

**MANUEL DE REFERENCE SUR L'ASPECT ET
L'APPLICATION EFFECTIVE DES DISPOSITIONS
ENVIRONNEMENTALES DANS LA REGION
MEDITERRANEENNE**

Deuxième Partie

QUESTIONS PROCÉDURALES GÉNÉRALES

PRÉFACE

Dans le cadre du programme MED POL - Phase III d'évaluation et de maîtrise de la pollution marine en Méditerranée, adopté en 1996, le volet «maîtrise de la pollution» occupe une place particulière en vue d'aider les pays à respecter les dispositions du Protocole relatif à la protection contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre (Protocole «tellurique»). De fait, l'article 6 du Protocole, qui a été signé en 1980 et révisé en 1996, appelle au renforcement et/ou à la mise en place de systèmes d'inspection dans le domaine de la pollution d'origine tellurique.

Parmi les activités visant à promouvoir les inspections environnementales, un atelier d'experts sur le respect et l'application effective, en Méditerranée, de la législation en matière de lutte contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre, s'est tenu à Sorrente (Italie) en 2001, afin d'examiner les progrès accomplis dans ce domaine et de débattre des activités à venir. À l'issue de cet atelier, il a été recommandé que des lignes directrices sur le respect et l'application effective soient élaborées et qu'elles tracent les grandes orientations à suivre plutôt que d'entrer dans des recommandations détaillées.

Ces lignes directrices ont été établies, puis elles ont fait l'objet d'un examen et d'observations de la part des Coordonnateurs nationaux pour le MED POL; le texte final qui en est résulté offre un cadre pour la promotion et le renforcement des systèmes d'inspection environnementale. Les pays peuvent y recourir pour préciser leur propre code de conduite et les pratiques que sont tenus de suivre leurs corps d'inspecteurs.

Suite à l'élaboration des lignes directrices précitées, le besoin s'est fait sentir d'une information plus substantielle sur un certain nombre de questions techniques, en sorte que les éclairages ainsi fournis contribuent à une mise en œuvre plus efficace des dispositions qui y étaient recommandées. C'est ainsi qu'un Manuel, contenant davantage de renseignements détaillés, a été établi sous la supervision technique de l'OMS/MED POL et avec le concours d'une équipe de cinq experts.

Le Manuel a pour objet d'élever le niveau de performance des inspecteurs environnementaux et d'étayer les lignes directrices susmentionnées en fournissant des détails sur l'évaluation, la mise en place, la mise en œuvre et l'entretien d'un programme d'inspection viable.

Tous les aspects d'un programme d'inspection sont traités, et notamment la planification et la conception de programmes de renforcement, la coopération internationale, les sources diffuses de pollution et les stratégies de mise en conformité, le caractère exécutoire des permis, la mise en conformité volontaire, les négociations environnementales, la participation du public, les accords volontaires, les profils d'inspecteurs, les politiques d'inspection et la planification, l'échantillonnage, les techniques d'inspection et la formation. Pour traiter ces aspects d'un programme d'inspection très complet, le Manuel de référence comprend les éléments suivants:

- Questions organisationnelles
- Questions procédurales générales
- Infrastructures humaines
- Échantillonnage.

L'agencement ci-dessus se retrouve dans les quatre volumes, dont chacun présente un sujet spécifique lié aux inspections environnementales. L'équipe d'experts se compose de spécialistes ayant une longue expérience des corps d'inspecteurs dans leurs pays respectifs. Les textes reflètent l'expérience des auteurs sous divers angles et à travers des philosophies différentes qui enrichissent le contenu. Il se peut que certaines questions figurent dans plus d'un volume, et cette répétition est délibérée dans la mesure où elle offre une autre perspective et/ou elle permet d'avoir une compréhension plus complète du volume concerné. L'équipe d'experts se composait des scientifiques ci-après:

M. Yasser Sherif, ancien chef de l'Unité d'inspection environnementale de l'Agence égyptienne des affaires environnementales (EEAA), était chargé de rédiger la partie I consacrée aux «Questions organisationnelles».

M. Rani Amir, directeur de la Division du milieu marin et côtier du Ministère israélien de l'environnement, était chargé de rédiger la partie II consacrée aux «Questions procédurales générales».

M. Duncan, ancien inspecteur en chef du Corps d'inspecteurs de Sa Majesté pour l'environnement (HMIP) au Royaume-Uni, était chargé de rédiger la partie III consacrée aux «Infrastructures humaines».

M. Robert Kramers, spécialiste au Centre néerlandais d'information pour la délivrance des permis et le respect des dispositions en matière d'environnement, était chargé de rédiger la partie IV consacrée à l'«Échantillonnage».

M. Robert Glazer, ancien chef d'un corps d'inspecteurs régional pour le Ministère de l'environnement des Pays-Bas et coordonnateur du Réseau européen pour la mise en œuvre et l'application effective du droit environnemental (IMPEL), était chargé d'élaborer les lignes directrices sur le respect et l'application effective des dispositions et a assuré la coordination et la révision des quatre parties du Manuel de référence.

Table des matières

	Page no.
PREFACE	1
CHAPITRE 1 – CONCEPTION DES PROGRAMMES D'APPLICATION	2
1.1 Qu'est-ce qu'un programme d'application en matière d'environnement	2
1.2 Promotion du respect et mécanismes financiers d'application	7
1.3 Exemple de programme d'application	10
1.4 Mécanismes spéciaux au service de l'application	11
CHAPITRE 2 – CARACTERE CONTRAIGNANT DES PERMIS	15
2.1 Permis de rejets dans le milieu marin – Un exemple	16
CHAPITRE 3 – REFORME DE LA REGLEMENTATION ET AUTOCONTROLE	19
3.1 Autoursurveillance	22
3.2 Les accords volontaires – Sont-ils contraignants?	24
CHAPITRE 4 – NEGOCIER UN ENVIRONNEMENT MEILLEUR	27
4.1 Principales stratégies et techniques de négociation	27
4.2 Situations représentatives – Négociations concernant l'environnement	30
CHAPITRE 5 – POLLUTION DE SOURCE DIFFUSE ET STRATEGIES D'APPLICATION	34
CHAPITRE 6 – COOPERATION INTERNATIONALE	38
6.1 La pollution transfrontière et l'assurance du respect des normes	38
6.2 Application au plan intergouvernemental	41
CHAPITRE 7 – RESPECT ET APPLICATION DE LA NORME ISO 14001 ET DU SYSTEM SEGA	44
CHAPITRE 8 – PARTICIPATION DU PUBLIC	48
CHAPITRE 9 – SOLUTION DES PROBLEMES ENVIRONNEMENTAUX	56
ANNEXES ET REFERENCES	61
REFERENCES	61
ANNEXE I – Application de la méthode de solution des problèmes par le Département de la protection de l'environnement de la Floride (Etats-Unis d'Amérique)	62

Préface

La "Quatrième partie" des lignes directrices pour la formulation et l'établissement d'un système efficace d'application tend à appeler l'attention sur les moins évidentes des questions en jeu. L'on parlera des programmes d'application en général et de la manière d'adapter un tel système à une situation environnementale en mutation constante dans une région aussi diverse que celle de la mer Méditerranée. L'on verra comment réglementer et faire appliquer la réglementation sans investir trop d'efforts et de ressources en ayant recours à des méthodes d'autosurveillance, aux technologies et aux investissements dans le domaine public, d'une valeur incalculable.

L'on essaiera aussi de donner au lecteur un bref aperçu des procédures de négociations ainsi que de mettre en relief les principaux mécanismes qui peuvent être utilisés pour parvenir à un accord satisfaisant du point de vue de l'environnement tout en prenant en considération les intérêts des co-contractants.

L'on trouvera dans cette partie un chapitre décrivant les avantages et les inconvénients des efforts multinationaux d'application ainsi que la façon dont de tels efforts pourraient déboucher sur un meilleur environnement transfrontière.

En outre, l'on trouvera ci-après une analyse de la question des permis en général et des permis qui autorisent le rejet d'effluents dans l'environnement marin en particulier. De tels permis, s'ils ne sont pas bien conçus, risquent de causer une destruction irréversible d'écosystèmes délicats. Aussi s'est-on efforcé de déterminer quels sont les éléments fondamentaux de permis bien structurés et viables et de systèmes de permis.

Enfin, il est présenté une nouvelle approche pour s'attaquer aux causes des problèmes environnementaux qui résident dans le non-respect des normes applicables. Cette approche, fondée sur les travaux du Professeur Malcolm Sparrow, repose sur l'hypothèse que le mieux, pour les systèmes de réglementation, est de prendre conscience des risques et des problèmes puis d'appliquer une intervention individualisée à chacun d'eux, à chaque schéma de non-respect ou à chaque concentration de risques. Essentiellement, cette méthode est fondée sur la phase d'analyse du processus d'identification des problèmes en jeu.

En définitive, un organe de réglementation ou d'application de la législation environnementale devrait pouvoir appliquer les idées présentées dans ce guide, ou certaines d'entre elles, au système local d'inspection et de contrôle du respect de la législation environnementale.

Chapitre 1 – Conception des programmes d'application

L'on examinera dans ce chapitre les éléments essentiels communs à la plupart des programmes d'application, qui constituent pour l'organe de réglementation le principal moyen d'éliminer les innombrables sources de pollution de l'environnement. En outre, il faudra régler certains problèmes de définition.

Principales questions et définitions à étudier plus avant:

Procédures d'inspection, sondages, rapports, mesure des performances, autosurveillance et autorapports, problèmes de personnel et mesures technologiques, accords volontaires, respect.

Avant d'aborder la question des programmes d'application et les paramètres à prendre en considération pour en élaborer un, il importe de préciser très soigneusement ce que l'on entend exactement par programmes d'application, ainsi que la question de savoir qui doit le concevoir, qui le concepteur doit consulter avant de prendre une décision et même ce que nous attendons exactement d'un programme d'application.

Il ne faut jamais perdre de vue – et ce thème réapparaîtra plusieurs fois, en particulier dans ce chapitre – qu'en tant qu'organe de réglementation, et quel que soit le pays ou l'entité au sein de laquelle nous fonctionnons, nous sommes parfaitement en droit de prendre des mesures d'application. C'est d'ailleurs notre devoir et notre obligation. Cependant, cela n'est pas une fin en soi, l'objectif n'étant pas seulement l'application de la réglementation applicable. L'essentiel, que nous oublions souvent, est que nos interventions ont bien des objectifs divers, notamment la prévention de la délinquance (dans le cadre du travail de police), l'amélioration de la sécurité sur les lieux de travail (organisations de prévention des accidents du travail), la génération de recettes régulières pour les coffres de l'État (douanes et fisc) et, comme en l'occurrence, la protection de l'environnement et la réduction ou la prévention de la pollution.

Il est donc essentiel de ne pas détacher le programme d'application des autres moyens de parvenir à l'objectif ultime, qui est un environnement meilleur où existent moins de nuisances et moins de risques. La figure 1 illustre les principaux éléments de l'assurance du respect, dont l'application n'en est qu'un.

1.1 Qu'est-ce qu'un programme d'application en matière d'environnement

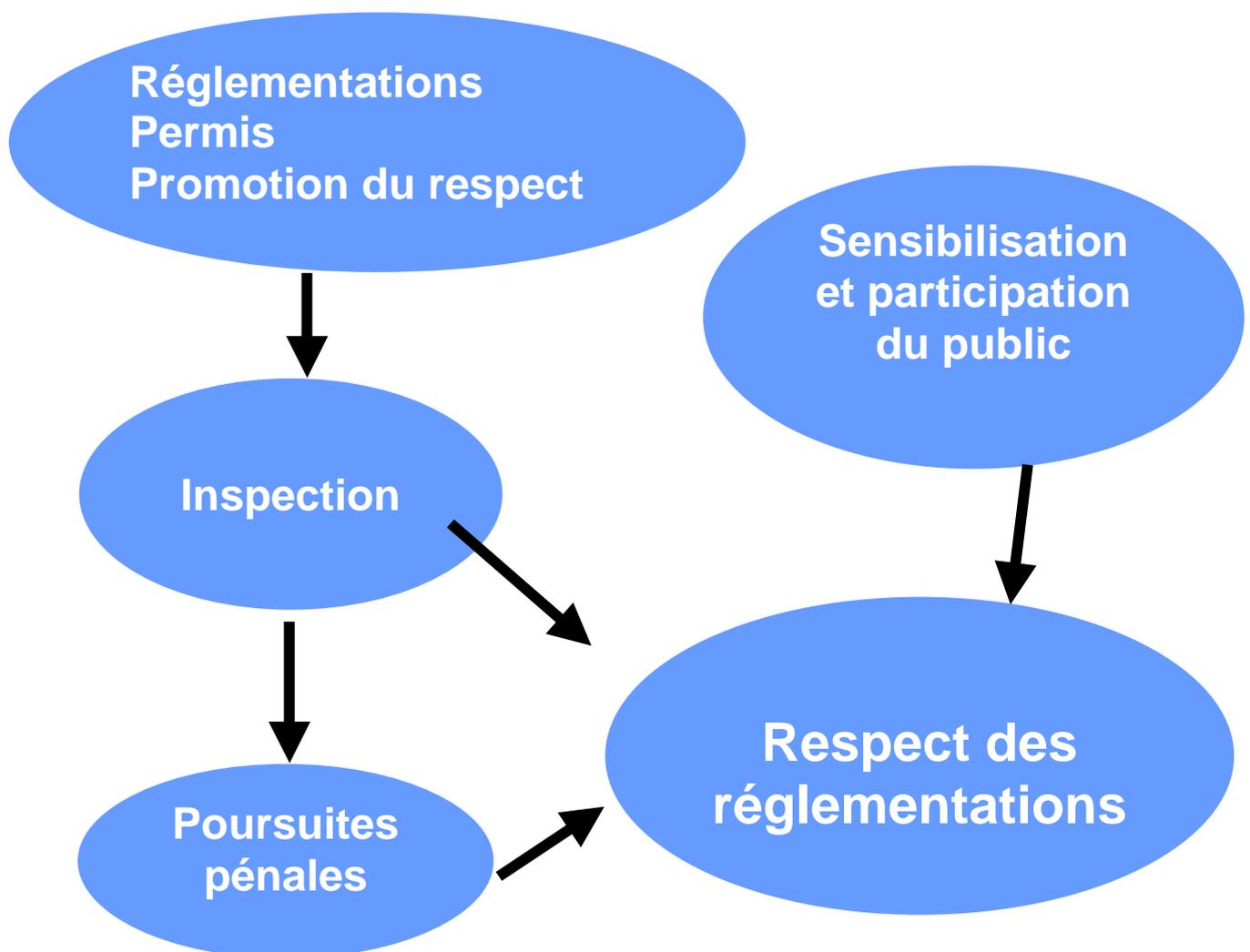
L'on peut définir un programme d'application comme étant toute la gamme d'éléments – planification, procédures, ciblage, interventions, mesure des résultats, information en retour et amélioration des opérations – dont un organe de réglementation doit tenir compte. Un programme d'application devrait par conséquent comporter les éléments ci-après:

- **Objet du programme d'application** – par exemple réduction des effluents ou cessation des rejets de déchets, dissuasion des contrevenants, sanctions, application du principe "pollueur-payeur" et divers autres objectifs légitimes.
- **Définition des problèmes en jeu** – au moyen de l'établissement d'un ordre de priorités et d'un effort de quantification. C'est en fait l'étape à laquelle il y a lieu de recenser les problèmes, d'estimer les risques qu'ils posent effectivement et de poser une référence à laquelle l'on puisse se référer ultérieurement.

- **Planification et procédures** – il faut commencer par déterminer qui sont les parties prenantes et les organes de co-réglementation. Il faudra élaborer des procédures de mise en route, d'élaboration d'un plan d'action et d'affectation du personnel opérationnel nécessaire ou utiliser les procédures établies à cette fin. À cette étape, il faut également déterminer avec précision les méthodes à suivre pour rassembler des informations et des éléments probants comme échantillons de laboratoire, photographies, rapports et avis d'experts.
- **Mesure des réalisations** – produits ou résultats, effet de dissuasion.

Figure 1

Éléments du respect



L'autorité compétente responsable est l'entité chef de file qui devra élaborer et arrêter le programme d'application dans tous ses détails. Par exemple, s'il s'agit d'un programme d'application de caractère local, c'est logiquement l'autorité locale qui devra être chargée des principales tâches. S'il s'agit d'un problème d'envergure nationale – sans parler de problèmes transfrontières – c'est l'organe national d'application qui devra se charger d'élaborer et de mettre en oeuvre le programme. Il va de soi que l'entité chef de file devra coopérer avec tous les organes compétents, qui pourront être les douanes, les autorités sanitaires, les autorités responsables du transport maritime et évidemment la police et les organismes internationaux d'application, le cas échéant.

L'on examinera ci-après quelques points de caractère général qu'il y a lieu de prendre en considération pour élaborer un programme d'application solide et durable.

Les inspections et leur but

Les inspections constituent la base des relations à long terme entre l'organe de réglementation, les installations et le secteur industriel. Il importe de définir un langage commun et d'établir une procédure qui puisse être appliquée par le biais d'un programme d'inspections périodiques sur la base d'inspections de routine dont la nature est ferme et connue.

De telles inspections doivent être réalisées périodiquement et devraient par conséquent permettre de détecter les dysfonctionnements et les causes possibles de pollution, de préférence avant que celles-ci ne se matérialisent. L'on peut également considérer que les inspections ont pour but de créer et de mettre en place un système permettant à l'organe de réglementation de formuler une "menace crédible"¹, c'est-à-dire ce qu'un théoricien des jeux appellerait une situation de dissuasion durable de la part de l'organe d'application.

Installations à inspecter

Cela dépend manifestement de considération de sites et de temps propres à chaque pays. Le principe général devrait cependant être "les pires pollueurs d'abord". Il pourra s'agir du secteur public ou privé, de l'industrie lourde ou des eaux usées municipales. Chaque pays devra procéder à son propre inventaire des "points chauds" et agir en conséquence. Dans certains pays méditerranéens, par exemple, il se pose un problème toujours croissant de pénuries d'eaux souterraines, et par conséquent de salinisation. La politique de ces États est que les installations qui rejettent de la saumure propre provenant d'échangeurs à ions ou les agro-industries qui rejettent des eaux usées salées propres sont libres de les déverser en mer à charge pour elles d'obtenir un permis et sous réserve seulement d'une supervision souple.

Rapports et stratégie de suivi

La stratégie dans ce domaine doit spécifier la fréquence, la priorité, la périodicité des visites, la documentation à tenir conformément aux indications données et la présentation de rapports après la fin de chaque visite. En outre, il importe au plus haut point d'organiser des réunions de travail périodiques avec tous les cadres chargés du système d'inspection afin de

¹ Les références conceptuelles sont tirées de Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, Harvard University Press, 1980). En bref, la *crédibilité* d'une menace dépend des *coûts* et des *risques* que représente sa mise à exécution pour son auteur. Si la mise à exécution d'une menace apparaît comme trop coûteuse pour son auteur, elle ne sera pas crédible pour l'adversaire. Une menace signifie pour l'adversaire que son auteur a modifié sa structure d'incitations. De ce fait, la démarche de l'un dépend de la réaction de l'autre (p. 123-24).

déterminer les mesures à prendre contre les pollueurs qui ne respectent pas la réglementation et contre les délinquants récidivistes. Lors de ces réunions, l'équipe devra étudier les éléments probants rassemblés, notamment les échantillons de laboratoire, les rapports précédents et toutes les informations recueillies auprès des institutions compétentes, et décider des autres mesures à prendre. Ces réunions périodiques, lorsqu'elles ont été organisées, se sont avérées essentielles au succès des programmes d'application.

Mesures d'application à adopter

Par définition, une mesure d'application signifie que quelqu'un doit faire quelque chose contre son gré ou simplement obtempérer, avec ou sans objection. Cela suscite habituellement une résistance qui peut revêtir des formes très diverses, ce qu'il ne faut jamais perdre de vue. D'une manière générale, un programme bien conçu doit, avant d'être mis en oeuvre, indiquer clairement quelles sont les mesures privilégiées et leur séquençage afin de projeter une image de solidité, de sérieux et de fiabilité aux yeux du public et du "reste du monde". D'une manière générale, l'on peut en gros dire ce qui suit.

1. Il convient de tirer le maximum des méthodes non coercitives: négociations, utilisation de l'opinion publique, recours aux médias, menaces et promesses, budget (lorsqu'il y a lieu et lorsque cela est possible).
2. Procédures administratives/civiles – dans le cas des infractions de gravité mineure à moyenne et des délinquants sans antécédents, **une lettre de notification** est possible. La deuxième fois, les délinquants pourront recevoir une **lettre officielle d'avertissement** comportant une menace spécifique et indiquant un délai pour les mesures correctives à adopter. La troisième fois, ou dans des cas graves de pollution, les délinquants peuvent être convoqués pour **interrogatoire et des poursuites pénales** peuvent être entamées.
Plusieurs autres options peuvent être envisagées dans cette catégorie:
 - Ordonnance civile/administrative – aux termes de la législation nationale de nombreux pays, l'organe d'application est habilité à édicter une ordonnance indiquant au délinquant les mesures adoptées pour remédier aux violations de la réglementation, par exemple éliminer des tas de déchets solides, retirer des substances dangereuses pour les entreposer en lieu sûr ou réduire les effluents ou les émissions dans l'atmosphère.
 - Ordonnance de fermeture – la législation de plusieurs pays prévoit également cette possibilité. Une telle ordonnance est une mesure passablement extrême qui est adoptée par l'organe d'application. Elle autorise la fermeture des opérations de l'usine. Cette mesure doit être utilisée avec prudence et ses conséquences doivent être mûrement pesées.
3. Poursuites pénales – il s'agira habituellement d'une enquête sous une forme ou sous une autre, de la collecte d'éléments de preuve, de l'ouverture de poursuites et d'une action en justice. C'est dans ce contexte que les amendes sont les plus fortes, que l'effet de dissuasion est le plus puissant et que le châtement revêt habituellement la forme de poursuites et d'une culpabilité individuelle. Dans la plupart des pays, cependant, ce type de mesures est celle qui prend le plus longtemps, c'est aussi la plus chère pour l'organe de réglementation et pour le système judiciaire. De plus, il arrive souvent qu'elle ne règle pas le problème immédiat et qu'elle suscite un autre problème dont l'organe de réglementation doit tenir compte: la résistance que suscite habituellement une enquête pénale et le fait que cette dernière encourage les

délinquants à se soustraire purement et simplement à la réglementation. Cela ne signifie pas qu'une telle mesure ne doit pas être utilisée, mais que simplement il faut être conscient de ses conséquences lorsque d'autres formules sont envisagées.

4. Un autre moyen d'application hautement recommandé pour son efficacité est le processus d'audition. Une audition est organisée lorsque le délinquant est considéré comme un client "important" ou a des relations dans les milieux politiques ou est un récidiviste qui connaît des infractions qui n'ont qu'un impact mineur ou moyen sur l'environnement. Cette procédure est à la fois un témoignage de bonnes intentions et de la rigueur de la politique de l'organe de réglementation. L'objectif, en l'occurrence, est de résoudre le problème et d'éliminer le risque pour l'environnement sans donner lieu à une procédure longue et complexe avec le "client" qui peut déboucher sur un résultat affirmatif du point de vue juridique sans pour autant faire disparaître le risque pour l'environnement. Lors d'une telle audition, le délinquant est invité à expliquer, pour se défendre, quelles sont les raisons qui lui sont propres qui l'ont empêché de respecter la réglementation. Il sera informé de ce que l'organe de réglementation attend et il sera rédigé des conclusions qui indiqueront les mesures consécutives à adopter. Ces mesures devront être suivies et inspectées de très près par la suite. L'on a souvent constaté que ce processus contribue efficacement à encourager les délinquants à respecter la réglementation sans avoir recours à des moyens véritablement coercitifs.

Note importante: Les infractions graves doivent entraîner une riposte immédiate de la part de l'organe de réglementation, et ce pour préserver la crédibilité de ce dernier. Cette riposte doit évidemment être conforme à la législation de chaque pays et tenir compte des circonstances particulières de l'affaire. Elle pourra revêtir la forme d'une amende, de l'ouverture d'une enquête pénale ou de tout autre moyen approprié.

Autorités compétentes

Il s'agit dans ce cas également d'une question qui dépend directement des caractéristiques et circonstances propres à chaque pays. Cependant, plusieurs pays ont constaté qu'il était utile de confier aux autorités locales le soin de procéder à des inspections détaillées et fréquentes, des activités de surveillance, du prélèvement d'échantillons et de leur analyse en laboratoire. L'autorité centrale est celle qui, par définition, est plus éloignée des installations locales et qui peut par conséquent jouer le rôle de "fouet" et de policier.

L'information dans le contexte des systèmes d'application

À notre avis, il est indispensable d'établir un système d'information qui permette de rassembler tous les détails concernant toutes les installations inspectées et toutes celles qui ont fait l'objet de mesures d'application. Un tel système devra permettre de rassembler toutes les informations nécessaires, de gérer les inspections périodiques et de routine et leurs conclusions, de formuler des avertissements et de rédiger les autres documents pertinents, de gérer les enquêtes et d'imposer des amendes ou d'entamer une action en justice en cas de besoin. Lorsque tous les inspecteurs ont accès à un système informatisé, leurs activités devront être automatiquement coordonnées et les informations concernant les inspections passées devront être communiquées à tous les services et départements qui ont affaire aux installations en question.

Promotion du respect

Cette question extrêmement vaste est examinée plus en détail dans des chapitres particuliers, principalement les chapitres 3 et 7, consacrés à l'autorespect et à l'autosurveillance. Cependant, quelques observations s'imposent ici.

Il est évident que l'organe de réglementation a intérêt à ce que les installations réglementées respectent les lois et réglementations applicables avec un minimum d'efforts et d'intervention. En outre, chacun sait que l'organe de réglementation ne réussira jamais à tout prévoir par la loi et ne pourra jamais en aucun cas être tout à fait certain qu'il n'y aura jamais de pollution.

Lorsque cette réalité fondamentale est bien comprise, il apparaît qu'il y a lieu de créer un climat de nature à encourager l'autorespect et à faire comprendre aux parties prenantes qu'il est dans leur intérêt d'appliquer les meilleures techniques disponibles (MTD), d'informer l'organe de réglementation des irrégularités et des dysfonctionnements et d'avoir des systèmes de surveillance continue en ligne. Plusieurs mesures peuvent être envisagées pour encourager un tel comportement:

- une gestion fondée sur "le bâton et la carotte";
- l'association du public et des ONG (voir Participation du public, Chapitre 8);
- la diffusion d'informations par les moyens électroniques;
- la création d'équipes spéciales pour résoudre les problèmes qui se posent - (voir Règlement des problèmes environnementaux, Chapitre 9)

1.2 Promotion du respect et mécanismes financiers d'application

Les droits de pollution deviennent au plan international un outil auquel l'on a de plus en plus souvent recours pour mettre en oeuvre les politiques environnementales et encourager les exploitants à réduire les émissions tout en générant des recettes pour les États. Cette tendance se retrouve pour de nombreux risques environnementaux comme les centrales, les fabricants d'automobiles, les installations de traitement des déchets solides, le secteur du pétrole, le secteur du transport maritime, et bien d'autres encore.

En bref, ces mécanismes financiers comprennent **des droits d'émission, des droits sur les services, des droits sur les produits et des pénalités en cas de non-respect.**

L'on peut prendre comme exemple le secteur du pétrole, dans lequel les droits perçus pour les rejets et les émissions constituent l'instrument le plus fréquemment utilisé, comme indiqué ci-dessous:

Droits d'émission

Des droits d'émission sont appliqués aux activités pétrolières dans différents pays, parmi lesquels l'on peut citer la Norvège, où de tels droits ont initialement été introduits pour encourager une réduction des quantités de méthane libérées dans l'atmosphère ou brûlées ainsi que du volume des émissions de gaz carbonique dans l'atmosphère. La Loi norvégienne de 1990 portant imposition du gaz carbonique, telle que modifiée en 1996, impose une taxe sur le gaz carbonique aux installations au large utilisées pour la production ou le transport de pétrole. L'assiette de cette taxe est la suivante:

Le pétrole, qui est brûlé.

Le gaz naturel, qui est rejeté dans l'atmosphère.

Le gaz carbonique, qui est séparé du pétrole et libéré dans l'atmosphère.

Conformément au Règlement de 1993 relatif à la mesure du gaz de combustible et du gaz brûlé, l'exploitant est directement responsable de la mise en place d'un système de surveillance du gaz carbonique.

Les sociétés qui opèrent sur le plateau continental norvégien, qui ont affirmé que la taxe sur le gaz carbonique freine les investissements et la production et estiment qu'elle coûte à l'industrie 350 millions de dollars par an, ont mis en doute l'efficacité de la taxe

norvégienne sur le carbone. Quelques observateurs ont fait valoir que cette taxe n'encourage pas vraiment les exploitants à réduire les émissions étant donné qu'il est meilleur marché pour ces derniers de payer la taxe que d'investir dans des systèmes de réduction des émissions.

Il y a lieu de noter que d'autres études indépendantes (par exemple celle réalisée par la Banque mondiale en 1998 dans son Manuel sur la prévention et la réduction de la pollution, intitulée "Droits de pollution – enseignements tirés de leur application") ont constaté que l'efficacité d'un droit s'agissant d'atteindre les objectifs recherchés dépend des autres instruments d'intervention qui sont utilisés simultanément. En outre, l'on a déterminé que les droits d'émission sont les plus efficaces lorsqu'ils sont fixés à un niveau élevé pour un nombre limité de sources et de polluants.

Pour déterminer si l'introduction de droits de rejet et d'émission peut être efficace, il y a lieu de tenir compte des considérations ci-après:

1. Il faut analyser l'ampleur et l'impact de la pollution et identifier les zones à cibler.
2. Il faut identifier les polluants prioritaires qui risquent d'affecter le plus la qualité de l'air ambiant, la santé et l'environnement.
3. Les principales sources de pollution doivent être recensées et l'attention doit être centrée sur l'ampleur de la pollution.
4. Il faut étudier de près les coûts administratifs liés à la mise en oeuvre de la politique de perception de droits de pollution.
5. La situation financière existante de la zone cible doit être évaluée à la lumière des sources de pollution ciblées, et il faudra ensuite identifier et mettre en oeuvre les politiques les mieux appropriées à cette situation.

Un autre point important à prendre en considération est la mesure dans laquelle ces droits sont utilisés ensuite pour améliorer l'environnement. L'expérience acquise dans plusieurs pays a montré que lorsque de tels droits sont effectivement restitués au public sous forme d'investissements dans l'environnement, ils ont beaucoup plus de chances d'être acceptés.

Sur la base des considérations susmentionnées et selon les conditions locales, l'introduction de droits de rejet ou de pollution peut être justifiée. Une telle décision doit être fondée principalement sur les règlements spécifiques applicables et sur les sources de pollution. Un programme d'application peut et doit par conséquent avoir recours à des moyens comme des droits d'émission et des droits semblables pour le faire respecter.

Droits sur les services

Afin de réduire l'ampleur d'une opération ou d'un type d'activité déterminée qui risque de causer une pollution, l'on peut prélever des droits sur les services liés à l'activité en question. Par exemple, si la loi exige la délivrance d'un permis pour le stockage de substances nocives dangereuses ou pour l'immersion de déchets, l'organe de réglementation peut prélever un droit sur le service consistant à étudier les dossiers de demandes de permis et à les délivrer. Ce droit doit être fixé à un niveau tel qu'il représente une somme non négligeable pour l'exploitant, ce qui, à son tour, devrait encourager ce dernier à trouver une autre solution. Si le droit est judicieusement conçu, la corrélation directe qu'il a avec le respect des lois et objectifs environnementaux apparaît plus clairement.

Supposons par exemple que le droit prélevé pour le stockage de substances nocives dangereuses soit fondé sur des critères comme l'éloignement par rapport à une agglomération ou les quantités totales de substance. Le titulaire du permis paierait un droit

deux fois plus élevé si le lieu de stockage se trouve dans un rayon de 500 m de maisons que s'il se trouve à plus de 2 000 m. De même, il paierait un droit plus élevé selon le tonnage brut des substances qu'il stocke, calculé au moyen d'une clé asymptotique connue et établie. Ainsi, l'organe de réglementation introduit en fait un outil efficace qui peut encourager le respect des normes applicables.

Droits sur les produits

Un bon exemple de droits sur les produits est celui qui est appliqué aux bouteilles et cannettes dans plusieurs pays. Cette taxe est appliquée dans le cadre d'une loi ou réglementation tendant à réduire le volume des déchets de sorte que les bouteilles et cannettes soient recyclées et transformées. Pour que cet objectif soit respecté par le public et l'industrie, le meilleur moyen qui a été trouvé a consisté à percevoir un "droit de consigne" sur ces conteneurs. Ce mécanisme est un succès dans presque tous les pays qui l'ont adopté. Il s'intègre très bien au principe selon lequel l'organe de réglementation doit veiller au respect des lois environnementales par tous les moyens à sa disposition. Cet outil peut être utile et pourrait être pris en considération avant la conception du programme d'application. Un autre exemple de droits sur les produits est celui qui frappe le carburant contenant du plomb, et qui a pour but d'orienter les usagers vers les carburants sans plomb, qui polluent beaucoup moins.

Pénalités en cas de non-respect

Dans presque tous les pays ayant mis en place un cadre juridique pour la protection de l'environnement et la conservation de la nature, nombre de lois sont fondées sur le principe "pollueur-payeur". En Tunisie, par exemple, le programme national de gestion des déchets est fondé sur deux principes prééminents, à savoir que le pollueur paie et que le producteur est responsable de la récupération et du traitement. En particulier, la Loi No. 96-41 stipule que dans les cas où des déchets sont déchargés dans l'environnement naturel en violation de la législation et des normes nationales, l'autorité compétente détermine les mesures à adopter pour remédier à la situation. Aux termes des articles 5 et 6 de cette loi, si la personne responsable de l'infraction ne retire pas les déchets et ne remet pas le site en état sans tarder, l'autorité compétente assume la responsabilité du processus de remise en état, sans que cela ait toutefois pour effet d'exonérer de responsabilité l'auteur de l'infraction, qui doit payer le prix des mesures appliquées. En Israël, par exemple, l'Ordonnance de 1980 relative à la prévention de la pollution marine par les hydrocarbures habilite le gouvernement à ordonner au pollueur de prendre pleinement en charge le coût de la réparation des dommages causés par des déversements d'hydrocarbures, et ce coût est recouvré de l'assureur (habituellement les mutuelles de protection et d'indemnisation dans le cas des navires) ou comme indiqué par l'ordonnance du tribunal.

Il existe nombre de mécanismes permettant d'imposer des sanctions monétaires dans le cas de non-respect de la législation nationale relative à l'environnement. Comme les délits environnementaux ont souvent une motivation économique, la menace de sanctions financières a apporté la preuve de son efficacité.

Un autre mécanisme financier extrêmement important est le commerce de droits d'émission, qui compte de plus en plus de partisans de par le monde. Cela vaut surtout pour les émissions dans l'atmosphère mais aussi pour les émissions dans l'eau, et le champ d'application de ce mécanisme est encore plus vaste. Le principe, essentiellement, est simple: chaque entité a le droit d'émettre une certaine quantité de substance, calculée en fonction de sa situation actuelle et de son assise financière. Ces droits d'émission peuvent être échangés. Autrement dit, si un pays a le droit de libérer 1 000 tonnes de carbone dans l'atmosphère chaque année et si chaque tonne de carbone vaut 1 million de dollars par an, le pays a tout intérêt à réduire les quantités de carbone libérées. Le pays peut utiliser ce

mécanisme à des fins économiques et vendre ses droits d'émettre 1 000 tonnes de carbone à un autre pays qui est moins développé et qui n'a pas les moyens de mettre en place des technologies modernes respectueuses de l'environnement.

1.3 Exemple de programme d'application

Nous avons choisi de prendre pour exemple un programme d'application existant, celui mis en oeuvre par la Division de l'environnement marin et côtier du Ministère de l'environnement d'Israël depuis 2000.

Il y a lieu de rappeler que, comme on l'a dit, il y a d'innombrables versions de ces programmes d'application. Celle-ci est fondée sur le savoir de l'inspecteur, étant entendu que celui-ci travaille conformément à des procédures rigoureuses et à une série déterminée de priorités. C'est à lui qu'il appartient de choisir les installations à inspecter ainsi que de déterminer la fréquence des visites et les mesures à adopter.

Ce programme concerne les sources de pollution marine basées à terre dans la mer Méditerranée. Son objectif est de réduire – et, si possible, d'éliminer totalement – les sources ponctuelles de pollution de la mer situées à terre. Des objectifs quantitatifs ont été fixés eu égard aux caractéristiques des sites pour réduire les effluents et les concentrations de produits chimiques, d'améliorer la gestion des installations, d'imposer des délais rigoureux pour l'application des MTD² et pour garantir la transparence de l'information.

Les inspecteurs de la division, chacun à l'intérieur de son ressort, ont réalisé une étude pour élaborer un ordre de priorité concernant les rejets de polluants au plan national et pour établir une liste des critères de sélection des installations à inspecter. Ces critères sont tous fondés sur les quantités d'effluents, le degré de contamination et l'impact des polluants sur le milieu marin. La sélection finale a été opérée par chaque inspecteur en consultation avec les ingénieurs et les juristes du siège, afin de consolider et coordonner les efforts et de synchroniser et de guider l'action des opérateurs sur le terrain.

La base de données constituée à la suite des inspections menées ces quelques dernières années a permis d'établir un manuel d'inspection et d'application qui a commencé à être appliqué pendant le premier trimestre de 2001. Ce manuel est fondé sur ceux établis par l'Agence de protection de l'environnement des États-Unis et le Gouvernement néerlandais et a été adapté aux besoins et aux capacités du Ministère de l'environnement d'Israël. Il porte sur tous les éléments dont un inspecteur a besoin pour mener efficacement ses visites et ses inspections sur le terrain: listes de contrôle, formulaires, guides pour les essais et la prise de photographies, listes de personnes à contacter, lois et réglementations.

Le programme d'inspection d'un site ou d'une installation est fondé sur une première inspection détaillée qui a pour but de définir un point de référence pour l'avenir. Il est ensuite réalisé des visites périodiques de l'installation, selon le risque de pollution marine qu'elle représente. L'inspection de base tend à évaluer, principalement, les systèmes de gestion de l'installation. Si ceux-ci ne sont pas jugés satisfaisants, il est automatiquement établi une liste prioritaire de contrôles et de visites. Les inspections sont réalisées soit par tirage au sort (à n'importe quelle heure de la journée ou de la nuit) avec un préavis ou sans préavis, ou bien après notification de l'installation devant être inspectée. Cela vaut pour toute installation qui décharge ses effluents directement ou indirectement dans le milieu marin, comme les stations d'épuration publiques et privées, les installations industrielles, etc.

² Meilleure technique disponible, expression généralement entendue comme désignant les techniques optimales et économiquement viables.

La fréquence des visites est déterminée par l'inspecteur, selon les besoins, conformément à une série de paramètres comme la fréquence des autorapports, la validité des rapports, le respect ou la méconnaissance des normes applicables, la situation géographique et, en cas de non-respect, les effets potentiellement nocifs sur l'environnement.

Les rapports périodiques de tous les inspecteurs sont compilés et analysés pour avoir une vue d'ensemble du respect ou de l'observation de la réglementation, pour faciliter l'évaluation du comportement futur d'un détenteur de permis déterminé, par exemple pour établir s'il y a lieu d'entamer des poursuites ou, le cas échéant, d'appliquer des sanctions moins rigoureuses.

Les inspecteurs suivent une formation continue pour perfectionner leurs connaissances professionnelles dans les différents domaines visés par les inspections, comme les installations d'épuration des eaux usées municipales, les substances dangereuses, les analyses sur le terrain de la qualité de l'eau, etc. Des réunions sont organisées périodiquement pour diriger le travail des équipes, évaluer les tendances qui se dégagent et intégrer aux activités l'information en retour.

La région de la baie de Haïfa a été sélectionnée comme étant celle qui contribuait le plus, aussi bien par les contaminants que par les quantités d'effluents rejetées, à la pollution du milieu marin. Aussi ce programme a-t-il été mis en oeuvre principalement dans la région du Kishon, cours d'eau où sont régulièrement déversés 80% environ des effluents industriels d'Israël. Les mesures et les rapports concernant les installations les plus polluantes montrent que le programme d'application mené dans la région de la baie de Haïfa a en fait été couronné de succès.

Ainsi, il a été possible de réduire de 90% - voire de 100% dans certains cas – les rejets de polluants, de métaux lourds et de composés organiques, ce qui confirme directement que le programme d'application est bien ciblé et bien conçu et fonctionne comme prévu.

Bien que les quantités de contaminants aient été considérablement réduites, les objectifs fixés n'ont pas tous été atteints, d'où la mise en oeuvre de ce programme et de mesures rigoureuses de supervision.

L'on envisage actuellement d'élargir le programme au moyen de technologies et de techniques nouvelles. Par exemple, il est installé des senseurs en ligne "en fin de canalisation" pour pouvoir intervenir immédiatement en cas de dysfonctionnements ainsi que pour rassembler des séries de données complètes et cohérentes (voir ci-dessous la rubrique "Mécanismes spéciaux au service de l'application").

1.4 Mécanismes spéciaux au service de l'application

Il ne faut jamais chercher des moyens excessivement perfectionnés pour atteindre les objectifs fixés. Cela est particulièrement vrai si l'on considère que la trousse à outils de l'inspecteur est réduite et que les inspecteurs doivent mener à bien leur difficile travail avec des moyens limités. Il existe néanmoins quelques gadgets qui peuvent faciliter leur travail.

- **Appareils photographiques numériques**

Ces appareils sont devenus un outil très utile qui non seulement permet à l'organisation de réaliser des économies (pas de pellicule ni de développement) et qui a de nombreux avantages pour les agents sur le terrain et pour les inspecteurs. La possibilité de prendre des photos n'importe quand, selon la situation, de les stocker sur un support portable et

de pouvoir les expédier par ordinateur, par modem ou par Internet presque en temps réel est extrêmement appréciable. Aujourd'hui, ces appareils ont une résolution élevée de 3,3 à 5 méga-pixels, ont des téléobjectifs, peuvent être raccordés rapidement à un ordinateur et à un lecteur vidéo et ont des piles de longue durée. Pour les agents sur le terrain, les avantages de ces appareils sont la souplesse qu'ils offrent, la quantité énorme de données qu'ils peuvent stocker et l'excellente résolution des photographies.

Il pourra surgir des problèmes judiciaires du fait que ces images peuvent si facilement être manipulées. Ces problèmes sont théoriques car, jusqu'à présent, nous n'avons pas connaissance que la question se soit posée. Il ne faut cependant pas perdre de vue l

- **Ordinateurs portables**

Comme les inspecteurs passent la majeure partie de leur temps précieux sur place, de solides ordinateurs portables sont presque une nécessité. Les formats de rapports, bases de données informatisées, modèles environnementaux et logiciels de traitement de texte sont indispensables à tout inspectorat soucieux de gérer efficacement et méthodiquement ces données et ces informations. Si l'on considère en outre que l'on peut transférer des données par modem, par exemple des documents, des images, des fichiers audio, etc., ces ordinateurs sont extrêmement utiles pour tout organisme d'application qui manque de personnel et qui veut tirer le maximum des ressources à sa disposition. Dans la plupart des pays, les inspecteurs sur le terrain sont mobiles et doivent se déplacer sur des dizaines, voire des centaines, de kilomètres par jour pour s'acquitter de leurs tâches. Avec un ordinateur portable, ils peuvent gagner du temps en n'ayant pas à regagner leur base trop souvent, ils peuvent économiser du carburant, ils peuvent consigner par écrit les faits les plus importants et stocker les données pouvant servir de preuves dès qu'elles ont été rassemblées.

- **Laboratoires de précision portables**

Dans le cas de la plupart des inspections environnementales menées par les organismes chargés d'appliquer la réglementation, il est très largement fait recours au prélèvement d'échantillons chimiques et physiques à des fins d'analyse en laboratoire. La plupart des organismes se heurtent à un double problème qui tient tout d'abord au délai qui s'écoule entre le prélèvement de l'échantillon et les résultats de l'analyse faite en laboratoire, ce qui empêche l'inspecteur de disposer des informations nécessaires pour prendre une décision. Deuxièmement, les échantillons qui donnent de faux signaux d'alarme représentent un énorme gaspillage d'argent. Une solution possible est donc d'acquérir des laboratoires portables, qui peuvent remédier à nombre de ces déficiences. Ces laboratoires exigent une certaine formation pour pouvoir être utilisés correctement, mais ils peuvent permettre aux inspecteurs sur le terrain de gagner beaucoup de temps et de savoir si, à première vue, la réglementation n'est pas respectée. À long terme, cela représentera manifestement des économies d'argent considérables.

- **Surveillance par senseurs en ligne (en fin de canalisation, ou autres types)**

D'autres dispositifs pouvant être envisagés pour faciliter la mise en oeuvre d'un programme d'application à long terme sont des senseurs en ligne placés à l'extrémité d'un émissaire ou d'une canalisation, qui peuvent transmettre à intervalles déterminés au siège de l'inspectorat des informations concernant les émissions ou les effluents.

Ces données peuvent être traitées de manière à alerter l'inspecteur s'il est détecté des niveaux d'émissions ou d'effluents anormaux. En pareil cas, l'inspecteur est informé par téléphone cellulaire ou transpondeur, de sorte qu'il peut immédiatement procéder à une inspection sur place. Ces senseurs constituent un moyen de dissuasion de nature à

améliorer le respect des normes. En effet, la direction de l'entreprise polluante sait qu'en cas d'écart sérieux, l'organe de réglementation en sera immédiatement informé et risque d'imposer des sanctions sévères. Elle sait également, vu la rapidité de la transmission de l'information, qu'il sera très difficile de dissimuler ce qui s'est passé. Il s'agit donc là d'un outil excellent et économique pour faire respecter des programmes d'application très divers.

- **Caméras vidéo télécommandées/caméras Internet (webcams)**

Ces appareils servent eux aussi à transmettre au siège des données concernant un secteur ou une installation devant être surveillée de près. La différence est que les données sont transmises sous forme visuelle, ce qui a à la fois des avantages et des inconvénients. L'avantage est évidemment d'obtenir un flux constant d'images qui permettent de détecter visuellement toute anomalie. Par exemple, la couleur d'une émission, un déversement d'hydrocarbures d'un terminal, l'entrée de véhicules ou de personnes dans une zone écologiquement sensible, etc., peuvent être détectés. Cependant, cette surveillance visuelle a un double inconvénient: elle exige l'affectation à plein temps d'une personne chargée de surveiller l'écran, et ces appareils ne peuvent fonctionner qu'à la lumière du jour. Cependant, ces caméras sont très bon marché et peuvent facilement être installées et raccordées au réseau de l'organe de réglementation. De plus, beaucoup de caméras comme celles qu'il est proposé ici ont déjà été installées par un grand nombre d'organes et d'institutions de la région de la Méditerranée. Ces webcams sont constamment connectées par Internet et quiconque peut y avoir accès. Selon les buts visés, de tels appareils peuvent par conséquent être extrêmement utiles pour la mise en oeuvre d'un programme d'application.

- **Téledétection (par avion ou par satellite)**

Ces techniques sont déjà largement utilisées, le plus souvent à des fins de planification et de recherche. Cependant, la téledétection pour l'utilisation en temps réel se développe rapidement.

Les techniques de téledétection et de télésurveillance à des fins militaires sont très développées et, dernièrement, elles ont été utilisées de plus en plus à des fins civiles. Le programme FP5 de l'Union européenne a appuyé plusieurs initiatives afin de mettre en place ces technologies. Par exemple, le projet SISCAL, dirigé par un consortium d'organismes allemands, danois, français, israéliens et norvégiens, utilise les données recueillies par satellite pour créer un algorithme qui permettra d'analyser de nombreux aspects environnementaux de la pollution du milieu marin et donnera aux partenaires associés au projet le moyen de contrôler et de surveiller régulièrement les causes de la pollution marine avec un investissement en ressources humaines et financières pratiquement nul. Les techniques de téledétection, comme les photographies aériennes et la photométrie à multi-longueurs d'ondes peuvent être utilisées à des fins de contrôle et d'inspection à long terme des comportements et des tendances géographiques ainsi qu'à des fins d'application et de surveillance.

- **Diffusion de l'information**

Un autre outil peut être la diffusion d'informations sur les rejets de polluants par des moyens électroniques comme Internet.

Le principe est simple. Par exemple, le détenteur d'un permis sera informé que des données concernant ses rejets de polluants et les paramètres connexes seront publiquement diffusés par le site web de l'organisation. Cette mesure très simple peut

amener la direction de l'entreprise à prendre confiance du fait qu'une telle transparence peut être mauvaise pour les affaires si elle ne respecte pas les exigences légales. Un système semblable a beaucoup réduit les émissions de substances dangereuses aux États-Unis. Ce système, appelé TRI, peut être consulté sur le site web de l'Agence américaine pour la protection de l'environnement.

- **Base de données informatisée**

Une autre amélioration majeure à envisager avant de finaliser un programme d'application est de mettre en place un système informatique pouvant appuyer toutes les interventions et les coordonner presque automatiquement.

Il faut à cette fin élaborer un logiciel individualisé permettant à l'opération ou à l'utilisateur de contrôler tous les aspects des usines et installations relevant de sa juridiction. Ce logiciel doit être convivial et contenir une base de données et un système de gestion concernant les nuisances, les pollueurs, les usines et les installations. Le système devra également contenir des informations sur les performances passées et, le cas échéant, les poursuites entamées, ce qui pourra beaucoup faciliter le travail de l'enquêteur ou de l'inspecteur.

Chapitre 2 – Caractère contraignant des permis

Les permis et licences de tous types constituent pour les organes de réglementation et d'application le principal outil à leur disposition pour informer les pollueurs en puissance des conditions auxquelles ils doivent se conformer. Ces outils sont très soigneusement structurés de manière à couvrir et atténuer la plupart des causes probables de pollution et, ce qui est plus important, ils ont un caractère essentiellement contraignant.

Principales questions et définitions à étudier plus avant:

Permis et licences, rejets dans le milieu marin, système d'inspection multimédia.

Les permis constituent un contrat synallagmatique entre l'organe de réglementation et l'entité réglementée qui doit être inspectée et dont l'application doit être surveillée conformément à la législation en vertu de laquelle ils ont été délivrés. Selon ce contrat, l'obligation de l'organe de réglementation consiste principalement à autoriser le titulaire du permis à réaliser certains types d'opérations ou d'activités. En revanche, le titulaire du permis a pour obligation principale de respecter les conditions imposées par l'organe de réglementation. Le titulaire du permis a l'obligation de veiller à ce que les opérations autorisées soient menées conformément aux conditions, aux programmes, aux limites et aux normes fixés ainsi que de se conformer à toute autre règle énoncée dans le permis, c'est-à-dire dans le contrat.

Les organes de réglementation de l'environnement, partout dans le monde, ont adopté des systèmes de permis concernant différentes opérations et activités, parmi lesquelles l'on peut citer:

- Les permis de construire
- Les permis de fonctionnement en général
- Les permis spécifiques (émissions dans l'atmosphère, déversements d'eaux usées dans la mer ou un cours d'eau, stockages et rejets de substances toxiques, etc.)
- Les permis (intégrés) concernant de multiples aspects environnementaux
- Les permis d'expédier des matières ou des déchets dangereux ou d'en faire le commerce.

Comme indiqué ci-dessus, il n'y a essentiellement aucune différence entre les divers types de permis et de licences pour ce qui est de la possibilité pour l'organe de réglementation de les faire respecter, pour autant qu'ils soient clairs, structurés conformément à la loi en vigueur et, en d'autres termes, aient un caractère contraignant.

Pour avoir un caractère contraignant, les permis environnementaux doivent répondre aux exigences et normes minimums ci-après:

1. Le permis doit être établi en application d'une loi ou d'une réglementation nationale ou locale. Il doit par conséquent mentionner le texte en vertu duquel il est rédigé et, si besoin est, les autres lois et réglementations en vigueur.
2. La demande et la description de l'activité à entreprendre font partie intégrante du permis à moins que les conditions imposées dans celui-ci ne prévalent sur les données figurant dans la demande.
3. Les conditions auxquelles le permis est subordonné doivent être décrites en termes juridiquement contraignants.

4. Le permis doit porter sur les aspects et conditions des émissions ou rejets, des risques, des conditions de stockage, de suivi et de rapports et couvrir tous les médias – selon que de besoin – de façon intégrée, dans une description explicite.
5. Le permis peut contenir des conditions spécifiques et être plus rigoureux que la législation en vigueur à différents égards compte tenu de la situation de l'environnement dans le secteur considéré (par exemple, un permis d'exploitation d'une installation de traitement des déchets peut comporter des dispositions stipulant que le périmètre de l'installation doit être maintenu exempt de déchets).
6. Le permis doit indiquer clairement les conséquences qu'aura l'inobservation des conditions fixées ou la déclaration d'informations inexactes. Il devra stipuler expressément que les conséquences possibles de toute violation seront la révocation du permis, des audits, des sanctions, des enquêtes et des poursuites pénales ainsi que des dommages et intérêts.
7. Le permis peut indiquer les procédures à suivre en cas de modification des procédés ou des procédures de fonctionnement, de dysfonctionnement pouvant mettre en danger l'environnement, de changement de propriété ou de tout autre incident pouvant affecter l'environnement.
8. Le permis doit également indiquer sa période de validité et la date à laquelle il doit être renouvelé et les formalités à suivre à cette fin. Il doit être absolument clair pour le titulaire du permis que c'est à lui qu'incombe la responsabilité de toute mesure à adopter pour que le permis ou la licence demeure en vigueur et que le fait de mener telle ou telle activité sans le permis entraînera automatiquement des sanctions pénales.

L'on demande souvent s'il ne conviendra pas d'unifier les divers permis spécifiques pour en faire un seul permis multimédia. La tendance est effectivement à la délivrance d'un permis unique, pour ainsi dire global. Un tel permis a plusieurs avantages, mais ce n'est pas ici le lieu d'aborder une discussion aussi fondamentale.

En ce qui concerne le caractère contraignant du permis, toutefois, le système du permis global comporte un avantage considérable, qui est d'éviter la nécessité de délivrer plusieurs types de permis qui peuvent se chevaucher et se contredire. Cette situation est regrettable mais n'est pas rare lorsque plusieurs permis ou licences sont délivrés par différentes institutions. En pareil cas, même des permis bien structurés risquent de se contredire ou de s'annuler les uns les autres. En pareille situation, le titulaire des permis aura les tribunaux et la loi de son côté s'il est ouvert une action en justice, et ce seulement à cause de la maladresse de l'administration.

2.1 Permis de rejets dans le milieu marin – un exemple

Prenons le cas d'un permis de rejets dans le milieu marin pour illustrer certaines considérations. L'on verra ainsi comment un système de permis constitue pour l'organe de réglementation un outil solide pour préserver la propreté et la santé de l'environnement même s'il est apparemment contradictoire d'"autoriser" la pollution de la mer.

Les permis constituent le principal outil de notre trousse lorsqu'il s'agit de réduire au maximum l'impact des activités qui contribuent à polluer l'environnement. En délivrant un permis de rejets dont l'application est suivie de près au moyen d'une procédure connue, nous pouvons programmer une progression régulière vers l'application de technologies de traitement avancées et vers une réduction de la pollution et des rejets de substances pouvant causer des dommages.

Selon le Protocole "tellurique"³ à la Convention de Barcelone de 1996, le rejet d'effluents doit être éliminé à moins que certaines conditions ne soient remplies et qu'un permis de rejets n'ait été délivré et soit appliqué et respecté comme il convient.

C'est là un exemple de permis spécifique qui peut également couvrir plusieurs questions liées à d'autres permis, par exemple le traitement des eaux usées, les installations d'extraction de métaux lourds, l'utilisation de centrifugeuses et de DAF⁴ pour extraire les hydrocarbures, ou les mesures de précaution tendant à éviter la contamination des eaux de ruissellement, autant de questions qui relèvent de la compétence des spécialistes de la lutte contre la pollution des eaux et de la lutte contre la pollution par les matières dangereuses, en sus des organismes qui s'occupent de la protection contre les maladies et les accidents du travail.

Voyons comment un pays bien conçu peut couvrir tous les sujets possibles tout en ayant un caractère contraignant. Voyons comment ce dernier doit être rédigé et qui sont les parties prenantes.

Il y a donc lieu d'analyser ce que sont l'objet et le but d'un permis:

- Réduire au minimum les rejets dans le milieu marin en passant en revue les systèmes basés à terre pouvant être envisagés, comme le raccordement à des systèmes municipaux d'égout, l'aménagement de réservoirs d'irrigation ou la réduction des sources de pollution par tous les moyens possibles.
- Réduire au minimum les émissions de polluants grâce à la mise en oeuvre des meilleures techniques disponibles (MTD).
- Exigence d'une amélioration continue des stations d'épuration des eaux usées et des autres solutions terrestres, imposition de règles et de conditions dans les permis et surveillance des résultats.
- Autorisation des rejets dans le milieu marin de déchets pouvant causer un dommage aux ressources terrestres mais pas au milieu marin, comme les saumures.
- Autorisation des rejets de déchets autorisés uniquement par le biais d'émissaires côtiers réglementés.
- Imposition d'un système de surveillance de la qualité des eaux usées et/ou du milieu marin.
- Exigences de fonctionnement conformément aux normes internationales les plus avancées et les plus rigoureuses.

Ainsi, il peut être rédigé un permis de rejets d'effluents ou de saumures dans le milieu marin conformément aux spécifications susmentionnées, qui est ensuite soumis à la signature du demandeur. Il y a lieu de noter que la question de savoir quelle est la procédure à suivre pour assurer la coordination voulue entre les institutions intéressées par la délivrance du permis (ce qui est particulièrement important dans le cas de permis multimédia, comme indiqué ci-dessus) n'est pas évoquée du tout dans le présent document. Essentiellement, l'ensemble de la procédure à suivre pour la délivrance de permis doit être examiné séparément.

Il y a cependant certaines "règles" à appliquer pour l'élaboration des permis.

³ Protocole sur la pollution marine provenant de sources et d'activités basées à terre.

⁴ Dissolved Air Flotation (DAF). Processus consistant à extraire les solides, hydrocarbures et autres contaminants en suspension au moyen de la fixation sur une bulle d'air.

Quelques indications pour la rédaction des permis

- Le permis doit être rédigé et signé conformément à la législation nationale en vigueur, par une personne autorisée. Il doit revêtir un caractère formel et être adressé non seulement par courrier électronique ou télécopie, mais aussi par courrier normal. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'un contrat juridiquement contraignant.
- Les termes employés doivent être simples, clairs et corrects. Il faut s'abstenir d'employer un ton condescendant ou des expressions alambiquées. Il conviendra d'éviter systématiquement le verbiage.
- Le but du permis doit être indiqué clairement, de même que la loi en vertu de laquelle il est accordé. Il faudra indiquer également sa date d'entrée en vigueur et sa date d'expiration.
- Les conditions imposées devront être exposées en termes logiques. Veiller à ce que les conditions fixées soient réalisables dans la pratique. Si cela n'est pas certain, deux options peuvent être envisagées: demander à des industries semblables quelles sont les technologies ou systèmes de gestion applicables, ou entamer des négociations pour déterminer, assez longtemps avant la rédaction du permis, quel est la zone d'accord possible (voir le chapitre 4).
- S'assurer que tous les cas de non-respect possibles stipulés par la loi sont reflétés dans le permis. Par exemple, si la loi stipule que les eaux usées dont le rejet en mer est autorisé ne doivent pas contenir plus de 40 mg/litre d'huiles minérales, s'assurer que cette concentration est expressément mentionnée dans le permis.
- En revanche, ne pas essayer d'inclure des thèmes et des réglementations qui peuvent n'être applicables que d'une manière générale ou indirectement. Il pourra s'avérer ultérieurement que cela a pour effet de compliquer à l'excès la question et d'être en dehors du sujet.
- Les permis doivent contenir des menaces expresses, telles qu'elles sont prévues par la loi, au cas où ces conditions ne sont pas respectées. Veiller à ce que les obligations imposées soient claires et apparentes, et faire preuve de vigilance à cet égard.
- Ne jamais oublier que le respect des conditions fixées dans le permis sera inspecté et contrôlé et que des mesures seront appliquées en cas de non-respect. Cela signifie qu'il faudra, lors de l'élaboration d'un permis, s'en tenir à un modèle prédéterminé et consulter les inspecteurs sur le terrain.
- Le permis doit toujours être structuré conformément à l'horizon temporel prévu (c'est-à-dire demeurer inchangé si les principaux paramètres n'ont pas été modifiés) et être semblable aux autres permis accordés afin d'éviter des risques de contradiction et le risque de suspicions ou de discrimination.

Chapitre 3 – Réforme de la réglementation et autocontrôle

La plupart des organes de réglementation et d'application sont continuellement confrontés, dans leur travail, à un manque de personnel qualifié et à de sérieuses contraintes budgétaires. Une façon de surmonter ces difficultés consiste à demander aux entités relevant de leur responsabilité d'accomplir elles-mêmes une partie du travail d'inspection et de faire ensuite rapport à l'autorité compétente. En fait, il est préférable, pour l'organe de réglementation, d'obtenir le plein respect des normes applicables sans devoir intervenir. Ce principe a d'importants avantages aussi bien pour l'organe de réglementation que pour les installations inspectées.

Principales questions et définitions à étudier plus avant:

Organe de réglementation, programme de surveillance, accords volontaires, pactes environnementaux, Action 21 (1992).

L'on a constaté au cours des 15 dernières années que les organes de réglementation et d'application, partout dans le monde, ont eu tendance à abandonner les "bonnes vieilles" mesures d'application intrusives et à adopter le jargon moderne des secteurs public et privé, à savoir le service à la clientèle, la réglementation négociée, l'interaction avec les parties prenantes et le public et l'approche d'autoréglementation.

En bref, au cours des 20 dernières années, les organes réglementaires ont essayé de faire passer aux clients, dans toute la mesure possible, la responsabilité de faire respecter la législation et la réglementation applicables. Les clients, pour leur part, ont généralement coopéré car ils ont vu dans cette tendance la possibilité de bénéficier d'une plus grande tolérance et d'une meilleure compréhension et de se ménager une marge de main-d'oeuvre pour pouvoir défendre leurs propres intérêts tout en se conformant aux exigences de la loi. De plus, le concept d'autocontrôle et d'autosurveillance est bon pour les affaires. En effet, partout dans le monde, l'industrie est de plus en plus impliquée dans la gestion de l'environnement (voir le chapitre 7), qui est directement liée à la santé économique des activités.

La question est manifestement plus complexe et, dans la réalité, il y a eu bien des installations qui ont profité de cette attitude de tolérance et manipulé de façon assez cynique les circonstances en fonction de leurs intérêts étroits. Cela n'a pas manqué d'appeler l'attention des organes de réglementation lorsqu'ils ont ouvert des négociations pour élaborer des programmes d'autoréglementation pour les installations.

Cette tendance générale à la réforme de la réglementation est due à l'attitude des milieux politiques, qui ont peu à peu commencé à avoir recours, principalement pour faire respecter les normes applicables, au pouvoir de coercition des organes de réglementation à l'égard de ceux qui enfreignent les règles de protection de l'environnement, pensant qu'une approche plus conviviale et une plus grande compréhension pourraient faciliter le respect des normes en limitant l'application de mesures coercitives. C'est ainsi, par exemple, que l'Association industrielle d'Israël a, en 1998, signé avec le Ministère de l'environnement un pacte aux termes duquel elle s'est engagée à ramener progressivement les émissions dans l'atmosphère aux niveaux fixés par le Ministère. Cet accord a eu pour conséquence positive que nombre d'installations polluantes ont compris ce qu'était la situation, que leurs représentants officiels se sont pratiquement engagés à atteindre les objectifs visés et que les émissions ont pu être réduites sans l'exercice d'aucun pouvoir de coercition ni d'aucun pouvoir de police. D'un autre côté si, pour différentes raisons, telle ou telle installation polluante signe cet engagement mais ne l'honore pas dans les délais fixés, il sera un peu plus difficile pour le Ministère de l'environnement d'apporter la preuve devant un tribunal que

l'installation ne respecte pas ses engagements ou refuse expressément de coopérer, l'installation peut prétendre que ses intentions sont honnêtes – après tout, elle a signé, n'est-ce pas? – et que seules des difficultés temporaires sont à l'origine d'un léger retard. Cette nouvelle tendance a inévitablement suscité quelques difficultés pour beaucoup d'organes de réglementation qui ont soudainement reçu pour instructions d'atténuer leurs efforts traditionnels d'application et de devenir en quelque sorte des consultants environnementaux.

L'autoréglementation est en fait une appellation générique qui désigne une approche globale selon laquelle les installations réglementées adoptent différents systèmes – un seul ou de préférence tous – pour promouvoir le respect de la législation relative à la protection de l'environnement. Les principaux systèmes existants sont les suivants:

1. **Système d'autosurveillance** – pour mesurer les produits de l'installation, les paramètres, les fréquences, la localisation et les sources particulières de pollution, et en particulier la qualité et les quantités de substances émises ou rejetées, leur impact sur l'environnement, etc., selon que de besoin.
2. **Système d'autorapports** – mise en place d'une méthode et de procédures fiables pour publier périodiquement des rapports sur les émissions et les rejets, les progrès accomplis dans l'application des MTD, les principales modifications apportées au matériel et aux installations, et des mises à jour périodiques. Tous ces rapports doivent être communiqués à l'organe d'application compétent. À l'ère de l'informatique, les rapports sont, de plus en plus, soumis non seulement sur papier, comme d'habitude, mais aussi sur support électronique, ce qui est particulièrement important dans le cas des procédures formelles de notification en cas de situations d'urgence.
3. **Système de gestion de l'environnement** – contrôle de la qualité, tenue de registres, programmes d'assurance-qualité et audits environnementaux (pour plus amples détails, voir le chapitre 7).

Pour améliorer et promouvoir l'autoréglementation parmi les parties prenantes intéressées, l'organe de réglementation devra prendre en considération et appliquer plusieurs principes:

- Nouer une large relation fondée sur la confiance
- Encourager une gestion équilibrée basée sur "la carotte et le bâton" (menaces et promesses)
- Responsabiliser l'installation en ce qui concerne la mise en oeuvre des programmes de surveillance et de rapports
- Encourager la participation du public et des ONG (voir le chapitre concernant la participation du public)
- Élargir et encourager la diffusion d'informations par les moyens électroniques et promouvoir une pleine transparence
- Créer une équipe spéciale pour résoudre les problèmes, s'il y a lieu (voir le chapitre 9)

Réglementation négociée

L'un des mots les plus en vogue, dans ce domaine, est celui de la "réglementation négociée". Cette expression désigne un processus selon lequel l'organe de réglementation se tourne vers toutes les parties prenantes pour qu'elles appuient une initiative déterminée et s'efforcent ensemble de fixer des normes environnementales, de formuler des lignes directrices et les critères de référence et fixer des délais acceptables pour l'application des mesures décidées par les parties prenantes intéressées.

Les parties prenantes peuvent être d'autres ministères, des représentants du public et des milieux universitaires, des chercheurs et, évidemment, l'industrie et les pollueurs potentiels. Le processus de réglementation négociée est essentiellement un processus de négociation, qui peut reposer sur la convention que le résultat doit être adopté par consensus et que, si cela n'est pas possible, il faudra avoir recours à un processus de règlement des conflits et d'arbitrage.

Autrement dit, ce processus tend à réaliser les objectifs visés en matière d'environnement en ayant recours à une approche fondée sur un consensus. Cependant, il faut que toutes les parties intéressées comprennent bien, à tout moment, que si le processus échoue, c'est l'organe de réglementation qui aura le dernier mot.

Si un pays doit entamer un tel processus pour promouvoir des normes de qualité de l'air ambiant ou des limites d'émission ou toute autre réglementation utile, il convient de tenir compte d'un certain nombre de principes généraux:

1. Il convient d'appliquer les principes environnementaux les plus importants comme le principe du "pollueur-payeur"⁵ ou les principes de "développement durable"⁶, d'"approche de précaution"⁷ ou de "prévention à la source"⁸, conformément à la Déclaration de Rio et à Action 21 (1992) ainsi qu'aux autres conventions et engagements de caractère mondial relatifs à l'environnement.
2. Le processus doit être transparent et les délibérations doivent être ouvertes au public et aux ONG.
3. La mise en oeuvre doit être efficace et économique. À cette fin, il faudra notamment fixer des dates butoirs rigoureuses et bien définies pour l'entrée en vigueur des engagements pris et fixer des conditions contraignantes. Si besoin est, il faudra définir les étapes à suivre.

Autres éléments à garder à l'esprit

Le concept d'autoréglementation est en théorie très attrayant et très convivial et il a d'ailleurs souvent fait ses preuves.

Cependant, il est également arrivé trop fréquemment que des installations profitent de cette approche de tolérance et se ménagent une marge de manoeuvre pour jouer avec les échappatoires pour ne respecter la réglementation applicable qu'en partie, sans pour autant apparaître comme l'ayant manifestement violée.

C'est en fait ce qui arrive souvent dans le cas des installations dont l'inobservation des normes est la plus sérieuse. En effet, ces usines ou installations sont, du point de vue de l'environnement, celles qui posent le plus de problèmes de sorte qu'elles doivent investir beaucoup dans les technologies de production propre. En outre, plus ces usines sont grandes et riches, et plus elles ont d'influence politique, ce qui, à son tour, freine l'action des

⁵ Principe de gestion de l'environnement selon lequel les coûts des opérations de nettoyage et de récupération doivent toujours être à la charge du pollueur. Les instruments utilisés à cette fin peuvent être des lois et règlements, une assurance, un cautionnement, etc.

⁶ Principe qui a vu le jour dans la Déclaration de Rio. Il s'agit d'un développement répondant aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins.

⁷ En cas de risque de dommages graves et irréversibles, l'absence de données scientifiques complètes et certaines ne doit pas être invoquée comme prétexte pour ajourner l'application de mesures efficaces et économiques pour prévenir la dégradation de l'environnement.

⁸ Principe de gestion de l'environnement qui reconnaît les postulats aussi bien environnementaux qu'économiques et stipule qu'il est préférable pour la société, et de loin, de minimiser la pollution de tous types à la source que d'y remédier par la suite.

organes de réglementation. En pareil cas, le mieux est de promouvoir le respect des normes en tenant compte des conditions propres à chaque site et à chaque installation, mais il peut y avoir lieu d'avoir recours à l'opinion publique.

Deuxièmement, il y a lieu d'utiliser les données provenant des activités de surveillance et les données opérationnelles rassemblées par les installations qui s'autoréglementent.

Il n'est pas indiqué d'utiliser de telles données à des fins d'application et il doit être entendu, officieusement, que tel ne sera pas le cas. Les raisons sont simples. S'il est pris une mesure sur la base d'un rapport ou d'une série d'évaluations établies par une certaine installation, cela peut apparaître comme punissant une bonne conduite.

Par exemple, si la survenance de quelques anomalies suscite une enquête ou même des poursuites pénales, l'installation en question, et sans doute toutes les autres, accepteront difficilement la mise en place de méthodes d'autoréglementation. En outre, faute d'autres éléments probants, les données en question risquent de ne pas être suffisantes s'il est entamé une action en justice.

Il est donc préférable d'utiliser de deux façons les informations fournies par les installations qui s'autoréglementent elles-mêmes:

1. Ces informations peuvent être utilisées pour des lettres d'avertissement, pour demander à l'installation de comparaître pour des auditions ou pour informer le public ou les ONG. Autrement dit, cette information doit servir à des pressions et à des mesures d'application indirectes.
2. En cas d'anomalies ou d'inobservation des normes applicables, il y aura lieu de demander à des inspecteurs qualifiés de vérifier au moyen d'outils objectifs les constatations retirées. Autrement dit, lorsqu'il est constaté des irrégularités, l'organe de réglementation doit mener une enquête complète assortie de prélèvement d'échantillons et de mesures pour rassembler ses propres données et, s'il y a lieu, d'entamer des poursuites.

3.1 Autosurveillance

Selon les socio-psychologues, le respect, par sa nature essentielle, est assuré au mieux lorsque les questions et les exigences dont il s'agit sont comprises et internalisées.⁹ Autrement, l'organe de réglementation risque de causer une réaction, une opposition et une inobservation des normes qui appelleront des mesures non amiables et, par conséquent, exigeront des pouvoirs publics un investissement de temps et d'argent. En quelque sorte, l'expression "autoréglementation" renferme une contradiction inhérente.

C'est pourquoi l'autosurveillance est un moyen important d'encourager les installations réglementées à respecter les normes applicables sans avoir recours à une force ou à des efforts excessifs. L'autosurveillance est l'un des piliers de la politique consistant à confier aux installations réglementées le soin de parvenir à leurs propres conclusions et d'admettre de leur plein gré les obligations imposées par la loi et par l'organe de réglementation. En effet, les installations réglementées ou titulaires de permis peuvent constater de première main quelle est la nature de leurs émissions ou de leurs rejets, organiser leur fabrication en conséquence et en tirer ainsi un double avantage: une inspection soutenue du procédé industriel et une inspection soutenue de l'environnement ambiant.

⁹ Par internalisation, l'on entend acceptation et compréhension. Pour une autre description de l'expression "respect", voir l'ouvrage de Myers Book cité dans les références.

En tout premier lieu, lorsqu'il est décidé de laisser les installations réglementées mettre en place un programme d'autosurveillance, il est clair que les mesures éventuellement requises dans ce contexte doivent être reflétées dans un permis ou une licence bien conçue.

Le permis doit indiquer quelles sont les obligations de son titulaire, quel est le rôle de l'organe de réglementation et quelles sont les responsabilités de l'exploitant à cet égard. Par exemple, les procédures applicables à l'approbation des procédures de surveillance et de rapports, à la réception des données à intervalles déterminés, à l'introduction des ajustements nécessaires et à la diffusion de l'information à des tierces parties relèvent des droits – voire des obligations – de l'organe de réglementation et doivent être indiquées clairement dans un document écrit.

Un programme d'autosurveillance est par définition propre à un site et à des circonstances spécifiques, de sorte que l'organe de réglementation aura intérêt à suivre les règles générales ci-après:

1. Mener une inspection aussi large que possible du site et des plans pour se familiariser avec l'installation ou l'industrie spécifique dont il s'agit. Il y aura lieu de procéder à un contrôle et à une vérification croisés des autres médias et des nuisances ou risques potentiels que peut présenter le site, l'intention étant d'évaluer de façon quantitative et qualitative le risque pour l'environnement ainsi que de rassembler de façon régulière et cohérente toutes les informations nécessaires pour réduire au minimum les risques pour l'environnement.
2. Il faudra en outre rédiger un projet de l'ensemble du programme de surveillance et décider quels sont les **paramètres** à contrôler (métaux lourds? matières organiques? nutriments? hydrocarbures?). Sur la base des constatations ainsi retirées, il y aura lieu de décider de la **fréquence** avec laquelle les différents paramètres devront être contrôlés, de déterminer les meilleurs **endroits où des échantillons doivent être prélevés** et de décider quelles sont les méthodes standard que le titulaire du permis doit appliquer (TUV (Allemagne)? **méthodes standards** de l'Agence de protection de l'environnement des États-Unis? autres méthodes?). Il faudrait également déterminer le **laboratoire** ou la série de laboratoires approuvés par l'organe de réglementation, et établir la procédure à suivre pour présenter des rapports sur les résultats (format, fréquence, forme électronique, étendue de la couverture, destinataires de l'information, etc.)
3. Il conviendra alors d'entamer le processus de négociation avec le demandeur de permis, l'objectif étant de lui faire bien comprendre que ce programme a pour but de procéder à une évaluation d'ensemble de ses émissions et qu'il comporte des avantages manifestes aussi bien pour l'installation que pour l'organe de réglementation.
4. Les ajustements nécessaires doivent être apportés au projet et celui-ci devra être communiqué officiellement au demandeur de permis. Il conviendra de veiller à ce que le programme de surveillance ait un fort caractère contraignant en cas d'inobservation des conditions fixées (voir le chapitre 2).
5. S'il y a lieu, il faudra élaborer un programme de surveillance de l'environnement ambiant, lequel pourra, dans certains cas, représenter en soi l'ensemble du programme de surveillance. Habituellement, toutefois, il constitue un module supplémentaire à prendre en considération.
6. Il y aura lieu ensuite d'établir un plan d'inspection et de vérification pour la période initiale pour s'assurer que le programme est appliqué comme prévu, notamment au moyen de prélèvements croisés d'échantillons et d'une comparaison des résultats obtenus.
7. Si l'installation réglementée coopère comme il convient et fait preuve de bonne volonté, il y aura lieu de l'en informer pour aider à stabiliser le système. Des

dysfonctionnements mineurs ne devront pas donner lieu à des mesures coercitives. En revanche, il ne faut pas perdre de vue que la menace d'une mesure coercitive ne sera pas crédible si elle n'est pas appliquée de manière diligente lorsqu'elle s'impose.

En outre, comme les programmes d'autosurveillance ont essentiellement un caractère technique, il existe d'innombrables possibilités d'avoir recours à l'application de technologies avancées et à des innovations qui peuvent être efficaces et économiques et faciliter le travail des entités réglementées. De plus, l'introduction de telles technologies mettra les installations mieux à même de procéder à des mesures précises, exactes et fiables avec une intervention humaine moindre et à moindres frais.

Par exemple, l'introduction d'appareils de surveillance comme des caméras de télévision en circuit fermé, des senseurs en ligne (voir le chapitre 1), des caméras web, etc., peut beaucoup simplifier le fonctionnement des programmes de surveillance.

3.2 Les accords volontaires – sont-ils contraignants?

Comme indiqué ci-dessus, le mieux est d'obtenir que la réglementation soit respectée avec le minimum d'efforts de la part de l'organe de réglementation. Cela peut être possible lorsque les installations intéressées parviennent elles-mêmes à la conclusion qu'il est dans leur intérêt de respecter volontairement les normes applicables.

Les accords volontaires avec les pollueurs potentiels constituent apparemment un bon moyen de faire en sorte que les normes soient respectées sans devoir déployer trop d'efforts à cette fin. C'est ce que l'on a en effet constaté dans plusieurs pays du monde au cours des 20 dernières années.

Essentiellement, le principe est simple. Lorsqu'un organe de réglementation est confronté à un problème sérieux provenant de l'industrie ou d'autres sources de pollution, il peut notamment suivre deux démarches différentes que nous allons analyser l'une après l'autre pour voir ensuite quelle est la corrélation entre elles.

Une démarche possible consiste à mettre en place un programme imposé de contrôle, suivi d'un programme complet d'application pour assurer le respect des normes et maintenir une vigilance élevée de façon à produire par la suite un effet de dissuasion suffisant. Naturellement, cela peut exiger la mise en route d'une large opération pour s'attaquer aux problèmes découverts au moyen des outils traditionnels comme amendes civiles, arrêtés administratifs ou enquêtes pénales. Cela n'est évidemment pas le moyen le plus efficace ou le plus économique de garantir le respect de la législation environnementale, compte tenu des définitions données plus haut.

La deuxième démarche consiste à essayer de parvenir à un accord avec les installations réglementées et les autres parties prenantes intéressées. S'il s'agit d'une usine ou d'une installation unique, cette "entente" pourra revêtir la forme d'une licence ou d'un permis ordinaire, sans autres complications. Cependant, s'il s'agit d'une inobservation systématique ou de la survenance répétée de certains types de comportement, cette "entente" pourra revêtir la forme d'un accord signé, d'une convention ou de tout autre contrat juridiquement contraignant.

L'organe de réglementation essaiera de négocier avec l'une quelconque des installations et de parvenir à un consensus au sujet d'un programme de réglementation. En cas de difficulté, l'on essaiera de parvenir à un accord au moyen des procédés établis de médiation ou d'arbitrage.

Le concept d'accord volontaire est fondé sur l'hypothèse que la promotion de normes et de réglementations tendant à prévenir les causes de pollution à la source est essentiellement dans l'intérêt commun, d'une part, et qu'il a d'excellentes raisons économiques pour l'industrie de collaborer avec l'organe de réglementation et de faire partie du système, de l'autre.

Dans la plupart des pays, l'industrie est consciente, au début du troisième millénaire, que la participation à l'élaboration de l'ordre du jour environnemental est bonne pour les affaires et finit par produire des dividendes.

Des accords volontaires peuvent être conclus avec le secteur industriel dans différents domaines, dont les suivants:

- Réduction de la pollution atmosphérique et fixation de normes d'émission des installations
- Réduction de la pollution atmosphérique et application des MTD en ce qui concerne la conception des véhicules à moteur et l'utilisation des carburants
- Réduction et prévention des diverses sources de pollution du milieu marin
- Élimination progressive des substances nocives et des éléments toxiques des effluents des stations municipales d'épuration des eaux usées.

Par exemple, les sociétés d'électricité, qui émettent les plus grandes quantités de NOx et de SOx, d'une part, mais qui ont un pouvoir politique incontesté, de l'autre, constituent un candidat approprié pour la conclusion d'un accord environnemental. Un tel accord devra fixer les normes à respecter et les délais dans lesquels elles devront être introduites et atteintes.

Un autre exemple est la Convention MARPOL 73/78 applicable dans le secteur des transports maritimes, instrument extrêmement important qui a pour but de s'attaquer à toutes les sources de pollution par les navires, qu'il s'agisse de pollution par les hydrocarbures, par des substances dangereuses ou nocives, de pollution de l'atmosphère ou de pollution par les rejets de déchets municipaux solides et d'eaux usées. Cette convention a introduit dans le secteur du transport maritime toute une série de changements qu'il n'aurait pas été possible de faire accepter, ou seulement à très longue échéance, s'il n'avait pas été possible de compter sur une coopération complète. Par ailleurs, l'Organisation maritime internationale (OMI), par l'intermédiaire de son Comité pour la protection du milieu marin, emploie l'outil que sont les accords volontaires pour transformer les structures du secteur des transports maritimes. C'est ainsi, par exemple, que les modifications apportées à la conception de la coque des pétroliers constituent au plan mondial une mesure d'une importance extrême qui n'aurait pas été possible si elle n'avait pas été décidée avec l'industrie du transport maritime et les grandes sociétés d'armement. Tel a aussi été le cas dernièrement lorsque le Comité a publié une directive tendant à éliminer progressivement l'utilisation d'organo-étains dans les peintures antisalissures pour navires.

Un autre exemple d'accords volontaires est celui concernant la réduction de la teneur en soufre du carburant diesel et de l'essence utilisée par les poids lourds. Dans plusieurs pays, cette mesure a été introduite avec les entreprises de transport et les fournisseurs de gazole et d'essence.

Un autre exemple encore d'accord, à plus petite échelle, peut tendre à maintenir la propreté de certaines zones ou de certains tronçons du littoral d'un pays. Cela dépendra évidemment de l'autorité à laquelle la loi a conféré compétence dans ce domaine. Cependant, cela est habituellement un domaine approprié pour essayer de mettre en oeuvre un accord qui est dans l'intérêt de tous et de fournir au public les services auxquels il a droit avec le minimum d'efforts de police de la part des pouvoirs publics.

Pour l'organe de réglementation, la question subsiste de savoir comment faire en sorte que ces accords donnent les résultats escomptés. S'il s'agit d'un accord volontaire, celui-ci a-t-il un caractère contraignant? Et, en cas d'inobservation grave, dans quelle mesure le système judiciaire reconnaîtra-t-il sa validité?

Les réponses à ces questions ne sont pas simples et dépendent des circonstances de l'espèce, de la législation applicable, de la mentalité qui a cours dans le pays et d'autres variables. Cependant, la réponse réside dans les clauses et conditions de l'accord, et il importe de stipuler clairement qu'alors même que l'accord signé est volontaire, des sanctions pénales pourront être appliquées aux installations qui ne le respectent pas. Il s'agit en effet d'une autre application du principe du bâton et de la carotte.

Chapitre 4 – Négocier un environnement meilleur

Il est clair que l'organe de réglementation doit informer les parties prenantes des exigences, conditions et règles applicables pour qu'elles puissent se conformer à la loi. Toutefois, l'autre camp a lui aussi ses besoins, ses contraintes et ses intérêts propres, qu'il importe de reconnaître et dont l'organe de réglementation doit tenir compte. Cette procédure suppose souvent des négociations, et parfois un arbitrage, une médiation ou l'application de techniques de règlement des conflits. Étudions quelles sont certaines des situations, des définitions et des techniques les plus communes dans la pratique.

Principales questions et définitions à étudier plus avant:

Arbitrage, règlement des conflits, négociation, intérêts, respect négocié.

Il pourrait sembler bizarre, à première vue, qu'un organe de réglementation, ayant derrière lui le pouvoir de la législation et des règlements de l'État, ait besoin de négocier pour faire en sorte que les normes applicables soient respectées à la suite d'un accord. Néanmoins, il apparaît également que ces techniques sont si communes et parfois même si évidentes qu'elles sont en fait inhérentes à presque tous les aspects des activités des organes de réglementation.

Le processus commence par les agents "de la ligne de front" qui doivent traiter avec leurs homologues des usines et installations. Il se poursuit avec les cadres moyens, avec lesquels il faut négocier des conditions plus substantielles concernant les normes et les délais à respecter et les nouvelles initiatives souhaitables. Enfin, une large gamme de négociations est menée avec la direction générale de l'installation en décidant de résister aux pressions politiques et partisans, de convaincre les ONG et les groupes de citoyens et de créer des conditions propices à un changement et à une amélioration de l'organisation.

Nous essaierons par conséquent de passer en revue certaines des stratégies les plus usuelles et certains des éléments de la procédure de négociation à mener à bien, après quoi nous évoquerons certaines situations représentatives pour en tirer le fil conducteur.

4.1 Principales stratégies et techniques de négociation

Tous les manuels consacrés à la négociation mettent en relief plusieurs thèmes à garder présents à l'esprit. Que l'objectif soit de faire en sorte qu'une installation se conforme aux normes environnementales ou tout simplement d'acheter une nouvelle maison dont le prix doit être négocié, les règles fondamentales sont essentiellement identiques. Sans vouloir imposer tous les aspects de cet immense sujet, certains des aspects fondamentaux sont illustrés ci-après.

1. Un aspect essentiel du travail préparatoire consiste à analyser en détail tous les aspects de la situation. Cette analyse peut être subdivisée comme suit:
 - Une analyse complète des aspects quantitatifs et qualitatifs de la question et des nuances politiques des parties en présence de sorte que toutes les données nécessaires soient disponibles avant la mise en route des négociations.
 - Savoir quelle est la position propre et réfléchir mûrement aux solutions pouvant être envisagées et aux démarches pouvant être suivies s'il n'est pas

possible de parvenir à un accord. Quels sont nos BATNA^{10*} et ZOPA^{**} (selon l'étude d'Uri et Fisher intitulée "Comment parvenir à un oui – introduction à l'analyse des négociations"). Il importe de rechercher des formules nouvelles et des idées novatrices et inhabituelles au moyen d'un "remue-ménage" avec les collègues. Essayer de refléter et de paraphraser ce qui a été dit et de rassembler des idées.

- Connaître les homologues, comprendre les questions en jeu et, parfois, appréhender le fait que la négociation se déroule à des niveaux multiples. S'il y a plus d'une partie, connaître quelles sont les relations entre elles et les coalitions potentielles. L'on peut envisager de dessiner un diagramme représentant les parties effectivement et potentiellement intéressées et leurs enjeux.
 - Réfléchir soigneusement à nos propres intérêts. Considérer les différents intérêts comme une source de gains communs, comme un arbitrage entre différentes questions. De ce fait, il y aura très probablement des corrélations à établir et des compensations à accorder. Chercher à déterminer si "je peux analyser d'autres situations sans qu'il ne m'en coûte rien" ou inversement. Mettez-vous à la place de votre homologue.
 - Préparer les détails: comment commencer (première proposition), tenir compte des risques d'escalade et faire tout le nécessaire pour désamorcer les conflits et les tensions, éviter de faire une contre-proposition immédiate avant d'y réfléchir, n'agresser pas votre homologue, ce qui entraîne habituellement une escalade du conflit, et fournir les informations qui aident l'autre partie à comprendre les contraintes auxquelles vous êtes soumis.
2. L'on a souvent tendance à se fixer sur les positions présentées comme points de départ, de sorte qu'il devient très difficile de progresser. Ce qu'il faut, c'est mettre l'accent uniquement sur les intérêts des deux parties, qui guideront le processus de négociation. Ne jamais perdre de vue que l'autre partie a également des intérêts et des besoins. Il conviendra d'évaluer toute la gamme d'intérêts de chacune des parties et d'établir un ordre de priorité entre eux en veillant à faire une distinction entre la position adoptée sur telle ou telle question et les intérêts sous-jacents, y compris les nôtres.
3. Les facteurs personnels et les évaluations du comportement constituent des éléments clés. Parfois, l'on ne peut pas dissocier la personne du problème. Parfois, la personne EST le problème et est par conséquent aussi la solution.
- Il est rare que les négociations se poursuivent entre des personnes parfaitement rationnelles et détachées ayant des intérêts fixes, des idées claires et une impeccable capacité de traiter l'information. Il importe par conséquent de tenir compte de partis pris individuels comme des informations dépourvues de pertinence, des principes contradictoires, des idées sélectives, la référence au passé et aux investissements à fonds perdu, les idées stéréotypées et le mythe d'un "gâteau" immuable.
 - Prenez en considération la dynamique psycho-sociale qui risque, par voie de réaction, de minimiser les concessions accordées par certains groupes et ainsi de polariser et d'escalader inutilement le processus.
 - L'on a vu, maintes et maintes fois, que les rapports personnels entre les personnes qui négocient un accord constituent un aspect fondamental de sa

¹⁰ ***BATNA** – best alternative to negotiate agreement – meilleure formule pour négocier un accord. Autrement dit, quelle est ma meilleure option si je n'obtiens pas un accord.

****ZOPA** – zone of possible agreements – zone d'accord possible. Toutes solutions possibles à la négociation, autrement dit, toute la gamme d'accords possibles entre les parties.

validité, mais aussi un sérieux écueil s'ils ne sont pas bons. Cela pourra se refléter dans l'existence de coalition avec les entités en présence, une coopération fondée sur des relations à long terme et pas seulement sur l'acceptation ponctuelle de telle ou telle exigence de l'organe de réglementation.

4. Essayez de comprendre ce que l'autre partie attend de la négociation. L'aptitude de trouver la solution optimale est aussi importante que la maîtrise du processus lui-même. N'oubliez pas qu'il n'y a pas de réponse toute faite. Essayez de définir une tactique à la table des négociations et en dehors. Réfléchissez soigneusement au schéma de concessions, aux techniques d'ancrage et de présentation, aux informations déterminantes, au rétrécissement de l'éventail des formules pouvant être envisagées et à la nécessité d'éviter les comportements opportunistes et les dilemmes éthiques.
5. À la table des négociations, il importe au plus haut point de susciter un climat de nature à donner à chacun la possibilité d'exprimer son avis sur la question en cause. Il faut éviter de faire apparaître qu'il y a une partie "hôte" et une partie "invitée". Il conviendra par conséquent de choisir un lieu neutre pour la négociation.
6. Ne perdez jamais de vue qu'il faut explorer la zone d'accord possible et de l'élargir sans toutefois faire de voeu pieux. Autrement dit, la meilleure solution est parfois pas d'accord du tout.
7. Régler tous les détails. L'on a naturellement tendance à régler rapidement une question sans accorder d'attention suffisante à des détails qui peuvent s'avérer très importants à l'avenir. Ne pas se précipiter pour parvenir à un accord et rester vigilant à tout moment.
8. Garder présent à l'esprit les partis pris personnels. Certaines des erreurs les plus fréquemment commises par les négociateurs sont les suivantes:
 - Escalade irrationnelle de l'engagement – poursuite d'une démarche même lorsqu'elle s'est avérée injustifiée.
 - Mythe du "gâteau" immuable – jeu à somme zéro¹¹ plutôt que compromis bénéfique. Il vaut mieux s'en tenir au concept "c'est vous ou moi".
 - Ancrage et ajustement – il se peut que l'ancre soit fondée sur des données défectueuses et risquant d'induire en erreur.
 - Présentation – la façon dont une question est présentée peut influencer l'autre partie selon qu'elle accepte de prendre des risques ou répugne à le faire. Peut affecter le jugement.
 - Disponibilité de l'information – les données doivent être claires et simples.
 - La malédiction du gagnant – régler une question trop rapidement peut donner à l'autre partie l'impression désagréable qu'elle aurait pu mieux faire.
 - Excès de confiance – surestimer la probabilité de réussir, ce qui peut affecter les possibilités de compromis.
 - La loi du petit nombre – extrapolation d'une expérience limitée, problème pour un négociateur expérimenté.
 - Égocentrisme – tendance à sous-estimer le rôle de la situation et à surestimer le rôle de la personne. Parfois, la personne assise de l'autre côté de la table a

¹¹ Le gagnant emporte le tout. Plus un moins un égal zéro. Concepts tirés de la théorie des jeux.

des idées tout à fait différentes et le rôle qu'elle joue maintenant est celui d'un agent.

- Ignorance des vues de l'autre partie – méconnaissance des idées et des préférences de l'autre partie.
 - Réaction de sous-estimation – réaction subjective qui consiste à sous-estimer les concessions faites par l'autre partie dues au fait que c'est d'elle qu'elles proviennent.
9. Plusieurs suggestions méritent d'être gardées à l'esprit pour améliorer la communication lors des négociations:
- Utilisation de questions – pour obtenir un complément d'information, lancer des idées et justifier des arguments. Il faut également éviter de poser des questions qui risquent de mettre l'autre partie dans l'embarras et de l'amener à raidir ses positions. Une question peut être une porte qui permet de sortir de l'impasse.
 - Écouter – il est très important d'écouter attentivement et de réfléchir. Vous pouvez répéter en vos propres termes ce que vous avez entendu.
 - Une écoute passive consiste à recevoir un message sans fournir d'information en retour, ce qui est utile avec un partenaire bavard.
 - Reconnaissance – une réponse suffisante, même minimale, peut être interprétée comme un accord concernant ce qui vient d'être dit.
 - Inversion des rôles – moyen qui peut être utile pour comprendre la position de l'autre partie, ce qui peut même être fait verbalement.
 - Considérations spéciales à la fin des négociations – éviter les erreurs fatales.
 - Clôture du dossier – éviter les remarques inutiles et les informations non nécessaires, ne pas réagir aux observations faites et établir un document écrit à la fin des négociations.

En définitive, l'accord conclu doit être **meilleur que le BATNA, légitime, novateur et viable.**

4.2 Situations représentatives – négociations concernant l'environnement

Après avoir vu quels sont les éléments fondamentaux, étudions maintenant quelques situations représentatives auxquelles l'organe de réglementation ou ses agents sur le terrain peuvent être confrontés.

La toile de fond, pour l'essentiel, est la même. L'organe de réglementation et d'application essaie de faire en sorte qu'une installation, un groupe de titulaires de permis ou un groupe d'entreprises opérant dans la même branche d'activités se conforment à leurs obligations en vertu de la législation et des règlements existants ou envisagés. La route qui mène à ces objectifs est semée d'embûches, qu'il s'agisse de motifs économiques, de pression politique, de l'intérêt général, des pressions exercées par les ONG, des relations personnelles ou de l'idée différente que chacun se fait de la trame constituée par l'économie, le bien public et l'environnement.

Le choix à opérer est par conséquent entre une méthode imposée et l'exercice d'un pouvoir coercitif, avec toutes leurs incidences, et une négociation tendant à obtenir le maximum au moyen d'une persuasion des "clients".

Il y a lieu de souligner à l'intention du profane qui se demande pourquoi un organe de réglementation devrait négocier avec ceux qui violent les normes établies, pensant que ce concept ne devrait s'appliquer qu'aux premières étapes de la délivrance du permis et aux

conditions générales uniquement, que la réponse, en réalité, est simple. Dans la pratique, la tâche de l'inspecteur ne se ramène pas à dire: c'est tout ou rien. Il est soumis à des pressions, des conflits et des intérêts si complexes que, bien souvent, des compromis sont indispensables, et c'est précisément pourquoi l'aptitude à la négociation joue un rôle capital. En gros, les négociations concernant l'environnement peuvent se dérouler à trois niveaux. Il y aura manifestement des situations intermédiaires ou des chevauchements mais, dans un souci de simplicité, l'on évoquera uniquement ces trois niveaux:

- **Niveau local**

Il pourra s'agir d'un processus de négociations qui variera selon le thème traité au plan local. Par exemple, la négociation pourra tendre à persuader le propriétaire d'une installation de se conformer à une nouvelle directive ou réglementation qui n'est pas encore en vigueur mais que l'organe de réglementation local souhaite voir appliquer dès que possible. Il pourra s'agir aussi d'un processus de longue haleine, l'organe de réglementation cherchant à imposer les meilleures techniques disponibles à une certaine usine ou installation. Habituellement, cela est impossible sans la coopération de l'installation et le titulaire d'un permis lui-même car c'est lui qui connaît le mieux son domaine d'activités. En pareille situation, par conséquent, il faut faire preuve de sagesse et utiliser au mieux les techniques de négociation, qui peuvent être utiles, même au niveau le plus simple, au plan local, dans les relations entre un inspecteur, le directeur de l'installation ou l'un de ses cadres. Il conviendra d'utiliser toutes les techniques de négociation appropriées pour essayer d'obtenir le respect des normes essentielles, l'hypothèse étant qu'il n'est pas souhaitable d'appliquer des mesures coercitives.

- **Plan national**

Le processus de négociation, en l'occurrence, se déroule à un niveau supérieur en raison du rang des négociateurs (hauts fonctionnaires et responsables de grandes sociétés), de la complexité des questions en jeu, du montant des investissements à prévoir, des pressions politiques qui s'exercent sur les directeurs des organismes publics, de la nécessité de négocier avec les partis multiples et du risque de se trouver en présence de coalitions lorsque des intérêts nationaux sont en cours.

Supposons par exemple qu'un organe de réglementation souhaite mettre en oeuvre un nouveau programme d'application pour que l'industrie collabore pour réduire les émissions de gaz carbonique et de métaux lourds provenant des gaz d'échappement. Une telle initiative a le plus de chances de réussir si l'organe de réglementation consulte le Ministère des transports et les clubs d'automobilistes et, sans doute, entame des négociations avec eux.

- **Plan international**

Le processus de négociation au plan international est le plus complexe pour un organe de réglementation étant donné qu'il fait habituellement intervenir des questions, des partis et des niveaux de négociation multiples. En l'occurrence, la situation politique internationale revêt la plus haute importance, et l'agent ou messenger et sa relation avec l'organe de réglementation constituent un élément à prendre en considération. Ces négociations concernent habituellement des intérêts internationaux (bilatéraux ou multilatéraux) touchant les risques de pollution transfrontière ou le mouvement et le transport de substances dangereuses. Il y a évidemment des négociations de caractère essentiellement global, qui sont celles qui concernent la mise en oeuvre des conventions internationales, parmi lesquelles l'on peut citer le Protocole de Kyoto, la Convention de Bâle, les réunions de l'OMI, la Déclaration de Rio et bien d'autres encore. En l'occurrence, les intérêts sont complexes et doivent être évalués avec prudence. Un bon

exemple de la complexité de telles négociations au plan mondial et de l'intervention d'un grand nombre d'intérêts sans rapport avec l'environnement est celui du Protocole de Kyoto tendant à réduire les émissions de gaz qui causent l'effet de serre. Après avoir signé cet instrument, les États-Unis d'Amérique – qui sont le pays qui émet les plus grandes quantités de carbone dans l'atmosphère ont déclaré, par l'entremise du Président Bush, qu'ils revenaient sur leur engagement et ne ratifieraient pas la Convention.

Négociations avec les collègues

Une autre situation fréquente qu'il y a lieu de mentionner ici est celle des négociations qui se déroulent au sein même de l'organisation, et qui peuvent être aussi brutales et agressives que celles qui sont menées en dehors. Il faut par conséquent être prêt à appliquer tous les principes et méthodes susmentionnés dans les négociations internes. Naturellement, la seule différence est que, ce faisant, il faut tenir compte du fait que les intérêts en présence sont tout à fait différents, et que l'on ne négocie plus au nom de l'organisation pour obtenir le respect de la réglementation applicable mais plutôt au même niveau, pour promouvoir les intérêts communs.

Négociations relatives à l'environnement

Plusieurs éléments doivent être gardés présents à l'esprit lorsqu'il faut négocier une question environnementale avec le titulaire d'un permis ou d'une installation.

- Vous commencez avec de meilleures cartes en main étant donné le pouvoir légitime dont vous êtes investi. Cependant, ne vous y trompez pas et n'oubliez pas la faiblesse des forts. Vous vous rendrez peut-être compte, par exemple, que votre vis-à-vis a noué des coalitions, a bien préparé sa position, etc. Souvent, votre interlocuteur exploitera le fait qu'il est "seul" contre les pouvoirs constitués" pour justifier son argumentation, ce qu'il ne faudra pas oublier lorsque l'on commencera à négocier.
- Cherchez à bien comprendre les intérêts de votre interlocuteur. En règle générale, ne vous fixez pas sur une position déterminée, votre objectif étant de parvenir à une situation environnementale meilleure qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. Le mieux est d'exposer votre position, qui est un exposé logique de la législation applicable. Cependant, votre interlocuteur aura souvent des intérêts économiques, représentatifs (à l'égard de ses clients et du public), etc. Par conséquent, si l'organe de réglementation veut exploiter au mieux le processus de négociation, il doit bien le préparer en se fondant sur les principes susmentionnés.
- Efforcez-vous d'avoir en vue à tout moment l'ensemble de la situation et de mettre l'accent sur les intérêts environnementaux. Le processus de négociation peut faire intervenir des parties et des problèmes complexes et être mené à plusieurs niveaux. Cela étant, il est très facile de se laisser détourner de l'objectif principal. Il importe donc au plus haut point que l'équipe de négociation ou le négociateur réévalue constamment les résultats des processus pour déterminer s'ils répondent à l'objectif recherché. Souvent, l'on se trouve en présence d'intérêts très divers défendus par de multiples partis, mais le seul organe véritablement responsable des questions environnementales est l'organe de réglementation ou d'application.

Lorsqu'il s'agit d'un projet d'envergure majeure, il faudra négocier d'innombrables points. L'on peut en citer des exemples très évidents comme la construction d'un port, d'une autoroute, d'un pont, d'un aéroport, d'une décharge ou d'une station d'épuration des eaux usées. Cependant, même le déplacement d'une route d'accès exigera des négociations avec la municipalité, les voisins et les entrepreneurs pour mettre en place les murs acoustiques et les systèmes de drainage nécessaires. Un léger aménagement d'une décharge qui suppose un investissement de 50 000 dollars devra être négocié si l'organe de réglementation ne veut pas que la question soit portée devant un tribunal. Il faut, pour cela, qu'une équipe d'experts puisse exposer son dossier pendant les négociations.

Il importe par conséquent que les principales méthodes de négociation soient parfaitement maîtrisées par presque tous les agents de l'organe d'application.

Chapitre 5 – Pollution de source diffuse et stratégies d'application

En principe, il est relativement aisé d'appliquer des techniques d'inspection et des stratégies d'application lorsqu'il s'agit de source de pollution spécifique, mais cela est beaucoup plus difficile lorsque l'on se trouve en présence de source de pollution diffuse. Prenons le cas de la teneur en plomb mesurée à l'extrémité d'un émissaire et la pollution de l'air ambiant causée par les vapeurs de plomb contenues dans le gaz d'échappement des véhicules. Comment pouvons-nous rédiger des normes appropriées puis les faire respecter?

Principales questions et définitions à étudier plus avant:

Pollution de source ponctuelle, pollution atmosphérique, domaine public, normes relatives à la qualité de l'air ambiant et de l'eau, ONG.¹²

Plusieurs exemples viennent à l'esprit lorsque l'on parle de source de pollution non spécifique. Il peut s'agir:

Des métaux lourds émis dans l'air ambiant par les gaz d'échappement des automobiles; De la pollution marine causée par les matières organiques et les nutriments apportés par les cours d'eau et les eaux de ruissellement; De la pollution du sol et du sous-sol causée par les engrais et les effluents des stations d'épuration primaires; De la pollution marine causée par les hydrocarbures et les déversements de combustible non découverts; Des débris C&D¹³ rejetés dans le domaine public.

Quelles sont par conséquent les possibilités de maîtriser ces sources de pollution et avec qui l'organe de réglementation devra-t-il traiter s'il n'existe pas de cible ou d'entité spécifique qui puisse être déterminée en fonction de sa situation géographique ou de ses activités?

Pour commencer, nous utiliserons les dispositions des catégories de pouvoirs pour essayer de déterminer les éléments à prendre en considération et les éléments à inclure ou à exclure lors de la formulation de la stratégie à suivre. Pour débiter, par conséquent, nous allons commencer par dire ce qui ne donnera probablement pas de résultat, à savoir le recours à un pouvoir de coercition, qui sera sans doute sans effet en l'occurrence. Lorsque l'on n'est pas en présence d'une entité bien déterminée, aucune sanction ne permettra de résoudre le problème ou de causer un effet de dissuasion. Le reste peut, d'une manière générale, jouer un rôle:

- Pouvoir de l'expert – recherche de solutions pouvant éliminer la source de pollution, en collaboration avec les parties prenantes;
- Pouvoir de récompense – possibilité pour les pouvoirs publics d'offrir de meilleures solutions à la source de pollution au moyen de budgets spéciaux;
- Pouvoir de situation – de l'organe de réglementation à l'égard des installations à réglementer, pouvoir qui doit être utilisé judicieusement par le biais du public, de la communication, des médias, des ONG et de l'influence politique.

Marche à suivre

Pour commencer, il faut essentiellement rassembler des informations sur la nature de la pollution, les sources qui peuvent y contribuer, les quantités et la concentration de polluants, les risques, les effets sur la santé et la situation en d'autres lieux, le tout,

¹² Organisation non gouvernementale.

¹³ Construction et démolition.

évidemment, en tenant compte de la nature de la pollution. Des programmes de surveillance constante du milieu marin ou de la qualité de l'air ambiant sont indispensables pour rassembler des informations fiables. Dans d'autres cas, une reconnaissance aérienne pourra être un bon moyen de rassembler des informations. Dans le cas des rejets des déchets solides dans le domaine public, l'on pourra ainsi essayer de déterminer l'ampleur du problème avant de s'y attaquer.

Supposons par exemple que sur une certaine côte de l'est de la Méditerranée, le long d'une pente d'une quinzaine de kilomètres, l'on ait trouvé de fortes concentrations de plomb (Pb) dans les eaux peu profondes ainsi que dans le sable de la côte elle-même, concentrations deux ou trois fois plus élevées que dans les autres lieux où il a également été prélevé des échantillons. L'on a supposé que ces concentrations étaient dues au gaz d'échappement des véhicules étant donné que cette région très peuplée était caractérisée par une circulation intense de tous types de véhicules. Ainsi, il a fallu élaborer un plan spécial pour s'attaquer à cette source diffuse de pollution par le plomb. Cependant, il a fallu d'abord entreprendre une étude pour déterminer avec la plus grande exactitude possible si l'origine suspectée de la pollution en constituait effectivement la cause. Il a fallu en outre déterminer l'effet des concentrations en question pour pouvoir réduire les émissions et par conséquent leur impact.

Plusieurs méthodes sont suggérées lorsque l'on se trouve en présence de telles sources diffuses de pollution:

1. Élaboration d'un programme à longue échéance reposant sur des textes législatifs ou réglementaires appropriés pour que toutes les parties qui contribuent à la pollution respectent les normes applicables.

Les estuaires de cours d'eau, par exemple, sont considérés comme des "sources ponctuelles" de pollution du point de vue géographique mais aussi comme "source diffuse" étant donné la forte variabilité des causes de pollution. Les stations d'épuration des eaux usées déversent les eaux usées traitées dans les cours d'eau puis dans le milieu marin. Ce faisant, elles émettent de grandes quantités de nutriments (principalement N et P) qui, à leur tour, peuvent entraîner une eutrophisation¹⁴ et des floraisons toxiques d'algues en mer. Souvent, ces installations sont situées très en amont mais sont celles qui contribuent le plus à la pollution du cours d'eau. Ainsi, une analyse soigneuse permettra de déterminer que cette "source diffuse" de pollution est en fait une mosaïque de source ponctuelle d'éléments identifiables. Pour s'attaquer à ce problème, par conséquent, le programme élaboré devra tendre soit à éliminer une quantité aussi grande que possible de rejets pour qu'ils puissent être réutilisés, soit à faire en sorte que les rejets soient traités selon les MTD de manière à réduire les polluants. Ce programme supposera surtout des investissements d'équipement. L'on pourra également, en l'occurrence, envisager d'appliquer des mesures coercitives.

2. Avoir recours à l'opinion publique et utiliser tous les moyens de communication pour obtenir que les parties prenantes respectent les normes applicables.

Les sources de pollution de l'air ambiant comme les véhicules constituent l'un des pires problèmes de pollution du monde moderne. Les véhicules constituent en effet, et de loin, le pire facteur de pollution diffuse en milieu urbain, qui affecte sérieusement la santé de millions d'êtres humains.

En l'occurrence, l'organe de réglementation, pour réduire la pollution de l'air ambiant, doit appliquer une approche globale qui tienne compte, principalement, du rôle que

¹⁴ Floraisons d'algues dans le milieu marin causées par une charge excessive des nutriments dans l'eau.

peut jouer le public. Il devrait par conséquent élaborer un programme qui, premièrement, fixe des objectifs réalistes et qui, deuxièmement, donne à l'industrie et aux importateurs de bonnes raisons d'accepter une mesure qui coûtera certainement des millions, sinon plus. Ce programme devra avoir recours à la coopération du public et des médias pour entreprendre un effort à longue échéance d'infléchissement de l'opinion publique pour la sensibiliser au danger que représente la pollution causée par les véhicules. L'organe de réglementation devra ensuite essayer de convaincre, au moyen des pouvoirs que lui confèrent ses compétences d'expert et sa situation, les usagers de privilégier des véhicules qui polluent moins et, de préférence, d'utiliser des transports en commun. Cependant, il ne faut pas oublier que tout dépendra des méthodes employées pour mobiliser le concours du public (voir également le chapitre 8).

3. S'attaquer à la principale source de la substance qui contribue directement ou indirectement à la pollution.

Il y a des cas de sources de pollution bien identifiées – par substance ou même par origine – qui sont souvent considérées comme diffuses, par exemple les détergents de machines à laver qui apportent des substances comme le Boron¹⁵, qui accroît la salinité des terres agricoles irriguées au moyen d'eaux usées municipales traitées. Il peut également s'agir de matières dangereuses comme le TBT¹⁶, qui est utilisé comme additif dans les peintures anti-salissures utilisées sur la coque des navires et qui, étant un puissant biocide qui se dégage lentement dans le milieu marin, est un agent de pollution très persistant.

En pareilles situations, bien qu'il s'agisse d'une source de pollution diffuse, son origine est bien déterminée et peut par conséquent être visée directement par un programme d'application. Dans le cas du Boron, par exemple, le programme doit s'adresser à deux types de public en utilisant dans les deux cas les pouvoirs d'experts de l'organisme de réglementation et en prévoyant une longue procédure de négociations. Le programme doit s'adresser tout d'abord aux fabricants de détergents, qui doivent être persuadés de remplacer les substances en question par des substances plus respectueuses de l'environnement. En l'occurrence, les ONG peuvent jouer un rôle utile. La législation peut également être invoquée (permis de fonctionnement, permis de stockage de substances et autres types de permis) à la différence de ce que nous avons dit dans la préface du présent chapitre.

La deuxième cible du programme, plus complexe, est l'utilisateur final lui-même. Dans ce cas particulier, un programme tendant, par exemple, à réduire de 30% l'utilisation de détergents, doit convaincre l'utilisateur sans pouvoir exercer aucun contrôle ni aucun pouvoir de coercition. Le programme doit par conséquent, dans ce cas également, reposer sur une campagne auprès du public.

4. S'adresser au public directement dans les cas où c'est le public lui-même qui est la source de pollution.

Il existe des sources diffuses de pollution semblables à la pollution atmosphérique causée par les véhicules à moteur mais plus simples. L'on peut citer en exemple le fait de fumer des cigarettes ou de déposer des ordures dans le domaine public. Le principe, ici, est essentiellement identique à celui décrit ci-dessus, sous réserve d'une légère exception.

¹⁵ Le Boron est un composant chimique utilisé dans les détergents qui contribue à la salinisation des terres agricoles.

¹⁶ Tributylétain – puissant biocide utilisé dans les peintures anti-salissures marines.

Dans les cas de ce type, le programme doit, dans une certaine mesure, prévoir le recours à un pouvoir de coercition. Dans les deux cas – fumer en public et jeter des ordures – l'organisme de réglementation ne doit pas renoncer aux "bonnes vieilles méthodes" d'application, comme un procès-verbal ou une amende, mais il doit le faire en l'accompagnant d'une publicité appropriée, et seulement lorsque de telles mesures font partie d'un programme plus large et plus fondamental et ne constituent pas une fin en soi.

Chapitre 6 – Coopération internationale

Nombre des sources de pollution du milieu marin ont un caractère international. Les océans sont, par définition, le trait d'union entre des continents et des pays différents. Il faut donc admettre d'emblée que les gouvernements doivent coopérer pour prévenir la pollution du milieu marin de sources terrestres et les autres formes transfrontières de pollution. Tel est également le cas du transport et du commerce illicites de déchets et d'autres substances potentiellement polluantes.

Principales questions et définitions à étudier plus avant:

Conventions internationales, déchets dangereux, pays en développement, transport international, coopération internationale, sanctions internationales, INECE.

Les sources maritimes de la pollution du milieu marin sont couvertes par un cadre juridique détaillé constitué par la Convention pour la prévention de la pollution par les navires (Convention MARPOL 73/78). Cette convention, conclue sous les auspices de l'OMI montre qu'il existe en fait un cadre de coopération bien établi à l'intérieur duquel les pays peuvent collaborer pour prévenir la pollution du milieu marin en particulier.

L'environnement transcende les frontières physiques ou politiques, comme le prouve la réalité. L'on peut donner des exemples très simples. Un déversement d'hydrocarbures dans les eaux internationales de la Méditerranée peut facilement causer des dommages considérables au littoral, à l'infrastructure ou aux plages de deux ou trois pays. De même, la pollution atmosphérique provenant des régions industrialisées d'un pays peut facilement se déplacer sur des centaines de kilomètres et entraîner des concentrations accrues de polluants dans d'autres pays sous le vent.

La question est donc de savoir ce que devraient faire les gouvernements pour s'attaquer aux causes transfrontières de pollution. Il s'agit de savoir comment des programmes d'application et d'autres initiatives de ce type peuvent être formulés en présence de pays, de cultures, de structure législative, de priorités et d'intérêts différents en matière d'environnement.

La signature et la ratification de conventions est peut-être le principal moyen de créer des engagements internationaux. Naturellement, cela contribue aussi à renforcer les outils juridiques nationaux et est un premier pas sur la voie d'un resserrement de la coopération internationale.

En outre, les décideurs en matière environnementale ne doivent jamais perdre de vue que, lorsque l'on parle d'application internationale, l'essentiel est de fixer des objectifs fermes et de convaincre les partis de coopérer pour les réaliser. C'est ainsi, par exemple, que la phase III du MED POL, dans le contexte du Plan d'action pour la Méditerranée, a élaboré un programme d'actions stratégiques (PAS) qui a fixé en matière d'environnement des objectifs fermes fondés sur des données scientifiques fiables rassemblées depuis près de 25 ans. Ce programme définit les limites et objectifs que doivent atteindre les Parties contractantes à la Convention de Barcelone d'ici à 2025. Il s'agit là d'un bon exemple de coopération internationale et de programme d'application fondé sur des engagements et une autorité morale sans qu'il soit prévu réellement de sanctions ou de mesures d'application.

6.1 La pollution transfrontière et l'assurance du respect des normes

Le transport illégal de matières dangereuses (Convention de Bâle), le transport illégal de chlorofluorocarbone (CFC) et autres substances qui appauvrissent la couche d'ozone

(Convention de Montréal), le commerce illégal d'espèces en voie d'extinction, et le commerce illégal de déchets dangereux et de déchets soupçonnés d'être radioactifs sont autant d'éléments de pollution transfrontière délibérée. Autrement dit, il ne s'agit pas de conséquences ou de sous-produits involontaires d'activités mais plutôt d'opérations réalisées délibérément par des personnes ayant de puissants motifs de le faire.

Comme indiqué ci-dessus, il existe une deuxième série de situations constantes de pollution transfrontière de différentes natures, par exemple les déversements de grandes quantités d'hydrocarbures dans le milieu marin, le rejet continu dans le milieu marin d'eaux usées et d'effluents industriels de différentes sources, le rejet dans l'atmosphère de NOx, de SOx et d'autres substances qui se déplace sur des centaines de kilomètres, etc. Ces sources de pollution sont "fabriquées" dans certains États et causent une pollution dans d'autres, voire dans toute une région ou même dans le monde entier.

La plupart de ces délits environnementaux, sinon tous, sont motivés par de puissants intérêts économiques. Le mouvement transfrontières de biens et de substances sur des milliers de kilomètres est un phénomène mondial, et c'est dans cette perspective qu'il faut replacer les efforts déployés pour réduire ces sources de pollution en faisant respecter les règles et réglementations applicables.

Quels sont les problèmes que posent ces activités et dont il importe de tenir compte?

- Dans le cas des incidents de pollution en tant que tels, la réponse est évidente. Il est clair que, lorsque l'on parle de pollution marine, de substances toxiques et de polluants transportés par l'atmosphère, de la pollution des bassins fluviaux, de la pollution des eaux souterraines, un pays constitue la source de pollution en amont qui cause des dommages à un autre pays en aval. Il se trouve que la situation est infiniment plus complexe dans la réalité lorsqu'il existe un grand nombre d'entités qui contribuent à la pollution et autant qui en souffrent. Elle devient encore plus complexe lorsque tous les pays peuvent contribuer à la pollution, d'une part, et que beaucoup en subissent ou peuvent en subir les conséquences alors que les dommages ne sont pas encore même certains ou sont contestés, de l'autre. Tel est le cas, par exemple, du réchauffement de l'atmosphère causé par les concentrations accrues dans la haute atmosphère de gaz à effet de serre. Ce problème complexe est par excellence un type de pollution transfrontière qui intéresse tous les pays ayant un effet mondial dont la solution est théoriquement à la portée de l'humanité (le Protocole de Kyoto reflète les efforts juridiques déployés par la communauté mondiale pour remédier à la situation. Jusqu'à présent, il constituait également un exemple de non-respect mondial).
- La situation en ce qui concerne le transport et le commerce transfrontières de sources potentielles de pollution est légèrement différente. En l'occurrence, il faut tenir compte de plusieurs aspects:
 1. L'exportation par les pays d'origine de substances dangereuses et non contrôlées vers des localités (habituellement des pays en développement) où il n'existe pas de technologies et de procédures appropriées de manutention, pas de décharges sûres et pas de techniques et de matériel de recyclage.
 2. L'exportation illégale s'accompagne de risque de marché noir, de risques supplémentaires pour l'environnement et d'un danger de contribuer à la criminalité transnationale organisée.
 3. Les procédures de manutention et de transport non contrôlées et non supervisées constituent un sérieux risque de pollution tout au long de l'itinéraire.

Pour commencer, par conséquent, un programme d'application bien conçu – pour chaque pays participant – devra, pour prévenir de telles situations, comporter:

- Un réseau international constitué de points focaux désignés et d'autorités compétentes. Ce réseau devra administrer la libre circulation de l'information concernant les substances polluantes ou les sources de pollution.
- Une coopération visant à s'attaquer aux bases financières de ces délits environnementaux.
- Des moyens législatifs communs et un système d'inspection doté du matériel approprié et d'un personnel qualifié.
- La définition des obligations, des priorités et des intérêts communs en ce qui concerne l'application de sanctions.
- Une organisation solide dotée des compétences, du savoir et des technologies minimums nécessaires.

En tout premier lieu, chaque pays doit recenser les principaux problèmes que pose le transport transfrontière de substances polluantes et les sources de pollution transfrontière.

En ce qui concerne le transport et le commerce des déchets, et après avoir défini avec précision la nature du problème, les objectifs d'un pays devraient être les suivants:

- S'assurer que tout le nécessaire est fait pour réduire au maximum les déchets produits et, à cette fin, appliquer les MTD.
- S'assurer que les déchets produits sont éliminés localement à proximité de leur source.
- Veiller à réduire autant que possible le transport des déchets et, lorsqu'il est nécessaire, à ce que ce transport soit géré dans des conditions rigoureuses et respectueuses de l'environnement.
- Appliquer des normes strictes et des mesures d'application dans le ressort des autorités chargées du contrôle des frontières pour prévenir les expéditions illégales de produits risquant de causer une pollution.
- Veiller à ce que le transport de telles substances, lorsqu'il est autorisé, ait pour destination un pays capable de manutentionner, d'entreposer, de recycler ou d'éliminer les substances dont il s'agit d'une manière respectueuse de l'environnement et disposant des technologies et des connaissances techniques nécessaires à cette fin.

Chaque pays devrait étudier la possibilité d'adhérer aux instruments juridiques qui existent aux échelons mondial ou régional pour s'attaquer à différents problèmes. Ces instruments sont notamment les suivants:

- Convention de Bâle réglementant les mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination de 1989 (en vigueur depuis mai 1992).
- Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone.
- Protocole de Montréal sur des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.
- Protocole de Kyoto tendant à réduire les émissions de gaz à effet de serre (1996)
- Convention sur la diversité biologique (1995)
- Convention MARPOL 73/78 (six annexes) relative à la prévention de la pollution du milieu marin.

Ces traités ou conventions ont pour but de concrétiser les principes "penser globalement" et "agir localement". Pour les faire respecter, par conséquent, les pays doivent mettre en place les instruments juridiques nécessaires pour garantir l'application des directives internationales. Il faut ensuite éduquer les parties prenantes pour les informer de

ce que l'on attend d'elles à la lumière des nouvelles normes fixées. Il faudra pour cela mobiliser le soutien du public et des ONG afin de sensibiliser et de convaincre le public et de créer ainsi un climat et un appui politiques appropriés.

Pour promouvoir le respect des normes, il conviendra de mettre en place des procédures et un système adéquat, conformément aux objectifs que l'on entend réaliser. Il sera indispensable de dispenser une formation suffisante aux agents, de mettre en place des installations d'analyse et d'échantillonnage et des bases de données suffisantes ainsi que d'établir un système de transfert de l'information. Un autre obstacle à surmonter dès que possible tient aux objections des différents ministères et au manque de coopération. Ce problème doit être réglé à l'avance, faute de quoi le pays risque de se trouver dans une situation difficile et de devoir, devant les instances et les secrétariats des conventions internationales, justifier son manque de résultats en alléguant seulement des problèmes et des difficultés internes.

La coopération entre les parties à tel ou tel accord ou convention, ou même lorsqu'il n'existe pas d'instrument international, doit reposer sur la prise de conscience du fait qu'elle est dans l'intérêt de tous les citoyens de la région. Pour obtenir que les normes soient respectées, il faut par conséquent nouer de solides relations comportant un programme de surveillance et des échanges bilatéraux ou multilatéraux d'information, la création de partenariats entre les industries de tous les pays, un libre transfert de technologies, de savoirs, de normes techniques et de procédures, des programmes de formation et de perfectionnement des agents de l'inspection, du personnel responsable du contrôle des frontières, des agents des douanes, des officiers de police et des juristes et un renforcement des capacités des laboratoires désignés.

En cas de pollution transfrontière, la coopération internationale devra être fondée sur les sources spécifiques de pollution. Par exemple, le Protocole à la Convention de Barcelone relatif à la prévention de la pollution du milieu marin de sources basées à terre définit les lignes directrices générales à suivre, fixe des paramètres pour les rejets, pose les principes selon lesquels les rejets peuvent être autorisés et contient à l'intention des États parties des indications sur la raison de mettre en place le système de prévention de la pollution de la Méditerranée. À cette fin, chaque pays doit adapter sa législation pour l'aligner sur l'esprit et les lignes directrices du Protocole de manière à promouvoir la réalisation des objectifs fixés: minimiser le nombre de sources de pollution et fixer des normes aussi élevées que possible en ce qui concerne les rejets (application des MTD). Le respect de ces lignes directrices internationales n'est obligatoire que par le biais du mécanisme constitué par le programme MED POL du PAM. Dans ce cas particulier, des principes comme l'échange d'informations touchant les "points chauds" de pollution et la réalisation d'activités de surveillance continue servent à promouvoir le respect au plan international des dispositions du Protocole.

6.2 Application au plan intergouvernemental

Les délits et crimes environnementaux et les violations de la législation relative à la protection de l'environnement reposent sur différents motifs, selon la nature de l'infraction. L'on constate néanmoins que le motif économique est fréquent et puissant. Les délits environnementaux de caractère transfrontière reposent sur la même motivation et la coopération intergouvernementale doit mettre en oeuvre une énergique contre-motivation pour s'attaquer efficacement aux problèmes. Dans ce contexte, l'expression "application au plan intergouvernemental" désigne la coopération qui doit s'instaurer entre les différents États pour veiller à ce que les substances polluantes et les sources de pollution soient réduites et qu'elles ne soient pas négligées simplement parce que leur impact se fait sentir seulement au delà des frontières internationales.

C'est ainsi, par exemple que les pays devraient s'attaquer indirectement aux marchés de certaines substances qui devraient être pratiquement éliminées. En ce qui concerne la réduction des CFC (Protocole de Montréal), les pays ont interdit l'utilisation du bromure de méthyle – sur la base d'étapes annuelles bien déterminées – de façon à créer un nouveau marché pour les pesticides. L'un des résultats de cette intervention de la part des gouvernements a été une hausse des prix de la substance interdite du fait des moindres quantités qui sont disponibles sur le marché. Ainsi, d'autres méthodes et substances apparaissent comme de plus en plus intéressantes pour les usagers potentiels.

1. Transport illégal de substances dangereuses

- La réglementation en vigueur – qu'il s'agisse des législations nationales ou d'accords régionaux – est actuellement appliquée. Il faut cependant bien comprendre que, souvent, le mécanisme national ou local n'est pas pleinement compatible avec les accords internationaux et il doit être aligné sur le texte international pour éviter ultérieurement des malentendus quant aux mesures d'application à adopter.
- Engagement national – souvent, il semble que les pays, bien qu'ayant signé des accords internationaux, agissent différemment à l'intérieur de leurs frontières, ce qui cause un manque de correspondance au plan interne entre ce qui est déclaré sur la scène internationale et la mesure dans laquelle l'État est disposé à honorer pleinement ses engagements et ainsi à réglementer et à intervenir. L'expérience montre que cela est particulièrement le cas dans les pays en développement.
- L'institution compétente doit être désignée et dotée d'un personnel approprié, doit mener des programmes de formation et doit prendre les dispositions nécessaires pour assurer un libre-échange de l'information.
- Les services de contrôle à la frontière doivent être compétents, disposer des connaissances nécessaires et traiter le problème comme tout autre trafic illégal.
- Les équipes d'inspection habilitées par la loi doivent avoir une formation suffisante, être familiarisées avec les procédures applicables et opérer conformément à un plan de travail et à une stratégie d'application préétablis.

2. Sources de pollution transfrontière

- Pollution du milieu marin par les navires et par des sources basées à terre – application du principe de contrôle par l'État du port, et réalisation de vérifications périodiques, conformément à la Convention MARPOL, par des inspecteurs spécialement formés. Les MTD doivent être appliquées selon que de besoin à toutes les étapes du programme (y compris les négociations et la mobilisation du public – voir les chapitres appropriés).
- Substances transportées par l'atmosphère – en l'occurrence, l'application suscite des problèmes passablement complexes. La seule solution possible est de communiquer aux pays qui contribuent à la pollution une information en retour sur les évaluations de la qualité de l'air. Dans ce contexte, une application au plan international risque d'être extrêmement difficile. En 2000, toutefois, les États de la côte est des États-Unis ont exercé des pressions sur les États du nord et du centre du pays pour les amener à réduire les émissions de polluants dans l'atmosphère et pour appliquer des normes et d'autres mesures rigoureuses pour réduire les émissions.
- Pollution des eaux souterraines, des cours d'eau et des lacs – cette pollution survient lorsqu'un État en amont contamine la nappe aquifère. Il convient de noter, dans ce cas également, que la collaboration internationale tendant à réduire ces sources de pollution repose principalement sur des accords bilatéraux ou régionaux entre les États intéressés. Pour que ces accords soient appliqués, il faut pouvoir compter sur la bonne foi avec laquelle l'autre partie exécutera son intention de réduire cette

pollution ou d'y mettre fin (telle est d'ailleurs la règle générale en matière de coopération internationale tendant à réduire la pollution).

Pour donner corps à cette coopération internationale, il faut évidemment mettre en oeuvre non seulement les programmes internationaux mais aussi des lois nationales. Toutes les autres parties doivent être régulièrement tenues informées, des réunions formelles doivent être convoquées pour faire le point de la situation et il doit être mis en place un réseau informel afin de tenir en alerte les autorités compétentes responsables, ainsi qu'un système de communication.

À cet égard, l'on peut citer comme exemple le programme RAMOGE, qui associe la France, l'Italie et Monaco, et qui a pour objectif à long terme de préserver et de protéger la vie marine et l'environnement dans le golfe de Gênes.

Chapitre 7 – Respect et application de la norme ISO 14001 et du système SEGA

L'on peut aussi envisager de trouver d'autres possibilités pour pousser les parties prenantes à respecter la réglementation et à opérer d'une façon respectueuse de l'environnement dans le contexte du système de gestion de l'environnement de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), l'hypothèse étant toujours que le mieux est de prévenir.

Principales questions et définitions à étudier plus avant:

Système de gestion de l'environnement, directives de l'Union européenne, autocontrôle.

L'Organisation internationale de normalisation (ISO) a élaboré depuis les années 90 une série de normes de gestion de l'environnement appelée série ISO 14000. Cette série de normes, d'application volontaire, est aujourd'hui universellement reconnue et a été officiellement adoptée par différents pays comme normes environnementales nationales. C'est ainsi, par exemple, qu'Israël a reconnu et adopté officiellement ces normes en 1997, après que l'Égypte l'eût fait en 1996. En outre, pour beaucoup de grandes sociétés, il est devenu de plus en plus important d'obtenir pour des projets spécifiques la certification ISO 14001 afin d'appliquer visiblement des normes environnementales élevées.

L'Organisation internationale de normalisation a finalement approuvé les normes ISO 14001 le 1^{er} septembre 1996. Ces normes spécifient la structure d'un SGE qu'une organisation doit avoir mis en place pour obtenir sa certification et soulignent que ce SGE doit reposer sur un engagement de respecter la législation et la réglementation applicables.

La série ISO 14000 n'est pas la seule série de normes environnementales. Il y a également le système SEGA élaboré par l'Union européenne et adopté par la Communauté européenne en 1993. Ce système est légèrement différent car il stipule qu'une étude de référence initiale est obligatoire, est spécifiquement adapté à un site particulier et prévoit un audit complet une fois tous les trois ans.

La série ISO 14001 est la série de normes qui doit être certifiée et adoptée par les autorités nationales compétentes pour accorder un certificat ISO.

La série ISO 14001 met également en relief le fait que la gestion de l'environnement constitue un élément faisant partie intégrante de l'ensemble des responsabilités de gestion de toute organisation. À cette fin, elle énonce une série de principes clés pour la mise en oeuvre d'un SGE, et notamment les suivants:

- Reconnaissance du fait que la gestion environnementale est parmi les priorités les plus élevées de l'organisation.
- Établissement d'un dialogue avec les parties intéressées de l'intérieur comme de l'extérieur.
- Détermination des exigences législatives et des aspects environnementaux liés aux activités, aux produits et aux services de l'organisation.
- Encouragement d'une planification stratégique des mesures de protection de l'environnement pendant tout le cycle de fabrication ou de vie du produit ou du procédé.
- Mise en place de procédures disciplinées de gestion pour parvenir aux niveaux de performance recherchés.
- Affectation de ressources appropriées et suffisantes et réalisation de programmes de formation pour respecter constamment les niveaux de performance visés.

- Évaluation des performances environnementales au regard des politiques, buts et objectifs applicables et, le cas échéant, recherche d'une amélioration continue.
- Mise en place d'un processus de gestion afin de passer en revue et de vérifier le SGE et d'identifier les possibilités d'améliorer aussi bien le système que les performances environnementales.
- Coordination entre le SGE et les autres systèmes (par exemple ceux qui concernent la santé et la sécurité, la qualité ou la gestion financière).

Plus spécifiquement, les éléments exigés par la série ISO 14001 sont les suivants:

1. **Politique environnementale:** Il doit être élaboré une politique environnementale reposant sur la recherche d'une amélioration continue. Cette politique doit être en rapport avec la nature, l'ampleur et l'impact sur l'environnement des activités de l'entreprise. La politique doit être documentée et communiquée à tous les employés et être mise à la disposition du public.
2. **Planification:** La planification doit englober tous les aspects de l'impact sur l'environnement des activités de l'entreprise, les conditions juridiques et autres à remplir, les objectifs et buts à atteindre et les programmes de gestion de l'environnement. Après avoir élaboré une politique environnementale, les sociétés doivent mettre en place un système de planification des procédures à suivre pour identifier l'impact sur l'environnement des activités de l'entreprise ainsi que de ses procédés et de ses services et instituer des procédures pour identifier les normes légales et réglementaires applicables aux activités de l'entreprise, ainsi que les buts et objectifs à atteindre. De même, l'entreprise doit établir une procédure d'examen pour évaluer tous les impacts sur l'environnement liés à la planification, à la conception, à la fabrication, à la commercialisation et à l'élimination des produits de l'entreprise.
3. **Mise en oeuvre et fonctionnement:** Pour obtenir la certification ISO 14001, les entreprises doivent dégager des ressources humaines, technologiques et financières suffisantes pour que le SGE soit appliqué et fonctionne comme il convient. À cette fin, elles doivent également former tous les employés dont le travail peut avoir un impact sur l'environnement, mettre en place des procédures de communication internes et externes et établir un système de registres environnementaux et de contrôle de la documentation.
4. **Vérification et application de mesures correctives:** Les entreprises doivent instituer des procédures de vérification pour pouvoir prendre les mesures correctives appropriées. L'entreprise doit également mettre en place un système d'audits périodiques du SGE, ces audits pouvant être réalisés par les services internes ou des cabinets de l'extérieur.
5. **Analyse de la gestion:** La série ISO 14001 stipule que la direction de l'entreprise doit périodiquement, en le documentant, procéder à un examen du SGE.

Bien qu'il ait été élaboré aussi d'autres systèmes de gestion de l'environnement (par exemple le système d'écogestion et d'audit – SEGA – de l'Union européenne), la certification, et en particulier l'obtention du certificat ISO 14001, est devenue un objectif important pour beaucoup de grandes sociétés opérant au plan international. Dans le contexte des installations et des activités offshore, par exemple, où des difficultés logistiques compliquent les inspections et les mesures d'application, le SGE constitue en général un moyen efficace d'autoréglementation. De ce fait, l'utilisation d'un SGE est devenue une pratique standard pour les sociétés pétrolières établies. Par exemple, près de 100% des sociétés qui opèrent dans le golfe du Mexique participent à un programme de sécurité et de gestion de l'environnement mis au point par le Mineral Management Service (MMS) et l'American Petroleum Institute (API).

Quels sont les avantages?

Si l'adoption d'un système de gestion de l'environnement est devenue la règle, c'est parce que les entreprises réglementées ont compris qu'il est dans leur intérêt d'adopter ce concept et de dire "la prévention de la pollution paie" plutôt que "le pollueur paie". D'une manière générale, les normes en question indiquent les procédures que l'entreprise doit respecter pour faire en sorte que ces performances environnementales soient approuvées. En revanche, elles ne fixent pas d'objectif déterminé ni de niveau déterminé d'émissions ou de rejets. Elles déterminent plutôt les principes que doit suivre la direction de l'entreprise pour gérer ses activités de production tout en réduisant la pollution de l'eau, de l'atmosphère, du milieu marin et du sol, les nuisances sonores, les déchets et la pollution par les substances dangereuses. Ces normes sont conçues de sorte que l'entreprise respecte dans tous les cas la législation environnementale et les règlements locaux et s'emploie systématiquement à appliquer les MTD réalisables et économiquement viables. Il y a lieu de souligner qu'il s'agit essentiellement, en l'occurrence, d'une obligation dynamique et continue.

Pourquoi le secteur industriel s'engagerait-il à respecter de telles normes contraignantes?

Pour les installations réglementées, l'adoption et l'application des normes ISO 14001 et des normes semblables représentent beaucoup d'avantages, dont certains sont indiqués ci-après, pas nécessairement dans l'ordre de leur importance:

1. Exonération des responsabilités en cas d'accident. Lorsque des procédures appropriées ont été fixées, il y a moins d'accidents et moins de réclamations fondées sur la responsabilité de la direction. Cela permet de réaliser des économies de temps et d'argent.
2. Intérêt manifeste à respecter pleinement la loi, ce qui suppose moins de frictions avec les autorités, ce qui permet également d'économiser du temps et de l'argent.
3. Détection des risques de dysfonctionnements et de pannes. Lorsque des normes sont fixées et respectées, il est plus facile de détecter au moment opportun des dysfonctionnements qui risquent de coûter de l'argent à l'entreprise, indépendamment des conséquences que peut avoir la panne.
4. Moyen très simple et facile d'obtenir des licences et des permis des autorités. Lorsque l'entreprise respecte les normes établies, il est plus simple de délivrer tous les documents officiels.
5. L'adoption de normes peut beaucoup réduire l'ingérence de l'organe de réglementation ainsi que ses activités de surveillance, ses inspections et ses audits.
6. Étant donné que les risques pour l'environnement sont moindres, certains pays accordent des indemnités ou des dégrèvements aux installations qui ont adopté les normes. Il peut s'agir de dégrèvements fiscaux, d'une réduction des droits d'eau ou d'électricité, d'une diminution des primes d'assurance, etc.
7. Relations financières dans le contexte du commerce international. Ces normes ont plusieurs avantages à cet égard, notamment en confirmant aux yeux des investisseurs que l'entreprise est sérieusement résolue à respecter les normes applicables. Cela ouvre par exemple la porte à des mécanismes financiers internationaux comme la Banque mondiale ou divers autres fonds. L'entreprise, par ailleurs, peut recevoir des prêts à des taux d'intérêt et à des conditions de remboursement plus favorables.
8. L'image "verte" qui constitue une excellente publicité aux yeux du public.
9. Dans de nombreux pays, la certification est une condition préalable indispensable à la participation à un appel d'offres. Souvent, la société doit apporter la preuve qu'elle est certifiée pour pouvoir lancer un nouveau produit sur le marché.

10. De bonnes relations avec l'environnement immédiat et la communauté des autorités locales, qui sont naturellement intéressées par les activités de toute usine. L'adoption de normes environnementales permet de surmonter les résistances et facilite l'obtention de permis de construire et de permis d'agrandissement des installations.

Ainsi, il importe pour l'organe de réglementation d'encourager autant que possible l'adoption de ces normes par le secteur industriel, et même par les communautés locales et le secteur public. Dans divers pays, par exemple, les forces armées constituent, étant donné les risques de pollution qu'elles représentent et leur structure centralisée, une excellente cible pour faciliter l'application de ces normes.

Pourquoi ces normes sont-elles dans l'intérêt de l'organe de réglementation?

Pour l'organe de réglementation, cela signifie moins de travaux d'inspection car les normes ISO 14001 imposent à l'entreprise réglementée l'obligation d'appliquer un processus continu de contrôle et de supervision conforme aux paramètres fixés et approuvés dans le cadre du processus de certification. L'entreprise procède alors à un audit environnemental périodique qui donne à la direction un moyen de s'autocontrôler et de vérifier le respect des normes. Les audits peuvent être réalisés par des services agréés de l'installation ou, de temps à autre, par des cabinets spécialisés de l'extérieur.

Beaucoup d'organes de réglementation s'emploient à faire appliquer la série ISO 14000 et d'autres normes environnementales. Pour souligner l'importance qu'elles revêtent, beaucoup d'entre eux accordent un traitement spécial aux branches d'activités, installations publiques et autorités locales qui les adoptent. Ainsi, ces normes peuvent se traduire par une attitude à priori favorable à l'égard du client et ouvrir des possibilités de financement d'études environnementales.

Il ressort de l'expérience acquise jusqu'à présent dans plusieurs pays que les industries qui ont adopté les normes de gestion environnementale:

- Caused moins d'incidents environnementaux
- Produisent relativement moins d'effluents et d'émissions
- Gèrent mieux leurs stocks de matières toxiques
- Encouragent un développement durable en gérant l'installation d'une manière respectueuse de l'environnement
- Récupèrent leur investissement de différentes façons grâce à une meilleure gestion économique.

Il y a lieu de souligner une fois de plus que les systèmes ISO et SEGA sont des outils utiles et efficaces pour amener l'industrie à appliquer des procédures d'autoréglementation. Cependant, de tels systèmes ne sauraient se substituer à la responsabilité qui incombe à l'organe de réglementation de veiller à ce que les normes soient respectées et qu'en définitive, le résultat soit toujours dans l'intérêt général.

Chapitre 8 – Participation du public

Partout dans le monde, les organes de réglementation et d'application ont des idées très confuses en ce qui concerne le rôle du public lorsqu'il parle de transfert d'obligations et d'engagements plutôt que de services. Qui est ce "public"? est-il "avec nous" ou "contre nous"? Doivent-"ils" être laissés de côté ou devrions-nous plutôt mobiliser son concours et sa participation active.

Principales questions et définitions à étudier plus avant:

ONG, sources de pouvoir, éducation, information, aide des organisations civiles, diffusion de l'information, transparence.

Un public est un grand mot et est une expression qui désigne une entité comprenant chacun d'entre nous. Lorsqu'il parle du public, le fisc américain a à l'esprit, à peu près, toutes les personnes qui travaillent et qui relèvent de son ressort, peu importe qu'il s'agisse d'un national ou d'un étranger. Pour la police, le public désigne actuellement l'entité qui utilise ses services et qu'il faut protéger. La police de la route, cependant, peut considérer le public comme son principal objectif en tant que délinquant potentiel. Les organismes chargés de la protection de l'environnement, quant à eux, peuvent voir dans le public aussi (mais pas seulement) l'entité qui crée une pollution et qu'il faut sensibiliser et éduquer.

Dans le contexte des organes d'application, l'un des problèmes les plus fondamentaux, qui intéressent toutes les organisations dont la définition est un peu ambiguë, est **l'interaction avec le public**.

Le "public" répond à un grand nombre de définitions différentes et joue également des rôles multiples à l'intérieur du domaine d'action de tout organe de réglementation, qu'il s'agisse du rôle fondamental consistant à représenter l'intérêt public, en tant que "client", "partie prenante" ou "société", en ce qui concerne le travail de police ou la protection de l'environnement, par exemple, jusqu'à voir dans le public la cible de mesures d'exécution, en tant qu'"objet" ou que "délinquant", comme c'est parfois le cas aux yeux du fisc.

L'important est par conséquent de savoir quel est le rôle de la participation active ou passive du public dans l'action de l'organe de réglementation, et comment il se présente. S'agit-il d'un rôle positif ou peut-être négatif? Existe-t-il des limites quelconques?

L'accent doit être mis sur le rôle que peut jouer le public en tant que partie prenante, que client ou que société, plutôt que délinquant potentiel et comme cible des mesures d'exécution (comme cela peut être le cas aux yeux du fisc).

Nous avons identifié plusieurs des égards auxquels le public peut être utile pour l'organe de réglementation ainsi que divers aspects de sa participation comme spectateur ou comme client.

Autrement dit, tous les organes de réglementation doivent être conscients de l'existence d'au moins trois éléments fonctionnels majeurs:

1. **Le public comme source d'information** – Informations concernant les violations des normes, les plaintes, les tendances des progrès accomplis et du respect de la réglementation, l'avis général touchant les procédures et les formalités, autant de sources d'information que l'organe de réglementation ne doit pas négliger et qu'il doit exploiter judicieusement.

2. **Le public en tant que militant au service des efforts tendant à faire respecter la réglementation** – le public peut être volontaire pour participer à des activités de police ou de protection de l'environnement, fournir une aide pour des efforts spécifiques et jouer un rôle d'associé pour promouvoir les objectifs de la communauté.
3. **Le public en tant que cible des mesures de prévention** – éducation du public concernant les réglementations et les règles à suivre, et intégration des médias aux campagnes de promotion de toutes sortes.

Ces éléments sont discutés plus en détail ci-dessous. L'on trouvera dans une quatrième partie une brève discussion de certaines des carences et **des problèmes que pose la participation du public ou l'activité de réglementation**. La distinction établie entre les divers éléments répond à des considérations pratiques et logiques, bien qu'il existe parfois un certain chevauchement.

Le public en tant que source d'information

Savoir, c'est pouvoir. Cela a toujours été le cas et, à l'ère de l'informatique, cela est encore plus vrai. Le public constitue une source inépuisable d'informations de sorte qu'il importe au plus haut point pour toute organisation de mettre au point des méthodes afin d'exploiter efficacement cet outil. La collecte d'informations, le renseignement et le traitement des données constituent des aspects critiques de l'action des organes de réglementation.

Collecte d'informations auprès du public

Premièrement, il faut s'efforcer de rassembler périodiquement des informations auprès du public, qu'il s'agisse d'informations inédites concernant la violation par des employés des règles de santé et de sécurité ou d'autres questions. Rassembler des informations en dépouillant les plaintes du public devrait être pour toutes les organisations une source systématique et utile d'information. C'est ainsi que, dans la police, les informateurs constituent une source d'information précieuse pour suivre les tendances, définir les objectifs et savoir ce qui se passe dans la rue. Pour le fisc, partout dans le monde, la délation constitue une importante source d'information sur l'évasion fiscale. Deuxièmement, le public fournit des données d'une valeur incalculable au sujet de la situation d'urgence potentielle ou effective. Il peut s'agir d'un rapport concernant un déversement de matières dangereuses, l'identification d'un délinquant ou la plainte déposée par un citoyen concernant des émissions illégales de polluants qui causent des problèmes immédiats de santé au voisinage. En Israël, par exemple, des inspecteurs de la Division de l'environnement marin et côtier ont constamment recours au public pour se renseigner sur les déversements potentiels et fictifs d'hydrocarbures ou de déchets dans les ports et les ports de plaisance.

Réaction du public

Tout organe de réglementation doit être sensible à l'opinion publique et à l'idée que celle-ci se fait de son rôle et de l'efficacité avec laquelle il atteint ces objectifs. Ces critiques et ces données peuvent être utilisées pour améliorer la qualité des services ou même changer du tout au tout la tactique suivie ou l'objectif stratégique fixé. Ce qu'il faut, en l'occurrence, c'est essayer d'écouter et de comprendre quels sont les éléments qui mécontent réellement le public. Un sondage d'opinion peut donc être un moyen de rassembler des informations relativement fiables. Des sondages représentatifs menés conformément à la théorie de l'échantillonnage afin de s'enquérir de ce que pense le public des efforts de l'organe de réglementation peut être en soi une source utile de données pour évaluer l'efficacité des interventions, reconsidérer les méthodes et techniques suivies et, peut-être, évaluer les performances.

L'information est un courant à double sens. Ainsi, l'organe de réglementation doit tenir le public informé. Dans un autre domaine, c'est ce qu'a fait la police, par exemple lorsqu'elle diffuse des informations au sujet des personnes condamnées pour délits sexuels. Nous reviendrons sur cet outil lorsque nous aborderons la question de l'emploi de mesures préventives pour promouvoir le respect des normes.

Le public en tant que soutien actif des efforts tendant à faire respecter les normes

L'on peut citer un certain nombre de séries de questions et d'exemples pertinents:
Encourager les groupes d'intérêt privé à obliger les organismes publics à agir. Cette procédure de protection de l'environnement est solidement établie mais est regrettable car, paradoxalement, elle met en relief une certaine impuissance de la part de l'organe de réglementation. Souvent, c'est sous les pressions des groupes de défense d'intérêt public que les organismes étatiques sont forcés à agir pour faire respecter la loi et les réglementations en vigueur. Cela est arrivé d'innombrables fois dans beaucoup de pays où les actions en justice entamées par les citoyens ont fait échec à des projets illégaux de promotion immobilière le long du littoral. Dans l'affaire Asarco,¹⁷ en 1982, l'État de New York a intenté une action en justice contre l'Agence pour la protection de l'environnement et, par la suite, le tribunal de district a considéré que cette dernière devait publier les réglementations et directives concernant les émissions d'arsenic. C'était la préoccupation des citoyens qui avait été à l'origine de cette action. Le concept de "justice environnementale", constitue l'une des principales tendances de l'action de l'Agence américaine de protection de l'environnement ces dernières années. Il a vu le jour à la suite de la sensibilisation du public à l'inégalité de la charge socio-géographique représentée par la pollution, ce qui a orienté en conséquence l'action des organes de réglementation.

Aide des organismes civils pour promouvoir le respect et l'application des normes

La participation des groupes civiques constitue un aspect important de l'intégration du public à l'action des organes de réglementation, principalement en qualité d'observateurs ou de superviseurs. L'on peut en citer comme exemple les comités consultatifs de citoyens ou les comités de plaintes. En revanche, le public joue le rôle de surveillant indépendant, et l'utilisation d'un tel pouvoir neutre peut être utile pour l'organe de réglementation. L'on peut citer trois exemples d'une telle situation:

L'affaire Asarco – usine américaine de placage des métaux établie à –Seattle – constitue un excellent exemple de l'utilisation du public comme partenaire et comme partie prenante par un organe de réglementation pour déterminer la meilleure marche à suivre. Dans cette affaire, de plus, l'organe de réglementation avait eu la bonne idée d'associer le public à la fixation des plafonds d'émission et ce dernier a joué un rôle important à cet égard. Cette participation a ainsi ouvert la voie à des discussions semblables par la suite.

L'affaire de l'inventaire des rejets de matières toxiques¹⁸ est un cas dans lequel le public a été, officiellement ou non, le principal initiateur de la réduction constante des limites d'émission de matières toxiques aux États-Unis. C'est le public qui a été à l'origine du projet de loi qui a été déposé dans ce sens devant le Congrès et ce sont des groupes d'intérêt public qui ont critiqué l'Agence américaine de protection de l'environnement pour ne pas avoir exercé (à leur avis) son pouvoir de coercition pour réduire les émissions industrielles. Une fois que le système a été mis en oeuvre et que des données brutes – plus ou moins exactes – ont pu être consultées par quiconque, le public, en tant que menace invisible, a beaucoup contribué à aider l'organe de réglementation à réduire les plafonds d'émission.

¹⁷ "Managing Environmental Risk: The Case of Asarco", page 4 KSG case No. 847.

¹⁸ "The Toxics Release Inventory: Sharing Government Information with the Public", KSG Case No 1154.

L'industrie, pour sa part, a traversé une période de transition, consciente de ce qu'elle était soudainement plus vulnérable du fait de la transparence accrue entraînée par la diffusion électronique d'informations. Exploitant cette tendance, l'Agence de protection de l'environnement a mis en oeuvre son plan 33/50, qui a été considéré comme une réussite. L'on peut se demander dans quelle mesure l'inventaire des rejets de substances toxiques a été efficace, mais il est clair que l'industrie, une fois exposée aux yeux du public, a modifié ses attitudes et son comportement. Ce cas montre comment l'on peut utiliser le pouvoir du public pour améliorer l'environnement sans obliger l'industrie à se conformer à une loi quelconque.

En Israël, les "Gardiens de la propreté"¹⁹ constituent un exemple de mobilisation du public au service de la mise en oeuvre, dans la pratique, de la Loi de 1984 relative au maintien de la propreté. Cette loi interdit de jeter des ordures dans le domaine public et comme le Ministère de l'environnement n'a qu'une trentaine d'inspecteurs, le législateur a habilité le Ministre à désigner des volontaires civils. Ils sont aujourd'hui au nombre de plus de 200 000 mais 5 000 seulement d'entre eux sont considérés comme actifs (au moins un rapport par an). L'on se trouve en présence d'un public qui, même s'il ne signale pas d'infraction, est censé – cela n'a jamais été vérifié – être très sensibilisé et un bon avocat de la protection de l'environnement dans son ensemble (cela vaut également pour le renforcement des mesures de prévention).

La mobilisation du public dans le cadre du travail de police, comme on le verra ci-après, met en relief le fait qu'une utilisation judicieuse du public a, pour le travail de police, des avantages qui sont loin d'être évidents. Cela vaut peut-être aussi pour la protection de l'environnement dans certains pays, de sorte qu'il n'est pas inutile d'étudier les similitudes.

Sous réserve qu'il existe une législation appropriée, les gardes civils volontaires constituent une source de main-d'oeuvre publiquement disponible pour la police. L'on peut en citer comme exemple la garde civile israélienne, le "Mashaz", qui constitue une force faisant partie intégrante de la police nationale et dont les effectifs sont de 40 000 agents dans l'ensemble du pays. Habituellement, il s'agit de volontaires civils placés sous les ordres d'officiers de la police ordinaire. Ces agents réalisent des patrouilles de quartier pour prévenir la délinquance. Les membres du "Mashaz" ont le statut d'officier de police adjoint lorsqu'ils sont en service et reçoivent une formation de base concernant la lutte contre la délinquance, les premiers secours, les armes à feu et les procédures policières. L'innovation à cet égard est apparue fin 1998, date à laquelle ces volontaires ont été utilisés pour la prévention des délits environnementaux. Après avoir reçu une formation appropriée, ils ont été intégrés aux programmes d'application du Ministère israélien de l'environnement, et ils opèrent principalement dans les domaines du traitement des déchets solides, de la protection contre les vols de sable et de la lutte contre les mauvais traitements infligés aux animaux domestiques. Des informateurs, comme on l'a vu dans la section précédente, constituent des éléments indissociables de tout solide service de renseignement d'un organe de réglementation, et nombre d'entre eux sont des civils.

Des volontaires civils peuvent également aider les forces de la police à diriger la circulation. En accomplissant des tâches simples, par exemple en aidant aux contrôles routiers, en remorquant les véhicules qui entravent la circulation, en dirigeant la circulation dans les agglomérations, ils peuvent libérer des policiers professionnels pour des tâches plus complexes.

¹⁹ Selon la Loi israélienne de 1984 relative au maintien de la propreté, tout civil est habilité par la loi, après approbation par le Ministre de l'environnement, à présenter un rapport sur les infractions liées aux rejets de débris ou d'ordures. Ce rapport est vérifié et débouche souvent sur l'imposition d'une amende pouvant atteindre 120 dollars.

Des volontaires civils sont utilisés depuis longtemps pour rechercher des personnes disparues. Dans ce cas particulier, le public joue le rôle d'équipe de secouriste et, dans d'autres, sert simplement de bras et d'yeux pour les services de police.

En fait, même l'invitation à siéger dans un jury, aux États-Unis, est un exemple d'utilisation du public aux fins d'application de la loi. Ce cas est cependant très différent. Les personnes en question ne peuvent pas être influencées ou mobilisées de quelque manière que ce soit et se voient confier une mission unique et bien définie.

Le public en tant que cible du renforcement des mesures de prévention

Lorsqu'il est décidé de suivre une approche préventive, il est bon, pour promouvoir la réalisation des objectifs fixés en matière de respect de la réglementation, d'éduquer le public et de l'informer des objectifs dont la réalisation appelle son attention et son appui soutenus. Informer le public des lois et réglementations en vigueur, des comportements à suivre et des conséquences de mesures et de comportements inappropriés pour le délinquant et la société en général constitue un outil utile. Dans ce cas également, l'affaire Asarco montre comment les services locaux de protection de l'environnement peuvent, au moyen d'auditions publiques, saisir l'occasion qui leur est offerte de sensibiliser le public et de mieux l'informer des risques que représentent les émissions d'arsenic. Ainsi, l'organisation crée un climat de confiance qu'elle peut à l'avenir utiliser comme levier pour mener d'autres activités de prévention.

L'éducation et l'information des communautés constituent un moyen aussi bien formel qu'informel de sensibiliser le public. Il peut s'agir de programmes systématiques, comme les programmes d'éducation que mène la police dans les écoles publiques pour enseigner aux enfants les risques de la consommation d'alcool ou de stupéfiants ou pour leur apprendre les règles de sécurité à observer au volant. Il peut s'agir aussi de programmes d'enseignement des règles applicables en matière de prévention des maladies et des accidents du travail dans les écoles techniques ou dans le contexte des cours d'économie domestique, et de cours de recyclage pour les groupes intéressés de la communauté. Il s'agit là d'autant de mesures de prévention qui peuvent mobiliser le public au service d'une action positive afin d'appuyer la réalisation de la mission de l'organe de réglementation. Là où des habitudes structurelles peuvent faire obstacle à des mesures d'application, un effort d'éducation peut être utile. Il convient, par exemple, d'encourager le personnel qualifié des services de protection de l'environnement à donner des cours après les heures de travail ou d'étude. Ce genre de cours, lorsqu'ils sont dispensés aux jeunes, représentent pour la société un dividende énorme à long terme.

Campagnes orientées vers les médias

Un autre moyen d'utiliser l'opinion publique consiste à donner de la transparence à l'action de l'organe de réglementation en ayant recours aux médias. L'on peut aussi faciliter la réalisation des objectifs fixés en matière de protection de l'environnement en utilisant des moyens multimédias comme la télévision, la télévision par câble, la radio, la presse écrite ou des affiches. Pour qu'elles soient couronnées de succès, ces campagnes doivent permettre d'améliorer le respect des normes applicables en amenant le public à les comprendre et en réduisant peut-être ainsi les infractions par pure ignorance. Utiliser ces médias constitue une autre étape d'une approche dynamique de l'exécution de la mission de l'organe de réglementation, et ce en causant le minimum de friction.

Accès à l'informatique. Les technologies de l'information, de plus en répandues, font connaître quels sont les efforts déployés par l'organe de réglementation en publiant périodiquement sur Internet des rapports sur les tâches menées à bien et sur les problèmes rencontrés. Presque tous les organes de réglementation ont un site web auquel le public a

accès et sur lequel celui-ci peut consulter des informations concernant les lois, les réglementations, les questions et réponses et la mission de l'organisation tout en ayant la possibilité de l'observer et de la critiquer librement à tout moment. D'un autre côté, cela donne à l'organe de réglementation une excellente occasion de promouvoir la réalisation de ses objectifs auprès du public. L'inventaire des rejets de substances toxiques mis en oeuvre par l'Agence américaine de protection de l'environnement, dont il a été question plus haut, est une démonstration éloquente du pouvoir de la diffusion électronique de l'information. Une sensibilisation accrue du public et l'influence accrue que celui-ci pourra exercer par la suite sont au coeur des efforts de prévention.

Un aspect très direct de l'implication du public qu'il y a lieu de mentionner mais qui ne relève d'aucune des catégories susmentionnées est le cas assez commun du **public qui constitue les entités lésées**. Cela doit être un principe fondamental dans la mission de l'organisation (la police a pour mission de "protéger et servir", mais qui? Le public évidemment). Les services de relations avec le public des organes de protection de l'environnement savent qu'il est reçu d'innombrables plaintes à cet égard.

Autres aspects de la participation du public à l'activité des organes de réglementation

Il serait tout à fait inexact de vouloir présenter la question de la participation du public sous un angle uniquement positif, tout au moins sous l'angle des organismes de réglementation. Cette participation constitue au contraire une affaire délicate qui peut déboucher sur des situations difficiles pour les organismes intéressés.

L'affaire Asarco²⁰ évoquée ci-dessus est un exemple de la façon dont des groupes d'intérêt public, appuyés par les médias, ont attaqué le directeur de l'Agence pour la protection de l'environnement pour avoir pris l'initiative de se tourner vers l'avis du public. L'on peut dire que la direction d'un organe de réglementation doit s'attendre à ce genre d'attaque publique. Il faut cependant une direction compétente et sûre d'elle-même pour y résister, faute de quoi, un effort novateur ou un autre travail important risque de devenir impossible du fait d'une participation trop "profonde" du public.

Un autre aspect de cette question complexe est l'autre côté de l'affaire de l'inventaire des rejets de substances toxiques.²¹ Dans ce cas particulier, le public est la principale "flèche" dans le carquois de l'Agence pour la protection de l'environnement s'agissant d'imposer une diminution des rejets de substances toxiques. Néanmoins, il ne faut pas voir dans le public un corps constitué, unifié, éduqué et informé capable d'interpréter avec justesse des données brutes, ambiguës et extrêmement complexes. Au contraire, comme une partie du "public" ne peut pas interpréter les données consignées dans les registres des émissions de substances toxiques, son interprétation erronée peut créer un scandale ou un sentiment d'hystérie collectif à justifier. Pis encore, des informations diffusées parmi le public peuvent être utilisées malicieusement par des groupes qui défendent leurs intérêts personnels pour manipuler l'industrie (le syndrome PCM).²²

Il arrive parfois que l'homme de la rue soit mû par des motifs différents que ceux de l'organe de réglementation, ce qui, à son tour, risque de constituer un problème. Par exemple, ceux qui dénoncent leurs voisins au fisc peuvent être mus par un simple désir de vengeance. Il se peut qu'en Israël, l'un des "gardiens de la propreté" établisse un rapport pour des motifs semblables ou d'autres raisons artificielles, illicites et injustifiées.

²⁰ "Managing Environmental Risk: The Case of Asarco", KSG case No. 847.

²¹ "The Toxics Release Inventory: Sharing Government Information with the Public", KSG Case No. 1154.

²² PCM – pas chez moi.

Mobiliser un public dépourvu de formation ou d'éducation officielle au service des activités d'un organe de réglementation est une mesure qui a souvent pour but d'obtenir des résultats immédiats mais méconnaît les incidences à long terme d'une telle association. Par exemple, il y a lieu de penser que très rares seraient ceux qui soutiendraient qu'encourager des dénonciations au fisc peut avoir un intéressant sous-produit pédagogique. Ai-je tort?

Conclusions

Les mesures préventives et le "respect imposé par des volontaires" intéressent le grand public dans des domaines comme les impôts, la circulation et évidemment la sensibilité à l'environnement. En psychologie sociale, l'on emploie l'expression "conformité par l'information"²³ pour décrire l'influence que peut exercer l'information pour obtenir la conformité avec des normes déterminées grâce à l'acceptation d'indications concernant la réalité fournies par d'autres personnes. Manifestement, le mieux, pour un organe de réglementation, est d'obtenir que les normes soient respectées en les faisant comprendre, c'est-à-dire en amenant le public à changer d'attitude en pleine connaissance de cause. Cet élément doit être pris en compte et facilité par les organes de réglementation qui ont une interaction constante avec le public, comme on l'a vu ci-dessus. Expliquer, s'efforcer sans cesse de convaincre et, faut-il espérer, influencer le public en tant que partie prenante pour qu'il parvienne lui-même à cette conclusion peut beaucoup faciliter leur tâche.

Les ouvrages de psychologie distinguent cinq principales sources de pouvoir,²⁴ qui peuvent montrer comment un organe de réglementation peut exercer son pouvoir à l'égard du public, celui-ci n'étant pas considéré comme un client délinquant:

Pouvoir lié à la position – Pouvoir formel d'origine autoritaire
Pouvoir de récompense – Capacité de récompenser le respect des normes
Pouvoir de coercition – Pouvoir de sanctionner l'inobservation des normes
Pouvoir d'expert – connaissances techniques, administratives ou autres
Pouvoir de référence – Impact de la personnalité ou du comportement.

Lorsque l'organe de réglementation a ce type de relations avec le public, l'utilisation d'un pouvoir d'"expert" ou de "position" peut permettre d'obtenir le respect des normes grâce à la compréhension, ce qui est souvent le meilleur moyen de traiter avec le public. Le pouvoir de coercition ne doit être utilisé qu'ensuite, en dernier ressort, simplement parce qu'il entraîne habituellement une résistance et est généralement plus coûteux pour l'organisation. Le pouvoir de récompense ou de référence réussit surtout dans les rapports avec des personnes ou des organisations ou industries spécifiques.

Dans le cas de la plupart des mesures d'application, le public est considéré comme une toile de fond, comme "décor". Néanmoins, le public a un rôle majeur à jouer dans ce domaine, que ce soit en qualité de partie prenante ou de délinquant. Il constitue une entité à multiples facettes, lesquelles dépendent de la situation de chaque pays, de sa législation et des résultats à atteindre à un moment et en un lieu spécifiques. Bien que cela puisse paraître évident et aller sans dire, il y a lieu de souligner que le public doit **toujours** être pris en considération et ne jamais être négligé par l'organe de réglementation.

Un extrait du site web de l'inventaire des rejets de substances toxiques de l'Agence américaine de protection de l'environnement décrit essentiellement ce qu'est l'établissement d'un pont direct avec un public aussi large que possible.

²³ Myers D, "Social Psychology", sixième édition, 1999, p 210-237.

²⁴ Rosabeth Moss Kanter, Men and Women of the Corporation, Structures and Processes-power, deuxième édition, 1993.

"Accès à l'inventaire des rejets de substances toxiques – l'inventaire n'est utile que dans la mesure où ceux qui le consultent utilisent les informations qu'il contient. Il importe plus que jamais de faire comprendre l'utilité et la valeur de l'inventaire. Les personnes et organisations qui l'utilisent établissent un lien entre les citoyens responsables et les décideurs des sociétés et des pouvoirs publics. ... Il a été fait un effort concerté pour que l'inventaire puisse être consulté par une large gamme d'organismes publics. Les informations qu'il contient ont été diffusées à plus de 4 000 points d'accès, souvent des bibliothèques publiques où chacun peut utiliser gratuitement les données figurant dans l'inventaire."

Chapitre 9 – Solution des problèmes environnementaux

Les mesures d'application, en soi, permettent rarement d'améliorer l'environnement. Imaginons un organe de réglementation bien organisé, bien équipé, bien conçu, armé de connaissances techniques et de procédures connues et solidement établies et disposant du personnel le mieux qualifié qu'il soit. Réussira-t-il à éliminer les problèmes qui supposent le plus de risques? Aura-t-il amélioré l'environnement? Aura-t-il, autrement que par les mots, la possibilité de montrer ce qu'il a réussi à faire et d'apporter la preuve de ses performances? Cela est-il possible lorsque nous savons que la réalité, dans chaque pays et au sein de chaque organisation, est en fait si complexe? L'on peut répondre par l'affirmative. Cependant, il n'arrive que trop fréquemment qu'il faille répondre par la négative ou par une affirmation plus nuancée. Explorons donc une méthode possible qui pourra peut-être faire la lumière sur la question.

Principales questions et définitions à étudier plus avant:

Gestion des risques, inobservation systématique, mesure des performances, "boulier".

Habituellement, les politiques les plus fondamentales suivies par les organes de réglementation peuvent être décrites de façon succincte et analysées en posant la question suivante:

Comment se fait-il que tant de spécialistes de divers organes de réglementation considèrent que ceux-ci se montrent souvent incompetents s'agissant d'éliminer des problèmes de routine chronique? Beaucoup d'organes de réglementation réagissent plutôt que de prévenir et de jouer un rôle dynamique; cela est-il véritablement si usuel? Que cela soit vrai ou faux, il est incontestable que les mesures des performances sont rarement solides et fiables et portent sur des produits (la plupart des organes dénombrent les mesures appliquées plutôt que les réussites en matière d'environnement) plutôt que sur les résultats. La nouvelle attitude du "service de la clientèle" ou les "bonnes vieilles mesures d'exécution" ne donnent pas les résultats que l'on pourrait espérer. Pourquoi? Une question critique tient au discernement du personnel des organes de réglementation. Qui, et à quel niveau, doit trancher? Cette décision est-elle prise sur la base d'une procédure établie ou s'agit-il d'une appréciation personnelle flexible? Les mesures d'exécution ont-elles véritablement eu un effet de dissuasion et de prévention des nouveaux délits environnementaux potentiels.

Ces questions, et bien d'autres encore, ne sont pas rares dans les corridors des organes de réglementation de l'environnement, et suscitent souvent un léger sentiment de frustration devant une situation qui peut être résumée comme "ce n'est la faute de personne".

Ce chapitre essaie d'offrir quelques réponses sur cette méthode quelque peu hétérodoxe de s'attaquer aux réels problèmes environnementaux par tous les moyens nécessaires, y compris pour les mesures d'exécution, mais pas seulement pour cela. Si ce chapitre suscite de l'intérêt, le lecteur est invité à consulter d'autres ouvrages, comme "The regulatory craft" de M. Sparrow.

La résolution des problèmes ou "la gestion des risques", en tant qu'expression, signifie que l'organe de réglementation doit élaborer une méthode, une prescription, pour réduire et maîtriser les cas d'inobservation systématique des normes en s'attaquant à chaque groupe de problèmes au moyen d'une intervention mûrement réfléchie et individualisée.

Cette description, bien que simple et évidente, ne l'est aucunement. Cette nécessité n'est réellement comprise qu'à partir du moment où l'organe de réglementation se trouve en présence de quatre situations qui ne surviennent pas nécessairement d'une façon méthodique, mais plutôt au hasard.

1. Les responsables des organes de réglementation sont obligés d'agir différemment selon les sources de pouvoir politique dont ils dépendent. Comme cela est arrivé dans bien des pays du monde, des pressions politiques ont suscité une tendance à la disparition des "mesures classiques d'exécution", plutôt que de se tourner vers des interrogatoires, des poursuites, des amendes et d'autres mesures de coercition. Les pouvoirs publics ont eu recours à des accords volontaires, à un système d'autoréglementation ou, en bref, à ce que l'on appelle une réglementation négociée. Ce phénomène a suivi un mouvement populaire au sein de divers organes de réglementation du monde entier et a recouvert beaucoup de domaines différents.
2. Les mêmes pouvoirs publics ont amené des organes de réglementation à adopter à l'égard des titulaires de permis et des usagers une approche plus conviviale essentiellement inspirée du secteur privé et reposant principalement sur la théorie du "service à la clientèle", le client ayant toujours raison. Le problème inhérent, en l'occurrence, est qu'un organe de réglementation ne peut pas jouer le même rôle qu'un fournisseur de marchandises et, souvent, impose des obligations et prête des services dont ne veulent pas toujours les clients. Ces organes doivent appliquer des méthodes de réduction des risques et, de ce fait, se distinguent de ceux du secteur privé.
3. Soudainement, la direction constate que l'organisation progresse, et que, parfois, les méthodes de réduction des risques réussissent et sont couronnées de succès. Le problème est que, trop souvent, ces succès ne résultent pas d'un effort ou d'un programme d'application soigneusement planifiés ni d'une intervention à long terme délibérément conçue, mais plutôt d'innovations ponctuelles dues à une personne ou une petite équipe qui a trouvé le moyen d'avancer. Habituellement, il s'agit des agents sur le terrain, qui sont proches des problèmes et qui prennent l'initiative de les résoudre. Comment la direction de l'organe de réglementation peut-elle s'en inspirer pour appliquer les mêmes méthodes dans d'autres éléments de l'organisation?
4. Enfin, mais ce n'est pas là le moins important, il faut voir ce que fait la direction de l'organe de réglementation pour démontrer les résultats obtenus. Habituellement, ce qu'elle a fait jusqu'à présent a consisté à dénombrer les activités – amendes, affaires, actions en justice, rapports, recettes pécuniaires – ce qui n'éclaire guère la question de savoir s'il a véritablement été réalisé des progrès sur la voie d'une amélioration de l'environnement ou d'une réduction de la pollution. Autrement dit, la plupart des organes de réglementation mesurent les produits plutôt que les résultats.

Le Professeur Malcolm Sparrow, de la JFK School of Government de l'Université de Harvard, a défini et décrit le problème auquel se heurtent les organes de réglementation et d'application du monde entier dans de nombreux domaines pour faire respecter la loi. C'est ainsi que, pour reprendre ses propos:

"Les réformes tendant à améliorer les procédés ne tiennent pas compte du caractère distinctif des responsabilités des organes de réglementation, qui doivent fournir non seulement des services, mais aussi faire exécuter des obligations."

Selon le Professeur Sparrow, la stratégie de solution des problèmes tient compte du fait que les organes de réglementation et d'exécution, partout dans le monde, se heurtent aux mêmes difficultés:

- Manque de contact entre les agents sur le terrain et la direction générale s'agissant de définir la mission et de gérer le pouvoir discrétionnaire des inspecteurs dans les différentes disciplines.
- Syndrome de "gens compétents enfermés dans un système médiocre", ce qui suscite un sentiment de frustration parmi beaucoup d'agents dynamiques qui pensent savoir ce qu'il faut faire mais qui se tiennent en retrait et ne peuvent pas transmettre leurs savoirs et leurs compétences aux échelons supérieurs de manière régulière et méthodique.
- Manque de compétence pour s'attaquer aux problèmes qui sortent du cadre usuel des mesures d'inspection et d'exécution, ce qui est en fait une caractéristique commune dans le domaine de l'environnement.
- Mesure des performances. Effet de "boulier" consistant à dénombrer les produits et les mesures plutôt que les résultats.
- Incapacité d'agir de façon dynamique plutôt que de simplement réagir face aux problèmes environnementaux. Cette réalité reflète le fait que nous nous préparons constamment à mener le "dernier" combat plutôt de prévenir le suivant.

Les difficultés constantes que rencontrent chaque jour les organes de réglementation et d'application ont beaucoup plus de caractéristiques communes, et tel est le cas de tous les organismes intéressés, qu'il s'agisse des douanes et de la police, des organismes de protection de l'environnement ou des organismes chargés de la prévention des accidents du travail. Ainsi, l'on peut se demander quelles méthodes, de mesures d'exécution pures et simples ou d'une réglementation négociée et du service de la clientèle, permettent le mieux d'atteindre l'objectif visé. Selon le Professeur Sparrow, la méthode est simple:

Recenser et résoudre les problèmes importants

Chaque mot de cette phrase a une signification spéciale. Réfléchissons-y. Nous devons avoir une méthode rigoureuse de sélection des problèmes vraiment importants mais, une fois que ceux-ci ont été recensés, il faudra que l'équipe chargée de les résoudre s'oriente vers les résultats, mette l'accent sur une évaluation du succès ou de l'échec de l'intervention entreprise pour protéger l'environnement et puisse individualiser leur propre solution eu égard aux circonstances propres à chaque problème.

Prenons par exemple le cas des responsables de district d'un pays déterminé, qui sont responsables de résoudre le problème posé par la pollution du milieu marin par des sources situées à terre. Pour pouvoir mener à bien une analyse stratégique opérationnelle, ils doivent suivre la méthode ci-après de "solution du problème":

Il faudra tout d'abord recenser les principaux problèmes qui se posent dans leur ressort en ce qui concerne les risques qui pèsent sur l'environnement et la santé et, sur la base de toutes les informations rassemblées, fixer un ordre de priorités. Une fois le problème recensé, il conviendra de déterminer leurs caractéristiques quantitatives initiales. Ensuite, il faudra définir des critères de performance pour évaluer les progrès accomplis, constituer des équipes spéciales chargées de résoudre les problèmes éventuels, veiller à ce que l'équipe se soit familiarisée avec la situation pour préparer une intervention et élaborer un programme de travail et des réunions pour y donner suite.

Les districts seront tenus pour responsables de la façon dont ils auront exercé leur pouvoir discrétionnaire en matière de mesures d'application et devront élaborer leurs propres

mesures spécifiques pour évaluer les taux de respect des normes, critères qui sont divers, très complexes et font intervenir de multiples disciplines. Ce faisant, il faudra très probablement collaborer avec d'autres éléments de l'administration mais aussi avec les municipalités, d'autres ministères et le public en général.

Les équipes de district devront avoir largement recours aux logiciels existants et à des bases de données pour analyser le schéma et la concentration des risques (industriels, géographiques), les possibilités de coopération avec les institutions associées et, le cas échéant, les incidences de l'action envisagée du point de vue du pouvoir politique et des relations avec le public.

L'application du concept de renseignement comme base du pouvoir de police aux services d'inspection de l'organe de réglementation pourrait permettre de constituer une base de données exactes pouvant être consultée en temps réel pour la prise de décisions concernant les activités et la maîtrise des risques.

En effet, les infractions à la législation environnementale sont fréquemment le fait de personnes ou d'entités mues par des intérêts économiques et pleinement conscientes des risques.

Autrement dit, cette méthode devrait conduire à élaborer un cadre d'intervention ainsi conçu:

1. L'organe de réglementation doit mettre en place un mécanisme pour identifier les situations d'inobservation systématique et de concentration des risques qu'il n'a jamais été possible d'éliminer.
2. Les responsables de l'organe de réglementation doivent ensuite désigner une équipe spéciale parmi les agents sur le terrain qui sont appelés à s'attaquer aux problèmes ou aux risques dont il s'agit.
3. Cette équipe spéciale devra analyser soigneusement et repenser toutes les causes possibles, et tous les effets, sources et effets indirects possibles du problème, ce qui est un aspect essentiel de la méthode de solution des problèmes environnementaux. L'issue de cette analyse devrait être:
 - Une définition exacte du problème (où, quand, combien) et des raisons pour lesquelles il importe de le régler.
 - Des critères quantitatifs de référence, des objectifs quantitatifs et les paramètres à appliquer pour les évaluer.
4. L'équipe spéciale devra:
 - Formuler une suggestion concernant les autres parties à associer aux opérations et identifier toutes les parties prenantes.
 - Suggérer un plan d'action soigneusement conçu accompagné d'explications détaillées.
 - Un calendrier et des méthodes d'évaluation des résultats.
5. La direction devra demander des mises à jour périodiques du programme de l'équipe spéciale, les examiner, suivre les critères de mesure prédéterminés et indiquer les mesures correctives à adopter.
6. Le problème sera déclaré résolu lorsque l'objectif visé aura été atteint.

Conclusion possible

Si, partout dans le monde, les mesures de protection de l'environnement suscitent les mêmes difficultés, il faudrait essayer d'adopter une approche légèrement différente pour déterminer comment nous pouvons mieux gérer les risques. Que devons-nous faire pour que nos efforts d'application contribuent véritablement à réduire ces risques? À notre avis, il faudrait tenir dûment compte de cette méthode de solution des problèmes environnementaux, car elle présente plusieurs avantages, dont le plus important, dans le contexte des lignes directrices exposées dans le présent document, est de pouvoir établir une corrélation entre les mesures d'application et les risques et problèmes environnementaux mesurables, et ceux à l'intérieur d'un cadre à la fois flexible mais rigide.

C'est cette méthode qu'applique le Département de la protection de l'environnement de la Floride depuis quelques années après avoir commencé par un petit projet pilote tendant à éliminer les fréquents rejets d'eaux usées dans le Comté d'Orange. Les excellents résultats donnés par ce projet pilote en ont fait le principal programme du département afin de régler les problèmes environnementaux (pour plus amples détails, voir l'annexe 1).

Annexes et références

Références

1. HIS energy group, consulting and business, environmental protection and safety standards, rapport présenté au Ministère israélien de l'environnement en décembre 2001.
2. Sparrow M., The regulatory craft, Université de Harvard, Cambridge (États-Unis d'Amérique), 2000.
3. Gabbay S., Environment in Israel, 1998.
4. 5th International Conference on environmental compliance and enforcement, Proceedings Vol 2, novembre 1998, Californie (États-Unis d'Amérique).
5. Amir R., Class notes and final paper, Management of Regulatory and Enforcement Agencies, STM112, JFK School of Government, Université de Harvard, 2000.
6. Amir R., Class notes and term paper, Negotiation and conflict resolution, STM 221, JFK School of Government, Université de Harvard, 2000.
7. Glazer R., Projet de lignes directrices sur les inspections établi pour l'OMS/MEDPOL, 2001.
8. Lax D. et Sebenius J., The manager as a negotiator, Free Press, 1986.
9. Myers D., Social Psychology, sixième édition, 1999, p 210-237
10. <http://www.epa.gov/opptintr/tri/tri97/access.htm>
11. Rosabeth Moss Kanter, Men and Women of the Corporation, Structures and Processes-power, deuxième édition, 1993.
12. http://www.dep.state.fl.us/_hidden/images/depbanner.gif
13. Evra Y., Dov M., ISO 14000, Guide à l'installation des installations (en hébreu), Ministère de l'environnement et Association industrielle d'Israël, 1999.
14. Managing Environmental Risk: The Case of Asarco, page 4 KSG case No. 847.
15. The Toxics Release Inventory: Sharing Government Information with the Public, KSG Case No 1154.
16. Schelling T., The Strategy of Conflict, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1980

Annexe 1

Application de la méthode de solution des problèmes par le Département de la protection de l'environnement de la Floride (États-Unis d'Amérique)

En réponse à une question posée au sujet de l'application de cette méthode par le Département de protection de l'environnement de l'État de Floride, David Herbster a eu ceci à dire:

"Je crois qu'il y a eu quatre ingrédients clés. Il y a eu tout d'abord la ferme volonté de la direction générale du Département de mettre à l'essai une méthode plus structurée, plus ciblée et mieux informée de résoudre le problème. Il y a eu ensuite la formation poussée qui a été dispensée à quelques agents clés (les "consultants" internes) qui ont enseigné le concept de solution des problèmes et indiqué les écueils à éviter. Il y a eu troisièmement un personnel enthousiaste qui éprouvait un profond sentiment de frustration de voir se renouveler constamment les mêmes problèmes de réglementation. Il y a eu quatrièmement une infrastructure appropriée pour recenser les problèmes, sélectionner et approuver les projets et tirer des enseignements des résultats obtenus. En bref:

Appui aux échelons les plus élevés

Formation technique

Personnel enthousiaste (et frustré!)

Infrastructure appropriée

Jusqu'à présent nous y sommes parvenus sans aucun financement supplémentaire. De ce fait, résoudre les problèmes représente presque toujours un travail supplémentaire et des efforts additionnels."

LES INNOVATEURS DU DEP GAGNENT LE PRIX DE PRODUCTIVITÉ

Grâce à sa nouvelle approche, le DEP restaure 87 rives et économise 1 400 heures de travail

ORLANDO – Le Département de la protection de l'environnement (DEP) a annoncé aujourd'hui que son équipe de solution des problèmes environnementaux chargée de mener à bien un programme de remise en état du littoral sur deux séries de plans d'eau protégés de la Floride ont gagné le Prix Davis de productivité, qui est décerné aux agents et aux services de l'Administration de l'État de Floride ayant mené à bien les efforts novateurs et ayant nettement accru les performances et la productivité dans la fourniture des services et des produits de l'État.

L'équipe avait été chargée de s'attaquer à un problème environnemental croissant dans le centre de l'État de Floride. Le programme de surveillance des lacs Butler et des lacs Clermont, à l'automne 1999, a débouché sur la découverte de 90 propriétaires qui avaient défriché la rive, allant parfois jusqu'à remplacer la végétation par du sable. Les "plages" ainsi créées sont une cause d'érosion et détruisent l'habitat de la sauvagine, outre qu'elles sont contraires à la réglementation environnementale de l'État et du Comté. Ces 90 affaires risquaient d'accaparer tout le temps des agents du DEP dans la région d'Orlando. Vivian Garfein, directeur du district central, a alors demandé à l'équipe de trouver un moyen novateur de s'attaquer plus efficacement au problème.

L'équipe a décidé de considérer les délinquants comme un groupe plutôt que de traiter avec eux individuellement. Il a été organisé des réunions à la mairie et il a été proposé une amnistie aux délinquants, à charge pour eux de s'engager, le jour même, à restaurer les rives. En un an, l'approche suivie par l'équipe a permis de restaurer 87 rives, avec quatre cas contentieux seulement. Les citoyens mécontents, qui avaient été frustrés par la confusion des réglementations de l'État et du Comté, sont devenus des alliés. Les médias locaux ont diffusé des informations sur l'importance qu'il y avait à protéger les rives. Ce faisant, et selon des estimations prudentes, l'équipe a économisé 1 400 heures de travail et

28 500 dollars de salaire. En outre, leur approche a servi d'exemple dans d'autres comtés de la Floride.

"Nous sommes très fiers que l'innovation et l'efficacité de l'équipe aient donné des résultats mesurables, indépendamment même de ce Prix prestigieux", a déclaré Garfein. "L'équipe a réalisé ce qui est précisément l'objectif du DEP, à savoir une protection accrue de l'environnement avec moins de formalités".

Solution du problème posé par les rejets d'eaux usées dans le Comté d'Orange

L'équipe, composée d'un groupe d'inspecteurs, de superviseurs et d'un cartographe, s'est baptisée Team SOS (Sewage Overflows and Spills) et a adopté pour politique de se réunir une fois par semaine, pendant une heure, en préparant la réunion dans l'intervalle. Les deux premières tâches consistaient à définir clairement le problème puis à le mesurer. Comme la mesure permettait de mieux cerner le problème, l'équipe a suivi un processus itératif consistant à définir, puis à mesurer, puis à redéfinir pour mesurer à nouveau. Toutes ces mesures ont permis de cerner clairement le problème:

Dans le Comté d'Orange, il avait été rejeté en un an (exercice 1996-97), à 181 occasions, plus de 3,5 millions de litres d'eaux usées non traitées, ce qui représentait une menace potentielle pour la santé publique dans la mesure où 70% de ces eaux usées se répandaient dans les eaux superficielles du Comté.

L'équipe SOS a mesuré le problème avec beaucoup de précision. Elle a décomposé les rejets en catégories selon le nombre de rejets et leur volume. Elle a à nouveau décomposé ces catégories selon les critères suivants:

1. Cause des rejets (blocage, problèmes électriques, panne de matériel ou ruptures de canalisation),
2. Localisation des rejets, particulièrement des "récidivistes" (au moyen du SIG),
3. Destination des eaux rejetées (eaux superficielles ou eaux souterraines),
4. Saison (pluvieuse ou sèche),
5. Volume du rejet (3 700 litres, 37 000 litres et plus).

Cette analyse, bien que la conduisant presque à la "paralysie par analyse", a permis à l'équipe de se faire une idée claire et incontestable du problème. En fait, elle n'a pas eu à recueillir de nouvelles informations, et il lui a suffi d'étudier de plus près les rapports que le DEP avait reçus pendant des années. Cet examen a fait apparaître ce qui suit:

1. La plupart des rejets étaient imputables au blocage de canalisation d'égout, mais les rejets les plus importants étaient dus à des problèmes électriques.
2. Les rejets causés par des ruptures de canalisation s'étaient produits pour la plupart le long de la Route 441, et les rejets dus à des blocages dans la région de Pine Hills.
3. Plus de 70% des eaux usées rejetées s'étaient déversées dans les eaux superficielles.
4. Il n'y avait guère de variation saisonnière, alors que l'on aurait pu s'attendre à des rejets plus fréquents pendant la saison des pluies.
5. Un petit nombre seulement des rejets (moins de 10%) avait été à l'origine des plus grandes quantités rejetées (plus de 75%).

Le problème étant bien compris, l'équipe a étudié les moyens de le résoudre et cela l'a amenée à se poser deux questions intéressantes. Premièrement: "Allons-nous travailler avec le Service des eaux du Comté d'Orange ou bien adopter des mesures d'exécution?" Des mesures d'exécution n'auraient laissé subsister aucun doute sur la volonté d'intervenir du DEP, mais rien ne garantissait que l'on parviendrait au résultat souhaité qui était une

diminution du nombre et de la quantité de rejets. Collaborer avec le Service des eaux du Comté d'Orange semblait être une méthode plus prometteuse car, pour résoudre le problème, il faudrait que chacune des parties mène des études et fasse preuve d'imagination. En outre, cela n'écartait pas la possibilité d'adopter ultérieurement des mesures d'exécution si besoin était.

La deuxième question était la suivante: "À quel moment pourrions-nous dire que nos efforts ont été couronnés de succès?" L'objectif était une "amélioration sensible" mais était très difficile à quantifier. L'équipe craignait de fixer un objectif trop modeste et de ne susciter qu'un effort velléitaire de la part du Comté d'Orange. Elle craignait aussi que fixer un objectif trop ambitieux ne conduise à exiger trop du Service des eaux, qui ne pourrait pas atteindre l'objectif souhaité.

Le plan d'action qui a finalement été élaboré reflète les réponses apportées à ces deux questions. Ce plan d'action était le suivant:

Réunions mensuelles avec les représentants du Service des eaux du Comté d'Orange pendant toute l'année 1998 pour discuter:

- *Du problème – rejets d'eaux usées (avec données à l'appui)*
- *Notre position – trop de rejets*
- *Notre but – amélioration sensible*
- *Notre proposition – aide à l'application des normes (examen du plan d'entretien, visite des lieux des rejets, visite des lieux des rejets chroniques, collaboration de Chuck Collins)*
- *Nos options – si l'objectif est atteint, publicité favorable (présentation conjointe lors d'un séminaire et communiqué de presse). Dans le cas contraire, possibilité de mesures d'exécution et publicité défavorable (communiqué de presse).*
- *Nos attentes – le Service des eaux du Comté d'Orange désignera une ou plusieurs personnes responsables comme point de contact, adoptera les mesures nécessaires pour améliorer sensiblement la situation et des réunions mensuelles seront organisées avec nous pour discuter des mesures adoptées et des résultats obtenus.*
- *Mesures adoptées pour améliorer les performances et les résultats.*

Rapport à Vivian et au Directeur du Service des eaux du Comté d'Orange

Août, 1998: Exposer les résultats obtenus jusqu'à présent lors du séminaire annuel du DEP (présentation conjointe avec le Service des eaux du Comté d'Orange s'il y a eu une "amélioration sensible").

Décembre 1998: Décider de la possibilité d'exploiter les enseignements tirés de cet effort pour résoudre les problèmes qui se posent à Ocala et dans d'autres villes du district central.

Il reste à décider:

6. *S'il y a lieu de fixer des chiffres, et quand, pour évaluer une "amélioration sensible".*
7. *Que faire à la fin de 1998.*
8. *Déterminer quand le projet doit être considéré comme achevé.*

La direction des projets a approuvé ce plan d'action et l'équipe s'est réunie avec des représentants du Service des eaux du Comté d'Orange en décembre 1997. Elle a exposé le problème et a sollicité des commentaires. Le Service des eaux a insisté sur le fait que le problème ne pourrait être résolu qu'au moyen d'une nouvelle réglementation et de travaux d'équipement, ce qu'il aurait fallu, dans l'un et l'autre cas, attendre plusieurs années. Il a néanmoins pris l'engagement d'essayer d'améliorer la situation, de se réunir une fois par mois avec le DEP et de discuter des derniers rejets.

Au cours des 12 mois qui ont suivi, l'équipe SOS s'est réunie avec le Service des eaux pour analyser les derniers rejets et discuter des efforts entrepris pour remédier à la situation. Ces réunions ont débouché sur deux éléments importants. Premièrement, le fait que le Service des eaux était surveillé par le DEP a retenu l'attention de la direction du Service, qui a alloué des ressources et du personnel supplémentaire pour s'attaquer au problème. Deuxièmement, les agents du Service des eaux ont commencé à adopter une méthode d'analyse semblable à celle de l'équipe SOS, ce qui lui a permis de mettre au point des idées novatrices qui ont pu être mises en pratique sans attendre de nouvelles réglementations ou des travaux d'équipement. Par exemple, le Comté d'Orange avait notamment appliqué les mesures suivantes:

9. *Installation dans les stations de pompage de téléphones cellulaires à commutation automatique pour signaler des rejets imminents avant qu'ils ne se produisent.*
10. *Sensibilisation des citoyens grâce à un programme d'expédition d'autocollants expliquant que faire lorsqu'un débordement était constaté.*
11. *Retrait du sulfure d'hydrogène des boîtes de commutation dans les stations de pompage pour réduire la corrosion et ainsi les pannes de matériel.*
12. *Sensibilisation des restaurateurs grâce à la distribution d'une affiche "FILTRER VOS GRAISSES" pour empêcher les blocages de canalisation.*
13. *Ciblage du travail des équipes sur les secteurs où survenaient des problèmes fréquents.*

À l'automne 1998, le Service des eaux du Comté d'Orange était si satisfait des résultats de cet effort qu'il envisageait d'apprendre à d'autres comment l'appliquer. <

À la fin de l'année, l'équipe SOS avait obtenu des résultats notables, et notamment:

- 31 rejets de moins
- Réduction de 900 000 litres du volume des rejets
- Réduction de 65% des quantités d'eaux usées parvenant jusqu'aux eaux superficielles.

À ce jour, il subsiste néanmoins certaines catégories de rejets qui appellent encore des améliorations.