

La capacité de demander des sanctions. Les réglementations dotent les responsables du Comté de la capacité de demander des sanctions, par le biais d'un magistrat ou d'un "Civil Penalty Hearing Board" (Bureau d'Enquête pour les Sanctions civiles). Dans ce cas, le Comté présente sa cause et l'industrie la sienne. L'entreprise peut se pourvoir en appel à une cour supérieure pour contester les décisions.

Capacité de délivrer des ordonnances administratives. Les responsables du Comté ont constaté que la capacité de rendre des ordonnances administratives est nécessaire au succès des efforts déployés pour l'application des prescriptions. Les ordonnances administratives se sont révélées inestimables pour contourner les interminables procédures judiciaires. La plupart des ordonnances sont des ordonnances de consentement ; en d'autres termes, l'entreprise approuve les termes de l'ordonnance. Certaines ordonnances ont été unilatérales. L'entreprise peut se pourvoir en appel pour contester les ordonnances unilatérales ; dans ce cas, le Comté tentera de résoudre les différends par le processus de négociations.

Capacité de négocier des arrangements créatifs. Le Comté a employé plusieurs approches innovatrices par des décrets de consentement en vue d'assurer la conformité, notamment :

- Les cautionnement de bonne fin. Certaines entreprises sont invitées à émettre une garantie de bonne fin. Elles perdent le cautionnement si les termes du décret de consentement ne sont pas satisfaits.
- Les comptes de garantie bloqués. Les entreprises sont invitées à ouvrir des comptes de garantie bloqués pour s'assurer que les fonds seront disponibles s'il y a lieu de verser des pénalités.
- Conditions de recherches. Dans certains cas, les entreprises sont invitées à entreprendre une étude pour déterminer la meilleure manière de se mettre en conformité.
- Les projets de crédit. Les entreprises acceptent parfois de réduire les émissions au-dessous des niveaux requis par les réglementations, comme un substitut au versement d'une pénalité.
- Les ordonnances de conformité différée. Ces ordonnances établissent des calendriers en vertu desquels les sources de pollution doivent se mettre en conformité, mais protègent les sources contre toute action contraignante dans la mesure où elles respectent les calendriers des ordonnances.
- Les pénalités stipulées. Certains décrets de consentement et ordonnances de consentement comportent des dispositions pour le versement de pénalités stipulées en cas de violation des décrets ou des ordonnances. Ces dispositions portent sur des pénalités fixes ou progressives convenues pour les différents types de violation.

- L'auto-contrôle. Les décrets de consentement prévoient parfois des dispositions d'auto-contrôle. L'objectif des prescriptions d'auto-contrôle est d'accroître la prise de conscience de l'entreprise à l'égard de son état de conformité avec l'espoir que ladite entreprise prendra des mesures pour corriger ses propres transgressions. Les données d'auto-contrôle sont rarement employées par le Comté à des fins d'application des règlements, et ce, afin d'encourager les entreprises de consigner avec précision leurs données. Les entreprises doivent signaler toute violation qu'elles détectent et, par moment, sont autorisées à réduire le volume d'auto-contrôle comme une récompense pour, ou en reconnaissance de leur bonne performance. L'auto-contrôle étend, en effet, les ressources restreintes d'inspection du Comté.

La capacité de prendre les facteurs économiques en considération. Le Comté, dans sa mise en application des mesures exécutoires, a employé plusieurs approches qui tiennent compte des conditions ou circonstances économiques, notamment :

- Les projets pilotes. Dans certains cas où l'entreprise a plaidé la non faisabilité technique ou économique de certaines mesures, l'entreprise et le Comté ont convenu que l'entreprise procédera à une mise en application expérimentale de ces mesures sur une ou deux de ses installations. Les mesures appropriées permettant de mener les autres opérations de l'entreprise vers la conformité sont négociées dès que les résultats pilotes sont connus.
- L'approche graduelle. Les entreprises ne sont pas requises de mettre en application en une seule fois toutes les mesures de contrôle. Une approche graduelle est souvent négociée.
- Les calendriers étendus. Des calendriers étendus peuvent être négociés lorsqu'une entreprise éprouve des difficultés réelles à atteindre la conformité avec un calendrier standard. Il est un cas où le Comté a exigé l'installation de contrôles coûteux (30 à 40 millions de dollars), chose qui n'a pas été vraiment concluante. Après un certain laps de temps, le Comté a négocié avec l'entreprise l'installation de nouveaux contrôles. En échange d'un engagement par l'entreprise de remplacer les anciens systèmes de contrôle, les fonctionnaires du Comté ont autorisé l'entreprise à interrompre l'emploi des anciens contrôles et d'utiliser un système intérimaire relativement peu coûteux tout en prenant les dispositions nécessaires à l'installation d'un équipement plus efficace.
- Maximisation des systèmes actuels. Lorsqu'une entreprise est au bord de la fermeture en raison de difficultés financières, le Comté suspendait ses exigences d'installer un nouvel équipement (qui auraient probablement mis l'entreprise en faillite) et l'invitait à utiliser l'équipement de contrôle en place aussi efficacement que possible.
- Dépenses de contrôle reportées. Certaines industries en perte de vitesse économique ont été autorisées à reporter à un intervalle déterminé les dépenses prévues au titre du contrôle de la pollution atmosphérique, dans la mesure où les montants en question ont été investis en installations et équipements nouveaux.
- Calendriers des versements des pénalités. Certaines entreprises éprouvant des difficultés financières ont été autorisées à régler les sanctions afférentes aux violations sur un intervalle déterminé plutôt que de verser le montant total des sanctions au moment où la mesure exécutoire a été négociée.
- Politique à durée limitée. Une alternative à l'installation d'équipement coûteux de contrôle de la pollution, les installations contrevenantes prévues pour fermeture permanente sont autorisées à continuer d'opérer les équipements obsolètes pour une durée limitée tout en utilisant des mesures de contrôle intérimaires.

Les ressources

En 1991, le budget Bureau de Contrôle de la Pollution atmosphérique était à peine supérieur à 3 millions de dollars. La moitié de ce budget provenait du gouvernement fédéral, un million du Comté (provenant en grande partie des impôts fonciers), environ 500.000 des frais de permis, et quelque 100.000 des sanctions monétaires. Un Fonds de première priorité fourni par l'U.S. EPA est mis de côté pour les projets de haute priorité. Il n'est pas nécessaire que la budgétisation afférente à ce Fonds passe par le processus budgétaire administratif normal du Comté.

Le Bureau de Contrôle de la Pollution atmosphérique dispose d'un effectif de 55 personnes (depuis 1991). Le Bureau se compose de quatre divisions (la Division d'Application des Réglementations, la Division de Contrôle de la Qualité de l'Air et les Essais aux Sources, la Division d'Ingénierie et de la Planification, et la Division des Services informatiques et de l'Analyse des Données), ainsi que d'une section des Services administratifs et de la Formation.

Le contrôle

Quinze membres du personnel permanent de la Division du Contrôle de l'Air et des Essais aux Sources sont responsables du contrôle. La Division mesure la qualité de l'air, utilisant des appareils de contrôle aux fonctions continues et intermittentes.

Mais le contrôle du milieu ambiant étant devenu plus sophistiqué avec le temps, le Comté opère désormais un réseau de contrôle de 39 sites, contrôlant six polluants gazeux et quatre pour les mesures des matières particulaires. Les polluants gazeux sont : le dioxyde de soufre, le monoxyde de carbone, l'ozone, l'oxyde d'azote, l'hydrogène sulfuré et le benzène. La qualité de l'air est mesurée de façon constante par les contrôleurs sur le terrain et collectée à une moyenne d'environ six fois par minutes par les enregistreurs de données situés sur les sites d'échantillonnage. Un ordinateur central dépouille les données des enregistreurs toutes les heures utilisant des lignes téléphoniques commutées pour obtenir des données en temps réel. Cet ordinateur enregistre en permanence les données et les traite aux fins d'utilisation. Par exemple, l'ordinateur traite les données en calculant un indicateur pour le dioxyde de soufre, du monoxyde de carbone et de l'ozone, utilisé pour communiquer quotidiennement au public des informations sur la qualité de l'air.

Il existe quatre mesures de matières particulaires. Deux sont continues, et deux sont intermittentes. L'une des méthodes continues, l'échantillonneur à ruban, a été mis au point localement en 1970 pour fournir des données horaires peu coûteuses en temps réel, et est utilisé pour calculer à l'intention du public l'indicateur des matières particulaires. L'autre méthode échantillonne les particules fines (liées à la santé), appelée PM-10, et est employée sur deux sites. Les deux types sont reliés à l'ordinateur central de la même façon que pour les polluants gazeux.

Les deux techniques d'échantillonnage intermittent des matières particulaires mesurent soit l'ensemble des particules en suspension ou les fractions plus fines liées à la santé. Ces opérations requièrent un échantillonnage de 24 heures, suivi de plusieurs jours pour l'analyse des filtres dans le laboratoire. Les filtres sont utilisés également pour déterminer les niveaux ambiant du plomb, du benzo(a)pyrene, autres métaux lourds, les chlorures, les sulfates et les nitrates.

Bien que les normes fédérales pour les matières particulaires sont spécifiques aux particules en suspension et le niveau des particules fines (liées à la santé) dans l'air, le public est souvent inquiet des poussières tombant sur leurs propriétés et provenant des sources voisines.

Le comté utilise une technique peu coûteuse pour détecter et trier ces problèmes. Des bacs à retombée de poussières sont installés pour une durée de 30 jours, et les poussières recueillies sont pesées et, parfois, examinées au microscope au laboratoire.

Les émissions

La détection des émissions des sources est l'un des aspects importants du travail du Bureau. Plusieurs membres du personnel sont assignés la responsabilité d'élaborer et de maintenir un inventaire informatisé des émissions. L'inventaire comprend des données sur le nom des sources, les types, les lieux, la capacité, les paramètres des émissions, et les taux d'émission, tant actuels que permisibles. Ces données sont souvent obtenues par l'échantillonnage des émissions d'une cheminée. Le Comté surveille généralement les essais menés par les industries sur les émissions des cheminées pour s'assurer de leur exactitude, et fractionne les échantillons avec les industries lorsqu'il entreprend ses propres analyses de laboratoire. Le Comté est cependant en mesure, le cas échéant, de mener ses propres essais. Les données de l'inventaire des émissions sont souvent utilisées dans des modèles de diffusion informatisés. Les modèles permettent au Comté de prévoir la qualité de l'air sous diverses conditions, et ce, en ajustant les paramètres du modèle. Mais le modelage est difficile dans le Comté d'Allegheny en raison de la topographie de sa vallée fluviale, mal simulée dans la plupart des modèles.

L'inspection

En 1991, environ 1.600 permis ont été délivrés à des sources de pollution atmosphérique dans le Comté d'Allegheny. Celles-ci comprennent quelque 100 à 150 sources majeures. Près de 200 sources sont inspectées chaque année. D'autres sources, plus petites, sont supposées être en conformité sur la base d'inspections périodiques, d'auto-vérification, de la nature des opérations ou du fait qu'aucune plainte n'a été déposée à leur endroit.

Les inspections mettent généralement l'accent sur les sources principales de pollution. Le gouvernement fédéral a, depuis toujours, fixé les priorités des inspections. En 1991, le Comté d'Allegheny a soumis ses propres priorités à l'U.S. EPA pour approbation. Le Comté dispose de trois inspecteurs et d'un ingénieur, tous permanents, dédiés à l'inspection des cokeries, de six ingénieurs pour l'inspection des autres sources industrielles, et de quatre inspecteurs permanents pour répondre aux plaintes des citoyens. Le nombre d'inspecteurs d'installations est resté relativement constant depuis 1980. Mais bien que le nombre de sources a diminué depuis 1991, les inspections sont devenues plus compliquées. La plupart des sources sur la liste des priorités des inspections sont inspectées au moins une fois par an. Une inspection type n'est pas annoncée, l'inspecteur passant tout une journée pour vérifier les registres de l'installation et contrôler l'équipement. Certaines sources sont inspectées en fonction des besoins (lorsqu'une plainte est déposée, par exemple). Lorsqu'un inspecteur constate une violation éventuelle, il ou elle remplit un formulaire documentant la prétendue violation, dont une copie est adressée à la source et une autre à la Section juridique de la Division d'Application des prescriptions. La Section juridique détermine si la violation a effectivement eu lieu et, le cas échéant, décide des poursuites éventuelles à intenter. L'inspecteur peut être appelé à obtenir des informations supplémentaires et/ou à témoigner.

Le rôle de l'Etat et des gouvernements fédéraux

Soucieux d'apporter son concours à la réalisation du Plan de Mise en Œuvre de l'Etat de Pennsylvanie, l'U.S. EPA a fourni un financement au Comté d'Allegheny. Celui-ci a employé ces fonds pour le recrutement d'un personnel supplémentaire et l'acquisition d'équipement. Le Comté a également reçu une assistance technique de l'U.S. EPA. L'Etat et les agences fédérales approuvent en général les réglementations du Comté ainsi que le programme de contrôle de la pollution atmosphérique et laisse au Comté d'Allegheny le soin de gérer et de mettre en application le programme. Au début des années 70,

cependant, l'Etat et les gouvernements fédéraux s'étaient impliqués dans une situation d'application des prescriptions concernant les cokeries qui fut une véritable gageure. Ces sources étaient très larges et difficiles à contrôler. Or, la conformité exigeait une réduction substantielle d'émissions ainsi que des investissements dans les équipements de contrôle de la pollution, et l'industrie était en général réfractaire aux efforts initiaux d'application des prescriptions déployés par le Comté. L'industrie prétendait qu'il n'était pas technologiquement possible d'atteindre les normes. Il était difficile au Comté de contrer cet argument, du fait que les fonctionnaires du Comté n'étaient pas suffisamment familiers avec les connaissances nationales ou internationales sur les technologies disponibles pour la réduction de la pollution atmosphérique dans cette industrie.

L'Etat de Pennsylvanie et, en l'occurrence, le gouvernement fédéral ont alors initié une série d'actions conjointes contre les principaux pollueurs de l'industrie du coke. Les implications nationales de cette affaire furent l'autre motif qui suscita l'implication fédérale, en ce sens que l'application effective des prescriptions dans cette partie du pays constituera un avertissement à l'industrie du coke dans les autres régions des Etats Unis que le gouvernement fédéral est prêt à prendre toutes les mesures nécessaires pour que la conformité soit atteinte. Une fois la conformité atteinte, l'Etat et les gouvernements fédéraux réduisirent le niveau de leur implication. Mais maintenant que la plupart des cokeries sont en conformité, ou presque, le Comté a repris l'entière responsabilité de la mise en application des prescriptions.

Le rôle des groupes environnementalistes et du public

Il existe plusieurs groupes environnementalistes actifs et efficaces au Comté d'Allegheny. L'un des plus actifs est le Group Against Smog and Pollution (GASP) (Groupe contre le smog et la pollution), créé en 1969. Le progrès enregistré par le Comté en matière de contrôle contre la pollution atmosphérique est dû partiellement aux efforts déployés par les groupes environnementalistes pour sensibiliser le public et susciter l'action gouvernementale, mais aussi à leur détermination de participer, à titre volontaire, au Comité consultatif et ses divers sous-comités.

Au cours des années 70, l'application des prescriptions avait l'appui d'un puissant soutien public à la protection de l'environnement. Dans les années 80, la principale préoccupation publique du comté se déplaça vers l'emploi et le développement économique, qui constituaient souvent des sources de conflits. Mais le souci et le soutien à la protection de l'environnement n'en demeurent pas moins puissants.

Le rôle de l'industrie

Au début des années 70, l'industrie était marquée par sa résistance à la conformité. L'application des réglementations et des pénalités étaient indispensables pour démontrer l'engagement du gouvernement à atteindre la conformité. Mais le rôle de l'industrie s'est inversé depuis, et la plupart des industries admettent désormais le besoin de contrôler la pollution atmosphérique et leur principe est celui d'atteindre la conformité à un prix raisonnable plutôt que d'éviter la conformité. Les industries locales siègent actuellement au Comité consultatif et participent à l'élaboration des règlements. Leurs expériences et expertises sont orientées vers la solution des problèmes de la pollution atmosphérique.

Les industries ont toute latitude, dans la mesure du possible, à choisir leur méthode de conformité. Par exemple, s'il existe plus d'un système pour le contrôle correct des émissions, l'industrie peut normalement sélectionner le système qui lui convient. L'on encourage l'industrie à être sensible aux préoccupations des citoyens, à favoriser les bonnes relations communautaires en matière d'environnement et être profondément consciente de l'impact de ses émissions sur les voisins. Le Comté reconnaît qu'en définitive, c'est l'industrie qui réduit elle-même la pollution atmosphérique. Le Comté s'attelle, pour sa part, à apporter la reconnaissance publique aux entreprises qui mettent en œuvre des programmes ou des projets exemplaires de contrôle de l'environnement.

Un programme d'application des réglementations, fut-il le seul dans le Comté, est instigateur d'une implication accrue de l'industrie. Il existe trois cokeries dans le Comté. Ces cokeries disposent d'un ensemble de 19 batteries opérationnelles. Chacune de ces batteries est, d'ordinaire, inspectée au moins 30 fois par an par les inspecteurs du Comté. Au terme de chaque trimestre, le Comté adresse à chaque directeur d'usine un résumé écrit des conclusions des inspections durant cette période assorti d'une offre l'invitant à "régler" toutes les violations par le versement de pénalités et/ou à prendre des mesures correctives appropriées. Le personnel technique et d'inspection du Comté se réunissent avec l'entreprise à chaque trimestre pour voir les performances, identifier les problèmes et discuter des programmes de correction. Ce programme a permis de susciter une prise de conscience accrue des directeurs d'entreprises et des employés de la production sur les performances environnementales. Le programme dans un cas, au moins, l'emploi d'équipes de résolution de problèmes pour atteindre des performances qui sont sensiblement meilleures que celles exigées des réglementations.

Les résultats

Au début des années 70, les normes de qualité de l'air étaient souvent dépassées. Dans un endroit de la vallée fluviale du Monongahela, la qualité de l'air était en excès des normes à court terme pour les

particules presque une fois tous les trois jours. 12 fois par an environ, le Département de la Santé du Comté établie des alertes à la pollution atmosphérique élevée qui astreignent l'industrie dans toute la vallée à freiner la production.

Les efforts portant sur l'application des lois devenaient urgents au début des années 70. Il était nécessaire parfois de recourir à la justice pour s'assurer que les entreprises se conformaient aux termes des décrets de consentement qu'elles ont signés. Les activités exécutoires engagées par le Bureau de Contrôle de la Pollution atmosphérique ont réussi à amener les industries à travers le Comté à installer des équipements de contrôle et à prendre d'autres mesures pour stopper l'augmentation de la pollution.

Au milieu des années 70, les émissions de particules ont été réduites de 65% et celles du dioxyde de soufre de 57%, par rapport aux niveaux de 1970. La qualité de l'air a continué de s'améliorer et, vers la fin des années 70, les alertes fréquentes à la pollution atmosphères avaient cessé.

Dans les années 80, l'amélioration de la qualité de l'air s'est encore accrue grâce aux efforts discontinus d'application rigoureuse des réglementations, à l'amélioration des mesures de contrôle prises par l'industrie ainsi qu'à une baisse générale dans l'activité industrielle. A la fin des années 80, les moyennes annuelles n'étaient plus dépassées à l'exception de violations épisodiques de courte durée associées à des pannes des équipements de contrôle. La norme triennale moyenne d'ozone n'est dépassée qu'environ une fois l'an.

En 1990, le Comté d'Allegheny était, dans son ensemble, conforme aux normes fédérales de la qualité de l'air en matière d'ozone, de monoxyde de carbone, de dioxyde d'azote et de plomb, à l'exception du dioxyde de soufre et des particules inhalables. Les normes annuelles pour les particules inhalables, le dioxyde de soufre et le dioxyde d'azote étaient satisfaites. Cependant, 12 excédents de courte durée (24 heures) ont été enregistrés en 1990 pour deux polluants, contre 14 excédents pour trois polluants en 1989.

Les facteurs influant sur le succès

Nombreux sont les facteurs qui ont contribué, depuis 1970, au succès du contrôle de la pollution atmosphérique dans le Comté d'Allegheny. Les réglementations du Comté d'Allegheny ont clairement défini les normes et les méthodes de mesure. Ces réglementations ont doté les responsables du Comté de mécanismes d'application qui leur ont permis de prendre les mesures nécessaires contre les transgresseurs et de négocier des arrangements créatifs qui, tout en étant rigoureux, permettaient néanmoins aux entreprises d'atteindre la conformité dans la limite de leurs ressources. Le Bureau des Variations, par ailleurs, a joué un rôle important en aidant les fonctionnaires du Comté à gérer efficacement le grand nombre d'entreprises qui s'étaient trouvées soudain en violation au moment de la promulgation des réglementations.

Le puissant soutien public pour la qualité de l'air a instauré un climat qui a appuyé les efforts d'applications des règlements et créé une pression sociale pour la conformité. La mise en place du Comité consultatif pour le Contrôle de la Pollution atmosphérique a constitué un important forum de coopération et le dialogue entre les différents secteurs concernés ou affectés par le contrôle de la pollution atmosphérique. Ce forum a permis de transformer les relations d'antagonisme potentiel en une ressource efficace pour le développement réglementaire et l'exécution du programme.

Non moins importantes étaient les relations entre l'Etat et les gouvernements fédéraux. Compte tenu du fait que le Comté mettait en application un programme sous réglementation fédérale et indispensable, le gouvernement a fourni les ressources financières et l'assistance publique qui ont permis au Bureau de Contrôle de la Pollution atmosphérique de recruter un personnel supplémentaire et faire l'acquisition des équipements de contrôle. De même, l'implication des gouvernements, tant fédéraux que de

l'Etat, a permis au Comté de poursuivre quelques cas d'application des lois particulièrement difficiles, qui furent perçus par d'autres membres de la communauté réglementée comment un puissant signe de dissuasion.

ETUDE DE CAS 2 : TRAITEMENT REFLECHI DES EPAVES AUTOMOBILES AUX PAYS BAS

Introduction

Les problèmes d'environnement aux Pays Bas sont souvent exacerbés en raison de la très grande densité de population. La croissance considérable des déchets engendrés dans les années 60 et 70 a entraîné un épuisement rapide des espaces disponibles pour l'évacuation des déchets, et les sites actuels d'évacuation commençaient à poser de sérieux problèmes de pollution. Aussi, l'évacuation n'était-elle plus considérée comme une option réfléchie de déchargement.

Un nombre croissant de personnes aux Pays Bas se sont impliquées dans le démontage des vieux véhicules, de sorte que le nombre d'épaves de voitures a pris une ampleur considérable, suscitant trois problèmes interdépendants :

- Des problèmes d'environnement. Les liquides (telles les huiles pour moteurs, les refroidisseurs et l'acide d'accumulateurs) ont contaminé le sol. L'incinération des vieux véhicules a contribué à la pollution atmosphérique. Les énormes piles de vieux débris ont, pour leur part, provoqués des conséquences visuelles.
- Des problèmes économiques. Beaucoup de gens se sont adonnés à la démolition des vieux véhicules comme un emploi secondaire. Les opérations respectueuses de l'environnement ne pouvaient, dans ces conditions, être commercialement viables.
- Des problèmes sociaux. De tous ceux qui étaient engagés dans le démontage des vieux véhicules, peu avaient le respect de l'autorité. Les sites d'épaves fonctionnaient généralement sans permis et ne se conformaient pas aux prescriptions en matière d'environnement. Le gouvernement a évité d'intervenir s'attendant à des réactions agressives de la part de ces groupes.

Les problèmes d'environnement ne pouvaient être résolus que dans la mesure où les problèmes sociaux et économiques étaient abordés simultanément. La présente étude de cas examine la façon dont une province des Pays Bas, la Province de Hollande Septentrionale, a élaboré et mis en œuvre un plan permettant de résoudre les problèmes d'environnement associés aux épaves de voitures.

Les règlements

La loi sur les Substances des Déchets a été promulguée aux Pays Bas à la fin des années 70. En vertu de cette loi, les entreprises s'occupant du traitement des déchets doivent avoir un permis. Les autorités, avant de décider l'octroi d'un permis à une entreprise, devront examiner la faisabilité technique et économique pour une entreprise de fonctionner d'une manière respectueuse de l'environnement. Ainsi, cette loi donne pouvoir à l'examen conjoint des problèmes économiques et d'environnement.

Le plan des épaves de voitures

Chacune des provinces des Pays Bas a été invitée, par le gouvernement national, à proposer un plan indiquant de quelle manière elle pourra restructurer le fonctionnement des sites d'épaves. Le plan préliminaire de la province de Hollande Septentrionale était prêt en 1986.

L'objectif de ce plan était de promouvoir, notamment :

- L'efficacité et, partant, la viabilité commerciale des activités de démolition.

- La compatibilité des sites d'épaves avec les plans d'occupation des terres.
- Les opérations respectueuses de l'environnement.
- Le recyclage et la réutilisation optimales des vieilles pièces de rechange de voitures.

Il était prévisible que la mise en place du plan allait forcer beaucoup de sites à cesser leurs activités. La concurrence réduite devait, par ailleurs, permettre aux sites restants de faire suffisamment d'affaires pour financer les mesures nécessaires à la protection de l'environnement. Le système de permis allait fournir l'instrument permettant d'atteindre ces objectifs et des subventions étaient disponibles pour la fermeture des sites peu rentables et, dans certains cas, pour prendre des mesures de protection de l'environnement.

Mise en œuvre du Plan de Hollande Septentrionale

Le premier inventaire de la province indiquait 198 sites d'épaves de voitures. Ce chiffre est passé à 210, partiellement grâce aux renseignements des résidents de la région mais aussi aux photographies aériennes.

Le moyen le plus adéquat pour atteindre les objectifs du plan semblait être l'attribution de permis très détaillés suivie par une mise en application des lois. Cependant, la pénurie de fonctionnaires qualifiés, associée aux problèmes des sites d'épaves, révélait qu'il aurait fallu probablement des années avant que les sites soient autorisés. Aussi, et pour éviter une plus grande dégradation de l'environnement, l'administration provinciale et le Ministère public ont-ils décidé de combler cette période en prescrivant ce qui est convenu d'appeler des "règles de conduite" pour les sites (des préalables aux prescriptions des permis qui interviendraient ultérieurement). Ces règles interdisaient l'incinération des épaves et des câbles, exigeaient le vidange et le retrait des batteries des véhicules, et rendaient obligatoires le stockage judicieux et la récupération des huiles. L'administration provinciale a informé par écrit les sites d'épaves de la Loi sur les Substances des Déchets, ainsi que des exigences anticipées des permis et des règles de conduite.

L'administration provinciale a établi, par ailleurs, un programme d'inspection intensive. Elle a fait l'estimation des ressources humaines et autres ressources nécessaires et mis en place un système informatisé pour le stockage et le traitement des résultats. Les inspections ont été effectuées à trois reprises au cours de la première année. La première ronde d'inspections a fourni des données sur les sites d'épaves, alors que les deux autres étaient destinées à vérifier leur conformité aux règles de conduite.

La Figure 11-2 résume les résultats de ces inspections. Lorsqu'une transgression est constatée, le site reçoit un avertissement formel, et une notification dans ce sens est transmise au Ministère public et à la police. En cas de persistance des violations dans les troisième et rondes suivantes, l'on procède à la déposition d'une accusation. Les premières inspections indiquaient que seul 50% des sites d'épaves étaient en conformité avec les règles de conduite. Depuis, ce pourcentage est passé à 75%. Des accusations ont été portées contre 40 entreprises et des sanctions appropriées sont actuellement prises en considération. L'une des options est la fermeture des sites justifiant de violations répétées (prévue par la loi pénale), l'autre option concerne l'imposition d'amendes pour chaque jour de non conformité (prévue par la loi administrative).

Soixante cinq sites d'épaves ont été octroyés des permis et sont contrôlés pour s'assurer de leur conformité aux prescriptions des permis. Des demandes de permis émanant de trente cinq sites ont été rejetées, et 70 demandes de permis sont en cours de traitement. L'assistance financière a été fournie à 30 sites, leur permettant ainsi de cesser leurs activités, alors que dix autres ont interrompu volontairement leurs opérations.

Conclusions

Les autorités néerlandaises ont tiré plusieurs conclusions de cette étude de cas, notamment :

- Les problèmes d'environnement ne peuvent être résolus indépendamment des autres problèmes sociaux.
- La solution de ces problèmes exige du temps, de la main d'œuvre et de la persévérance.
- La mise en œuvre nécessite un bon plan écrit, l'attention étant axée sur l'attribution des permis et l'application des prescriptions.
- Le plan doit indiquer le volume de main d'œuvre et de ressources nécessaires à sa mise en œuvre.
- Les activités doivent être planifiées et contrôlées, et l'approche doit être évaluée périodiquement.
- Une introduction par étapes des prescriptions que l'entreprise doit satisfaire est de nature à encourager cette dernière à s'y conformer, et à permettre l'emploi plus efficace de l'équipe disponible chargée de l'application des prescriptions.
- L'application claire et cohérente des prescriptions est essentielle au succès de la conformité. Une application réussie exige que des accords soient conclus avec les organismes impliqués (le département de l'environnement, le Ministère public et la police).
- La mise en œuvre du plan a bénéficié de la disponibilité du soutien financier.

ETUDE DE CAS 3 : LA COLLECTE ET LE TRAITEMENT AUX PAYS BAS DES DECHETS DANGEREUX PROVENANT DES NAVIRES

Introduction

Les déchets liquides provenant des navires, telles l'huile usagée, le pétrole de fond des cales, les résidus pétroliers, l'eau de lavage et l'eau de ballast, comportent des risques majeurs pour l'environnement s'ils ne sont pas récupérés et traités d'une manière réfléchie. Aux Pays Bas, les eaux usées contenant de l'huile se chiffrent à 1,7 million de tonnes, auxquels s'ajoutent 300.000 tonnes de déchets dangereux provenant des navires long-courriers et de cabotage. Le déversement de ces déchets à la surface des eaux provoquait un véritable problème écologique. L'on ignorait avec précision, jusqu'à une date récente, de quelle manière les navires se débarrassaient de ces déchets. Il n'existait pas non plus des règlements clairs permettant de s'attaquer à ce problème. L'analyse de ce problème a révélé les éléments suivants :

- La collecte de ce type de déchets était effectuée par un grand nombre d'entreprises. Le marché était donc, dans tous les cas, très étroitement éparpillé pour permettre une collecte commercialement viable. Les entreprises de collecte ne disposaient pas toujours des ressources financières pour entreprendre les investissements nécessaires en matière d'investissement. Les bateaux à soutes jouaient un rôle essentiel dans la récupération de ces déchets ; ils acceptaient les déchets d'hydrocarbures, souvent sans frais, comme un service rendu à leur clientèle. L'on ignore cependant, avec certitude, ce que ces bateaux faisaient des dangereuses substances recueillies en raison du grand nombre des entreprises impliquées, ce qui rendait le contrôle extrêmement difficile.
- Les navires ont été invités à livrer leurs déchets contenant du pétrole et/ou des déchets chimiques aux entreprises titulaires de permis. Les permis n'exigeaient pas cependant des titulaires de permis à accepter les déchets. Aussi seuls les chargements intéressants étaient-ils

acceptés. Les autres déchets étaient facturés à des prix très élevés. Il n'était donc pas surprenant qu'une bonne partie de ces déchets liquides était secrètement déchargée à la mer, pendant la nuit et pendant les périodes de brouillard.

- Le grand nombre de navire et leur mobilité rendent ardue l'application des prescriptions.
- Les exploitants des navires et le gouvernement ne partagent pas les mêmes opinions sur le danger que posent les déchets liquides. Les exploitants des navires ont tendance à considérer les déchets à haute teneur de pétrole comme un produit plutôt qu'un déchet. Si le liquide ne comporte que de l'eau avec seulement une petite quantité de pétrole, alors les exploitants des navires ne comprennent pas pourquoi son évacuation à la mer devra poser des problèmes.

Le décret sur la collecte des déchets des navires

Pour mettre fin à cette situation, une nouvelle réglementation a été élaborée. Le décret sur "les déchets dangereux des navires" est entré en vigueur en 1985. L'objectif de ce décret est de limiter le nombre de détenteurs de permis autorisés à collecter et à traiter les déchets des navires, de sorte que l'évacuation des déchets devenait économiquement plus viable, d'une part, et les entreprises de collecte et de traitement des déchets en mesure de diriger leurs affaires d'une manière respectueuse de l'environnement. La réglementation rendait obligatoire aux détenteurs de permis d'accepter les déchets. Le nouveau système de permis prévoyait la répartition des entreprises de collecte sur l'ensemble du pays de sorte que les exploitants des navires pouvaient évacuer leurs déchets légalement quelque soit l'endroit où ils se trouvent. Une demande de notification tant pour les exploitants de navires et les entreprises de collecte a été incluse comme un auxiliaire à l'application des règlements. Toutes ces mesures ont été conçues en vue d'améliorer sensiblement le niveau et de la conformité et de l'application des lois.

Approche pour l'application de la loi

En 1989, la restructuration du système de collecte et de traitement était presque achevée. Les permis étaient accordés et les exploitants de navires étaient informés de la nouvelle réglementation, ayant reçu une brochure avec les noms et adresses des collecteurs de déchets. Le temps était donc opportun pour une application intensive de la réglementation, et ce, en raison des éléments suivants :

- La communauté réglementée avait pris connaissance de la réglementation.
- Les inspections allaient révéler le degré d'efficacité du nouveau système de collecte.

Deux types d'inspections ont été menés, à savoir :

- Les inspections de navires pour vérifier les déchargements illicites et les livraisons de déchets à des entreprises ne possédant pas les permis nécessaires.
- Les inspections auprès des entreprises chargées de la collecte des déchets des bateaux et de leur traitement.

Les inspections à bord devaient être effectuées sur l'eau par la police fluviale. Le gouvernement a décidé de louer les services d'une agence privée pour l'inspection des entreprises chargées de la collecte et du traitement pour les raisons suivantes :

- Le gouvernement ne disposait pas alors d'une main d'œuvre suffisamment compétente.
- Il était prévu que le nombre des rondes d'inspection déboucherait sur des améliorations radicales au plan de la conformité, de sorte que les futures inspections nécessiteraient moins de main d'œuvre.
- Les inspections devaient commencer dans un proche avenir.

Un programme d'application des réglementations avait été dressé. Les entreprises objets de l'inspection étaient scindées en deux catégories. Le premier groupe, les collecteurs et les nettoyeurs qui récupéreraient les déchets à des fins commerciales, sera inspecté à raison de trois inspections par an, car ce sont ces entreprises qui traiteront la plupart des déchets des navires. L'autre groupe, les sociétés de soutage, les terminaux, les raffineries et les jetées, seront inspectées deux fois l'an. La collecte, pour eux, est une fonction subsidiaire, souvent entreprise sous forme de service à leurs clients.

Les inspections étaient standardisées, principalement pour faciliter le transfert ultérieur des activités d'inspection du secteur privé au secteur public, mais aussi pour veiller à la transparence et à l'efficacité. Une liste des contrôles a été élaborée afin d'assurer la standardisation.

Au cours de la première année, les inspections visaient à promouvoir la conformité en suscitant une plus grande prise de conscience de l'objet du programme et en informant les entreprises lorsqu'elles s'écartaient de la conformité. Les entreprises recevaient un avis écrit de violation. Il était convenu avec le Ministère public que c'est dans la deuxième année que des charges seront portées contre les contrevenants. Des charges standard ont été préparées à cet effet. Durant l'année écoulée, quatre-vingt dix entreprises ont été inspectées deux à trois fois.

Les résultats de la mise en application

Une comparaison des premières et dernières rondes d'inspections des entreprises de collecte et de traitement révèle une amélioration appréciable sur le plan de la conformité. La mise en application a eu l'effet escompté. Beaucoup d'entreprises ont demandé et obtenu des permis, bien qu'elles n'opèrent aucune activité dans la région ou, dans le cas des sociétés de soutage, les pratiquent sous forme de service rendu à leurs meilleurs clients. En outre, les frais facturés pour la collecte et le traitement des déchets variaient largement.

Mais il n'en est pas de même pour la prévention des déversements illicites. 40% des exploitants des navires admettent qu'ils déversent illicitement des eaux usées contenant du pétrole. Ils ne voient toujours pas de raisons qui les amèneraient à remettre les déchets liquides pour traitement. Ils pensent également que l'évacuation légale de leurs déchets comporte beaucoup trop de peines (en raison des longues attentes et parfois même des détours).

Les prix qu'ils doivent payer constituent de gros problèmes, surtout lorsqu'ils font la comparaison avec d'autres pays où les déchets peuvent être évacués légalement sans autre frais.

La structure de collecte n'est pas encore suffisante pour empêcher les déversements illégaux. L'approche des inspections axées sur l'information semble avoir donné lieu à plus de clarté sur les conditions subséquentes à la collecte. La conformité aux règles appliquées à la collecte et au traitement est néanmoins raisonnable.

La création d'une installation réceptrice gratuite de déchets dans chaque port sera de nature à empêcher les évacuations illégales. Les coûts engagés dans l'évacuation de ces déchets peuvent être couverts par les droits d'amarrage du port.

ETUDE DE CAS 4 : MISE EN APPLICATION DES REGLEMENTS SUR LES EAUX USEES MUNICIPALES AUX ETATS UNIS D'AMERIQUE

Historique

En vertu de la Loi fédérale sur le Contrôle de la Pollution de l'Eau de 1972 et de ses amendements ultérieurs, l'U.S. EPA a fixé des limitations spécifiques aux effluents destinés aux usines municipales de traitement des eaux usées. En général, les usines municipales de traitement des eaux usées devront fournir un traitement minimum secondaire. Durant les années 70 et une bonne partie des années 80, l'U.S. EPA a fourni un financement fédéral substantiel aux municipalités (jusqu'à 85% des coûts d'investissement) pour la construction d'installations municipales pour le traitement des eaux usées. Mais en 1977, moins de la moitié de toutes les installations (POTW) étaient conformes aux règlements. Le programme mais en œuvre en 1979 pour s'attaquer à ce problème est resté infructueux. Deux facteurs ont contribué à cet échec, à savoir :

- L'U.S. EPA a d'emblée étendu les délais de conformité.
- L'U.S. EPA et les Etats hésitaient à appliquer des lois contre les municipalités qui n'ont pas reçu des subventions fédérales pour la construction de nouvelles installations.

Plusieurs études gouvernementales révélaient un sérieux problème de non conformité. Le Congrès américain et le public devenaient davantage préoccupaient par le problème et, en conséquence, l'U.S. EPA et les Etats constituèrent, en 1982, un groupe de travail chargé de l'élaboration d'une nouvelle stratégie pour résoudre le problème de la non conformité des municipalités. Cette stratégie contrastait nettement avec les politiques antérieures. L'application des lois devenait désormais l'instrument clé permettant d'atteindre la conformité, et toutes les municipalités sont censées s'y conformer, qu'elles aient ou non obtenu une assistance financière fédérale. Cette nouvelle politique – la National Municipal Policy (NMP) (politique municipale nationale) – est entrée en vigueur en janvier 1984.

Cette politique était étayée par des amendements apportés à la loi "Clean Water Act" (loi sur l'eau potable) qui limitaient les conditions d'octroi des extensions. Les amendements n'autorisaient aucune extension au delà du 1^{er} juillet 1988.

Les activités de mise en application

Avec le lancement de la NMP, l'application de la loi par l'U.S. EPA et les Etats devenait l'instrument unique mais le plus efficace pour amener les POTW à la conformité. Une liste des installations contrevenantes a été élaborée et l'U.S. EPA et les Etats ont intenté des poursuites contre elles. En 1987, quelque 80% de l'ensemble des installations NMP (tant grandes que petites) faisaient l'objet d'une ordonnance, administrative ou pénale, pour application des réglementations. A partir de cette date, toutes les POTW faisant l'objet de mesures exécutoires mais qui n'avaient pas entamé la construction prévue étaient poursuivie par voie judiciaire, car ces installations auraient été incapables de satisfaire le délai de conformité fixé au 1^{er} juillet 1988. Dès le deuxième trimestre de 1988, presque 20% des principales installations NMP faisaient l'objet d'un renvoi judiciaire (voir Figure 11-3). Les installations NMP ont reçu, en moyenne, 1,5 actions contraignantes gouvernementales ou fédérales. En d'autres termes, les installations NMP faisaient quasiment toutes l'objet d'une quelconque action contraignante.

Les résultats

La NMP fut un programme au succès considérable, ayant ciblé 1.478 POTW, dont des installations de grande envergure. Plus de 71% de ces 1.478 POTW étaient en conformité au 1^{er} juillet 1988, date butoir pour atteindre les objectifs de traitement escomptés (voir Tableau 11-1). A partir de cette date, les

installations NMP retiraient, par rapport à 1984, quelque 2,325 millions de livres supplémentaires (soit 1,053 million de kilogrammes supplémentaires) par jour de polluants conventionnels et 15.000 livres supplémentaires (soit 6.800 kilogrammes supplémentaires) par jour de polluants toxiques.

La NMP a amené l'ensemble des principales installations de traitement à une conformité de 90%. Les bénéfices qui en découlent en matière d'environnement sont encore plus impressionnants. En 1984, 95% de l'ensemble des eaux usées traitées aux Etats Unis recevait un traitement secondaire ou meilleure, touchant 108 millions de personnes.

Quelque 650 (soit 43%) des 1.478 installations ciblées, qui contribuaient à des problèmes familiers issus de la qualité de l'eau, ont été invité à installer des technologies plus sophistiquées de traitement des eaux usées. 525 de ces installations, traitant environ 8.000 miles fluviaux (soit 12.800 kilomètres fluviaux) ont réussi, grâce à la NMP, à satisfaire le délai de juillet 1988.

**TABLEAU 11-1. ETAT DE CONFORMITE DES INSTALLATIONS NMP
(à compter de juillet 1988)**

	Nombre	Pourcentage
Nombre total des principales POTW	3.731	
En non conformité en 1988	1.478	100%
En conformité en 1988	1.055	71%
Sur calendrier exécutoire en 1988	235	16%
Judiciaire	195	
Administratif	40	
Ne sont pas sur calendrier exécutoire en 1988	188	13%
Judiciaire – déposé en justice	60	
Administratif - en renvoi mais non déposé	38	

Les raisons qui sous-tendent le succès de la Politique nationale municipale

La NMP doit presque entièrement son succès aux efforts d'application directe des lois. Avant la mise en œuvre de la NMP, les municipalités estimaient en général que la conformité serait atteinte grâce aux financements obtenus. Les détenteurs de permis croyaient que la disponibilité des fonds fédéraux jouait un rôle essentiel qui détermine dans quelle mesure le gouvernement fédéral ou les Etats pourraient appliquer les réglementations. Jusqu'à la mise au point de la Politique nationale municipale, les actions contraignantes ne suivaient pas un schéma cohérent. Le succès du programme NMP est largement dû à un certain nombre d'éléments contenus dans le plan d'application, à savoir :

- Premièrement, une équipe de directeurs et des membres du personnel de l'U.S. EPA sont désignés pour œuvrer à la réussite du programme.
- Deuxièmement, les médias, le public et l'Administrateur de l'U.S. EPA soutenaient la NMP.
- Troisièmement, les médias ont assuré une vaste couverture aux initiatives d'application des réglementations et aux résultats des sanctions.
- Quatrièmement, une politique Etat/fédérale unifiée a été instaurée dès le départ et les Etats soutenaient, en général, les mesures exécutoires rigoureuses.
- Cinquièmement, le programme a établi un ensemble d'installations en vue de cibler et de dépister les installations au cas par cas, exerçant sa pression sur les installations jusqu'à ce que la conformité soit atteinte.
- Sixièmement, la politique, par son énoncé et le suivi qu'elle pratiquait, explicitait clairement qu'il n'y a aucun lien entre les financements octroyés et l'état de conformité.

Ces facteurs réunis ont engendré une forte présence d'application efficace. La NMP a donné des exemples et créé des précédents à travers les actions contraignantes fédérales et de l'Etat, ainsi que par les décisions favorables prises à l'égard de cas d'importance. Ces cas, ainsi que les sanctions significatives qui leur sont associées en permanence, ont modifié la perception communément admise qu'il serait inconvenant pour l'U.S. EPA et les Etats d'appliquer les réglementations contre les municipalités. Pour la première fois, les actions contraignantes et les sanctions devenaient des réponses réalistes à la non

conformité auxquelles il faut s'y attendre, suscitant ainsi parmi les municipalités la perspective de bénéfices futurs que la dissuasion peut générer.

ETUDE DE CAS 5 : MISE EN APPLICATION DE LA REDUCTION DU PLOMB COMMERCIALISABLE AUX ETATS UNIS D'AMERIQUE

Historique

Compte tenu des effets négatifs évidents du plomb sur la santé humaine, l'U.S. EPA a amorcé un programme, le "Lead Phasedown Programme" (Programme pour la réduction graduelle du plomb), destiné à réduire la teneur en plomb dans l'essence. Le premier contrôle du plomb dans l'essence aux Etats Unis date d'octobre 1979, avec la limitation de la concentration moyenne permise dans le pool d'essence d'une raffinerie. Avec la prise de conscience grandissante des méfaits du plomb sur la santé, l'U.S. EPA a évalué l'efficacité de ces réglementations, et en octobre 1982, a institué des normes plus rigoureuses ainsi qu'un système de commerce permettant aux raffineries nécessitant moins de plomb que la norme admise, de vendre leurs excédents à d'autres raffineries technologiquement moins avancées.

En 1985, la norme pour le plomb a été resserrée davantage, suivi de l'introduction d'un système bancaire. En vertu de ce système, a raffineur était autorisé à placer dans un compte bancaire la différence entre la norme standard ou plus élevé de plomb actuellement utilisé, soit 0.10 gplg (grammes par *gallon* d'essence au plomb). Les droits bancaires procédant du plomb pouvaient être soit utilisés, soit transférés à d'autres raffineries ou importateurs durant tout trimestre de 1987.

Les activités de mise en application

La conformité était contrôlée par le biais d'un système d'auto-vérification. L'U.S. EPA a vérifié la concordance des rapports qu'elle a comparés aux rapports indépendants provenant des fabricants des adjuvants de plomb. A la fin de 1986, l'U.S. EPA a amorcé la première campagne de vérification à grande échelle des raffineries.

Dans le Programme de Réduction du Plomb, une conformité volontaire de haut niveau était prévisible, en ce sens qu'il était fort probable que la détection soit fondée sur l'auto-vérification requise, laquelle serait corroborée par une source externe d'information (fabricants d'adjuvants de plomb) qui devra confirmer les rapports des raffineries. En outre, la communauté réglementée, dans ce cas de figure, se compose de grandes raffineries dont la vulnérabilité vis-à-vis de l'opinion publique n'est plus à démontrer. En effet, le danger de la toxicité du plomb est devenu la préoccupation majeure du public, augmentant ainsi la probabilité de condamnation publique des transgresseurs. Néanmoins, deux facteurs révèlent que la conformité volontaire était bien en deçà du niveau souhaitable :

- La mise en place du programme d'audit fin 1986 a révélé une non conformité substantielle.
- Les violations reculèrent considérablement après la mise en place du programme assez longtemps pour exercer un effet dissuasif (voir Figure 11-4).

La répartition des violations à travers le temps indique que les audits ont révélé des cas antérieurs de séreuses non conformités tout en dissuadant de nouvelles violations. En 1985, avant la mise en œuvre des audits, les violations étaient à leur niveau le plus élevé, vraisemblablement en raison des occasions de profit illicite que représentait le cumul de la période bancaire du programme. La plupart de ces violations passaient indétectables jusqu'au lancement du programme d'audit par l'EPA fin 1986.

Bon nombre des violations détectées par le biais des audits étaient d'envergure, et les mesures exécutoires prises contre les violateurs ont fait l'objet d'une grande publicité. En 1987, avec l'attention apportée par les potentiels transgresseurs à la publicité, les nouvelles violations ont rétrogradé sensiblement jusqu'au tiers de ce qu'elles étaient en 1986 (voir Figure 11-4). Cette tendance suggère que les audits, ainsi que les Notifications de Violation (NDV) conséquentes, ont réussi à réduire, par leur effet dissuasif, les nouvelles activités illégales.¹ L'on a constaté cette même tendance en 1987, bien que le programme d'audit devenait plus sophistiqué et les probabilités de détecter les violations plus grandes.

Lorsque les audits étaient mis en route, la politique des sanctions a changé pour rendre les violations beaucoup plus coûteuses au contrevenant. Ceci a dissuadé encore plus les transgresseurs. Par exemple, 17 NDV ont été émises en 1987 après l'introduction du programme d'audit. En automne 1987, les pénalités avaient atteint un total de 54,4 millions de dollars, soit 18 fois la moyenne des quatre précédentes années. L'arrangement le plus important pour cette période était supérieur à 2 millions de dollars.

Les résultats

Jusqu'à fin 1987, le Programme de Réduction du Plomb, dans son ensemble, a enlevé de la production d'essence un total cumulé de 380 milliards de grammes de plomb (voir Figure 11-5). Les actions contraignantes sont responsables du retrait de 150 millions de grammes des 380 milliards de grammes, et ce, sous forme de droits retirés de façon permanente du marché. Cette réduction représente des bénéfices en matière de santé équivalents à quelque 40 millions de dollars (valeur 1983).

La dissuasion

Ce programme d'application des réglementations se caractérisait par la présence manifeste d'éléments généralement indispensables à la dissuasion. Premièrement, il y avait la vraisemblance crédible d'une détection. Avant que les réglementations ne gagnent en complexité au point de recourir aux audits, le contrôle était facile puisque le nombre d'entités réglementées étaient raisonnable et que les rapports des fabricants de plomb étaient disponibles, en tant que source indépendante d'informations sur le niveau de conformité. Les systèmes de banque et de commerce rendaient difficile la détection des violations, d'où les violations accrues au cours de cette période. Mais l'introduction des audits individuels, qui rendaient la détection des violations encore plus probables, a induit la chute des violations.

Deuxièmement, les conséquences de la détection sont graves. En effet, la violation de la loi entraînait des conséquences plus marquantes, notamment avec l'introduction des audits pour les opérations individuelles, ainsi que l'institution d'une nouvelle politique au milieu de 1986 qui augmentait les pénalités, et les arrangements élevés qui s'en suivaient.

¹ Cette chute dans les violations détectées peut être expliquée en partie par le fait que les transgresseurs suspects étaient d'abord ciblés pour audit. Mais avec le temps, les raffineries étaient sélectionnées pour audit de façon aléatoire.

TABLEAU 11-2. ESTIMATION DES BENEFICES EN MATIERE DE SANTE PROCEDANT DES 150 MILLIONS DE GRAMMES DE PLOMB RETIRES DE LA PRODUCTION D'ESSENCE RESULTANT DE L'APPLICATION DIRECTE DES REGLEMENTATIONS

<u>Condition</u>	Estimation du nombre de <u>cas éliminés</u>
Cas d'hypertension d'adultes	7.417
Infarctus du myocarde des adultes males	22
Accident vasculaire cérébral – adultes males	5
Décès – adultes males	21
Enfants avec niveaux de sang de 30 µg/dL	202
Enfants avec niveaux de sang de 25 µg/dL	674
Enfants avec niveaux de sang de 20 µg/dL	2.225
Enfants avec niveaux de sang de 15 µg/dL	6.859

µg/dL = microgramme par décilitre

Troisièmement et quatrièmement, le programme d'audit a réagi loyalement et rapidement : les audits révélèrent immédiatement les transgresseurs, utilisant des tests standards cohérents dans les raffineries vérifiées, partout dans le pays. Les NDV résultant des audits recevaient une publicité à grande échelle tant dans les médias publics que dans la presse commerciale. Dans une industrie dominée par de grandes entreprises vulnérables à l'opinion du public, la publicité négative est très efficace. La conjugaison de ces éléments a instauré l'environnement nécessaire au succès de la dissuasion.

Conclusion

Le Programme de Réduction du Plomb a contraint, entre 1979 et 1985, les raffineries à réduire le plomb utilisé dans l'essence à travers une série de réglementations de plus en plus rigoureuses. Le programme a introduit, en parallèle, de nouvelles méthodes permettant d'assurer la conformité, y compris les droits de commerce du plomb et, ultérieurement, le dépôt de ces droits en banque – des méthodes de conformité qui, tout en étant flexibles, rendaient encore plus difficiles la détection des violations. Mais bien que les réductions des émissions dues à l'application directe des réglementations étaient considérables, la chute aiguë dans les nouvelles violations après 1986 suggère que l'application des lois par le biais de la dissuasion, a laissé un impact bien plus profond.

12. RESSOURCES DOCUMENTAIRES

La liste suivante des sources d'informations comprend les références qui ont servi à l'élaboration de ce texte, ainsi que d'autres références sur l'application des réglementaires qui peuvent intéresser le lecteur. Des références supplémentaires seront ajoutées périodiquement.

SOURCES INTERNATIONALES

Agence américaine pour la Protection de l'Environnement et le Ministère néerlandais de l'Habitat, de l'Aménagement du Milieu naturel et de l'Environnement, 1990. *International Enforcement Workshop Proceedings*. Utrecht, les Pays Bas, 8-10 mai. Cette publication, en deux volumes, comportent les communications présentées à l'Atelier international sur l'Application des Lois sur l'Environnement, tenu du 8 au 10 mai à Utrecht, aux Pays Bas. Des fonctionnaires de l'environnement de pays étrangers et d'organisations internationales ont pris part à cet atelier. Les communications présentées par les participants portaient sur les stratégies des programmes nationaux d'application des lois, les instruments et les systèmes de gestion, les réseaux de relations intergouvernementaux d'application des réglementations nationales, les problèmes de pollution internationale transfrontalière et l'application des accords internationaux. Le Volume I se compose de 349 pages grand format et contient 22 communications. Le Volume II se compose de 133 pages grand format et comporte des communications supplémentaires, des observations formulées à l'atelier, un résumé des discussions ainsi qu'une liste des intervenants et des participants. Les copies de cette publication peuvent être obtenues des adresses suivantes :

Compliance and Policy Planning Branch Office of Enforcement (LE-133) U.S. Environmental Protection Agency 401 M Street, SW Washington, DC 20460 USA (Téléphone: 1 202 260 7550)	Netherlands Ministry of Housing, Physical Planning and Environment (VROM) Hoofdinspecteur Postbus 450 2260 MB Leidschendam The Netherlands (Téléphone: 31 70 317 4174)
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Commission de l'Environnement, 29 octobre 1986.

Improving the Enforcement of Environmental Policies. ENV(86)20. Ce document de 53 pages met l'accent sur l'application des lois en matière de gestion de la qualité de l'environnement et la manière de l'améliorer. Les différences d'approches en matière d'application des lois sur l'environnement parmi les pays de l'OCDE sont également examinées. Trois études de cas sur l'application des lois aux Pays Bas, aux Etats Unis et au Royaume Unis ont également été élaborées pour le compte de l'OCDE, à savoir :

- Lee, Norman. 1984. ***The Enforcement of Environmental Policies in the United Kingdom.*** ENV/ECO/84.5.
- Suurland, Jan. June 1984. ***Regulatory Reform of Environmental Policy in the Netherlands.*** Document de base pour la Conférence internationale sur l'Environnement et l'Economie de l'OCDE.

- Wasserman, Cheryl E. 1984. *The Enforcement of Environmental Policies in the United States*. ENV/ECO/84.6.

Les copies des documents de l'OCDE peuvent être obtenues à l'adresse suivante :

Organisation de Développement et de Coopération Economiques,
 Direction de l'Environnement
 2, rue André-Pascal
 75775 PARIS CEDEX 16
 France
 (Téléphone: 45 02 77 00)

Chambre internationale du Commerce, juin 1989. *Environmental Auditing*. Publication 468, ISBN No. 92-842-1089-5. Cette publication de 25 pages met en exergue la position du CIC à l'égard de la vérification environnementale et discute le sens du concept de vérification environnementale, la responsabilité des audits, et la méthodologie à suivre dans la conduite des audits. Document disponible dans les versions anglaise, française, allemande et espagnole. Les copies peuvent être obtenues de l'adresse suivante :

Chambre internationale du Commerce
 The World Business Organization
 38, cours Albert 1er
 75008 Paris
 France
 (Téléphone: 49 53 28 28)

SOURCES DES PAYS BAS

Gerardu, Jo J.A. octobre 1989. *Experimental Projects Development Enforcement Chemical Waste Act*. Ce document de 10 pages aborde les projets expérimentaux aux Pays Bas menés dans le cadre du Programme pluriannuel d'intensification de la Législation portant sur l'application des lois relatives aux déchets chimiques. (*)

Gerardu, Jo J.A. septembre 1989. *Enforcement Training*. Ce document de 6 pages donne une vue d'ensemble de la formation destinée à améliorer l'application des lois aux Pays Bas. Les participants comprenaient le personnel ministériel, provincial et municipal, la police et les contrôleurs de la qualité de l'eau. (*)

van Ommen, Cees F. octobre 1989. *Compliance Monitoring of National Environmental Legislation*. Ce document de 10 pages examine le contrôle par l'Inspection néerlandaise de l'Environnement, de la conformité avec la loi sur les déchets dangereux, la loi sur les herbicides et la loi sur les substances toxiques. Trois types de contrôle sont examinés, à savoir l'inspection visuelle, l'échantillonnage et l'inspection exhaustive de simili-audit.

Ministère de l'Habitat, de l'Aménagement du Milieu naturel et de l'Environnement, Inspection principale de l'Hygiène environnementale, Département d'Application de la Législation sur l'Environnement, avril 1989. *Main Points of the Third Progress Report on Developments with Regard to the Enforcement of Environmental Legislation*. Ce document de 24 pages résume le 3^{ème} rapport

d'activités sur le Développement de l'application de la législation sur l'environnement, présenté à la 2^{ème} chambre du Parlement des Pays Bas en octobre 1988. Disponible uniquement en néerlandais.
(*)

Ministère de l'Habitat, de l'Aménagement du Milieu naturel et de l'Environnement, Inspection principale de l'Hygiène environnementale, Département d'Application de la Législation sur l'Environnement, avril 1989. ***The Fourth Progress Report on Developments with Regard to the Enforcement of Environmental Legislation***. Ce document résume le 4^{ème} rapport d'activités sur le Développement de l'application de la législation sur l'environnement, présenté à la 2^{ème} chambre du Parlement des Pays Bas en août 1991.

Lefevre, Hans E.C. octobre 1989. ***Continued Enforcement Intensification Programme (VHIP)***. Ce document de 6 pages aborde la prétendue VHIP. En 1984, le gouvernement néerlandais a intensifié l'application des lois sur l'environnement, en commençant par les déchets dangereux comme une priorité. Le besoin a été ressenti, plusieurs années après, d'élargir l'application pour couvrir les priorités et les activités d'autres secteurs. Le VHIP met l'accent sur l'amélioration de l'application des lois (par les approches de la structuration, de l'intensification et du multimédia intégral) et l'établissement des priorités d'application. (*)

Lefevre, Hans E.C. septembre 1990. ***Enforcement of Environmental Regulations in the Netherlands***, dans *International Environmental Reporter*, volume 13, N° 10, pages 401-408. Cet article examine l'évolution de l'application des lois sur l'environnement aux Pays Bas dans le contexte de l'état actuel des problèmes et politiques environnementaux du pays, et l'importance que revêt l'application des réglementations. (*)

National Institute of Public Health and Environmental Protection. mars 1989. ***Concern for Tomorrow, A National Environmental Survey, 1985-2010***. Ce document de 12 pages offre une vue d'ensemble sur l'état de l'environnement dans les Pays Bas ainsi qu'une extrapolation d'ici l'an 2010. (**)

Ministère de l'Habitat, de l'Aménagement du Milieu naturel et de l'Environnement, mai 1989. ***To Choose or to Lose: National Environmental Policy Plan***. Ce document de 258 pages décrit la stratégie à moyen terme des Pays Bas en matière de politique environnementale. (***)

Ministère de l'Habitat, de l'Aménagement du Milieu naturel et de l'Environnement, mai 1989. ***National Environmental Policy Plan Plus***. Ce document de 107 pages, conjointement avec le Plan de politique nationale pour l'environnement, établit les grandes lignes de la politique environnementale pour les années 90 : la stratégie et les objectifs et, pour la période 1990-1994, les mesures à prendre pour que le développement durable soit à portée de main des Pays Bas.
(***)

Les copies de ces documents peuvent être obtenues aux adresses suivantes :

(*) Netherlands Ministry of Housing, Physical Planning and the Environment
Chief Inspectorate for Environmental Hygiene
Main Department for Enforcement of Environmental Legislation
P.O. Box 450
2260 MB Leidschendam
The Netherlands
(Telephone: 31 70-3172618)

(**) National Institute of Public Health and Environmental Protection

P.O. Box 1
3720 BA Bilthoven
The Netherlands
(Telephone: 31 30-749111)

(***) Netherlands Ministry of Housing, Physical Planning and the Environment
Department for Information and International Relations
P.O. Box 20951
2500 EZ The Hague
The Netherlands

SOURCES AUX ETATS UNIS

U.S. Environmental Protection Agency, Office of Enforcement. Mai 1984. *Agencywide Compliance and Enforcement Strategy and Strategy Framework for EPA Compliance Programs*. Ce document de 50 pages établit les cadres stratégiques de l'U.S. EPA pour l'amélioration de la conformité et les programmes d'application des lois en matière d'environnement.

U.S. Environmental Protection Agency, Office of Enforcement. Février 1991. *Enforcement Four-Year Strategic Plan: Enhanced Environmental Enforcement for the 1990s*. 21E-2001. Ce document de 77 pages est le résultat d'un effort conjoint entre le bureau d'application des prescriptions de l'U.S. EPA et les programmes médiatiques de l'Agence sur la conformité. Il propose un plan pour le maintien d'un programme solide d'application des lois sur l'environnement aux Etats Unis pour les années 90 et le siècle prochain.

U.S. Environmental Protection Agency, Office of Enforcement. Février 1989. *Basic Inspector Training Course: Fundamentals of Environmental Compliance Inspections*. Ce texte volumineux aborde les aspects juridiques, techniques, administratifs et communicationnels du travail d'inspection accompli dans le cadre de lois administrées par l'U.S. EPA. Il est conçu comme élément d'un cours de formation.

U.S. Environmental Protection Agency. Octobre 1990. *RCRA Civil Penalty Policy*. Ce document de 10 pages examine les méthodes d'évaluation des pénalités civiles que l'U.S. EPA utilise pour les violations en matière d'environnement, en vertu de la loi américaine portant sur la conservation et le recouvrement des ressources (RCRA). (Les politiques et directives sur l'application des sanctions et autres programmes de l'U.S. EPA sur l'environnement sont disponibles et peuvent être obtenus à l'adresse ci-dessous).

U.S. Environmental Protection Agency, Office of Enforcement. 25 août 1986. *Revised Policy Framework for State/EPA Enforcement Agreements*. Ce document de 46 pages donne un aperçu du cadre politique de l'EPA pour l'établissement de relations entre les Etats et le gouvernement fédéral en matière d'application des lois. Il examine la mise en œuvre de ce cadre par le biais d'un programme national d'orientation et des accords région/Etat.

U.S. Environmental Protection Agency, Office of Enforcement. 25 février 1991. *Interim Policy on the Inclusion of Pollution Prevention and Recycling Provisions in Enforcement Settlements*. Ce mémorandum de 12 pages décrit la politique de l'U.S. EPA visant à encourager l'usage de la prévention de la pollution et le recyclage dans les arrangements exécutoires.

- U.S. Environmental Protection Agency, Office of Enforcement. 12 février 1991. ***Policy on the Use of Supplemental Environmental Projects in EPA Settlements.*** Ce mémorandum de 13 pages décrit la politique de l'U.S. EPA visant à inclure, dans les arrangements exécutoires, des projets destinés à pallier les conséquences négatives sur la santé publique ou l'environnement des violations en cause.
- U.S. Environmental Protection Agency, Office of Enforcement. 14 novembre 1998 ***Final EPA Policy on the Inclusion of Environmental Auditing Provisions in Enforcement Settlements.*** Ce document de 68 pages contient des directives sur un choix de cas exécutoires où l'U.S. EPA s'attachera à inclure des dispositions de vérification environnementale dans les conditions d'arrangement. Le document comporte également l'Exposé de principes de l'U.S. EPA sur la Vérification environnementale. (D'autres documents de référence sur la vérification environnementale sont disponibles auprès de l'U.S. EPA à l'adresse ci-dessous).
- U.S. Environmental Protection Agency, Office of Enforcement. November 1990. ***Summary Report: Enforcement Effectiveness Case Studies.*** Ce rapport sommaire fournit des informations supplémentaires sur les études de cas 4 et 5 décrites au Chapitre 11 du présent texte.
- U.S. Environmental Protection Agency, Office of Enforcement. September 1990. ***Environmental Criminal Enforcement: A Law Enforcement Officer's Guide.*** Ce fascicule de 27 pages explique la structure du système d'application des lois sur l'environnement de l'EPA, ainsi que les méthodes d'application et leurs modes de fonctionnement. Il met l'accent sur le rôle des responsables d'application des lois en matière d'environnement.
- U.S. Environmental Protection Agency, Office of Enforcement. March 1990. ***Environmental Enforcement: A Citizen's Guide.*** Ce fascicule de 33 pages est semblable au *Law Enforcement Officers' Guide*, décrit ci-dessus ; ce document met l'accent surtout sur le rôle du citoyen dans l'application des lois sur l'environnement.
- U.S. Environmental Protection Agency. 1990. ***Enforcement in the 1990s Project.*** Ce rapport présente les conclusions et les recommandations du Groupe de Travail de l'U.S. EPA sur l'Application innovatrice des lois. Ce rapport se penche sur l'examen des instruments innovateurs pour d'application des lois sur l'environnement, telles la vérification environnementale, la résolution alternative des différends et l'application de lois pour la prévention des risques de pollution.
- U.S. Environmental Protection Agency, le Bureau chargé de l'Eau. 19___. ***Guidance for Developing Control Authority Enforcement Response Plans.*** (Les politiques et directives relatives aux mesures exécutoires pour d'autres programmes de l'U.S. EPA sur l'environnement peuvent être obtenues à l'adresse ci-dessous).
- Wasserman, Cheryl E. 1992. ***Federal Enforcement: Theory and Practice.*** Pages 21-51 dans : T.H. Tietenberg, ed., *Innovation in Environmental Policy: Economic and Legal Aspects of Recent Developments in Environmental Enforcement and Liability.* Partie de Wallace E. Oates, ed., *New Horizons in Environmental Economics Series*, Edward Elgar Publishing Ltd., Grower House, Cross Road, Aldershot, Hampshire, England. Ce document se penche (dans le contexte de l'économie environnementale) sur les théories que les autorités de réglementation et le personnel d'application des lois utilisent dans la mise en œuvre des programmes d'application des lois. Les différences entre la théorie et les pratiques réelles d'application sont également discutées.

Pour obtenir un exemplaire des publications américaines, ou pour toute autre information, prière écrire à l'adresse suivante :

Compliance and Policy Planning Branch
Office of Enforcement (LE-133)
U.S. Environmental Protection Agency
401 M. Street, SW
Washington, DC 20460
USA
(Telephone: 1 202 260 7550)

ACTUALISATION ET ENRICHISSEMENT DE CE TEXTE

Ce texte sera périodiquement actualisé en vue d'inclure des nouvelles idées et de nouveaux exemples recueillis à travers le monde sur l'application des réglementations. Les lecteurs sont incités à adresser leurs commentaires et idées pour la prochaine édition à l'adresse suivante :

Compliance Policy and Planning Branch
Office of Enforcement (LE-133)
U.S. Environmental Protection Agency
401 M Street, SW
Washington, DC 20460
USA