ISBN 978-92-64-05987-0
Faire respecter les normes environnementales
Tendances et bonnes pratiques
© OCDE 2009

RÉSUMÉ

Malgré l'existence dans les pays de l'OCDE d'un cadre politique et réglementaire avancé en matière d'environnement, il est de plus en plus manifeste que certains de leurs principaux objectifs environnementaux ne sont, dans l'ensemble, pas en voie d'être atteints. Cette situation s'explique notamment par le déficit de mise en œuvre de ces objectifs, dû en grande partie au respect insuffisant des lois et des normes environnementales.

Assurer le respect du cadre réglementaire environnemental est une tâche difficile pour plusieurs raisons :

- la conformité environnementale réelle est rarement, voire n'est jamais, complète ;
- il peut être difficile de définir le bon niveau de conformité ;
- le constat des infractions et l'application des remèdes nécessaires constituent une entreprise complexe qui mobilise beaucoup de moyens ; et
- les institutions qui assurent le respect des dispositions environnementales doivent être suffisamment indépendantes et disposer de moyens leur permettant de résister aux pressions injustifiées et à la corruption.

La création et le fonctionnement de systèmes efficaces de mise en application des dispositions environnementales ont également été freinés par une compréhension insuffisante des facteurs qui déterminent le comportement des entreprises vis-à-vis du cadre réglementaire, et une méconnaissance de l'efficience et de l'efficacité des méthodes et outils émergents de mise en application. Longtemps, on a en effet attaché moins d'importance à la mise sur pied de tels systèmes qu'à la définition des politiques environnementales et des instruments nécessaires pour les mettre en œuvre. Cette situation peut être liée à la disjonction institutionnelle qui existe généralement entre les organismes compétents en matière de formulation des politiques et ceux qui sont responsables de leur mise en œuvre.

En dépit de ces difficultés, on exige de plus en plus des pouvoirs publics qu'ils fixent des objectifs ambitieux d'observation des normes et règles environnementales, généralement dans un contexte de forte incertitude, et qu'ils utilisent les ressources financières et humaines limitées dont ils disposent pour atteindre ces objectifs avec le plus d'efficience possible. Les programmes de réforme réglementaire ont renforcé ces exigences et mis l'accent sur la nécessité d'alléger le poids de la réglementation pour les entreprises. Le fait que des stratégies de réduction de la pollution à la source succèdent aux politiques ciblant des solutions de bout de chaîne a également modifié le mode d'intervention des organismes de contrôle. Dans le monde entier, les craintes suscitées par l'idée qu'une application inadéquate ou non uniforme des dispositions environnementales pourrait conférer un avantage concurrentiel aux entreprises nationales a propulsé les programmes de mise en application au premier plan, de même que la nécessité d'aider les pays en développement à renforcer leurs capacités dans ce domaine.

Le présent rapport est le résultat d'une étude comparative systématique de la mise en application des dispositions environnementales dans huit pays aux contextes juridiques, institutionnels et culturels différents : six pays de l'OCDE (États-Unis, Finlande, France, Japon, Pays-Bas et Royaume-Uni) et deux pays non membres (Chine et Russie). L'objectif de cette étude, menée en 2007-2008, était d'aider les

ISBN 978-92-64-05987-0
Faire respecter les normes environnementales
Tendances et bonnes pratiques
© OCDE 2009

pouvoirs publics à améliorer la mise en application et l'exécution des dispositions environnementales à travers un échange international d'expériences.

L'étude porte sur les instruments utilisés pour garantir la conformité aux réglementations en matière de prévention et de réduction de la pollution, en particulier dans le secteur industriel. Elle couvre les trois principaux aspects de la mise en application, à savoir *la promotion de la conformité, la surveillance de la conformité* et *les mesures prises en cas de non-respect (exécution)*. Elle examine également les principales caractéristiques des cadres institutionnels et prescriptions environnementales qui déterminent la façon dont ces programmes de mise en application sont conçus et gérés.

Il ressort de l'analyse que les approches nationales en matière de mise en application des dispositions environnementales sont façonnées par les cultures et traditions administratives, et qu'elles varient fortement d'un pays à l'autre (ainsi, tous les pays étudiés n'accordent pas la même importance relative aux mesures non répressives contre les infractions par rapport aux sanctions). Il n'en reste pas moins que les pays couverts par l'étude sont confrontés à bon nombre de problèmes similaires et se mobilisent pour améliorer l'efficience et l'efficacité des systèmes visant à garantir la mise en application et le respect des dispositions environnementales. Cette étude décrit également certaines tendances anciennes et récentes, ainsi que des approches innovantes et des bonnes pratiques, afin de favoriser le dialogue sur les mesures à prendre et de permettre une analyse plus approfondie de certaines problématiques.

Le rapport constate notamment les tendances suivantes dans l'évolution des systèmes étudiés, dues aux mesures prises pour les renforcer :

- *Importance accrue accordée aux résultats environnementaux dans la planification stratégique et l'évaluation des performances.* Dans bon nombre de pays (Pays-Bas, Royaume-Uni et États-Unis, par exemple), les autorités environnementales ont élaboré des indicateurs de performance pour évaluer le degré de conformité aux obligations réglementaires et les résultats obtenus en termes de réduction des atteintes à l'environnement. Or, l'utilisation de données et de méthodologies différentes pour établir des indicateurs du respect et de l'exécution des dispositions rend difficiles les comparaisons entre pays et l'évaluation comparative internationale.

- *Approche intégrée (multimilieux) de la délivrance des autorisations aux installations industrielles et de la surveillance de la conformité environnementale.* Cette tendance concerne surtout les pays de l'Union européenne qui ont mis en place des systèmes intégrés d'autorisation et d'inspection concernant les grandes entreprises industrielles et appliquent des prescriptions contraignantes générales multimilieux pour les petites entreprises. *A contrario*, les États-Unis et le Japon sont, de longue date, dotés de systèmes réglementaires et de programmes d'inspection par milieu.

- *Importance croissante de la promotion de la conformité, en particulier à destination des petites et moyennes entreprises.* Cette tendance est manifeste dans tous les pays étudiés. La promotion peut être un moyen efficient de parvenir à la mise en application des dispositions environnementales, tant pour les entreprises qui reçoivent des informations, une assistance et des incitations que pour les autorités réglementaires qui réalisent ainsi des économies sur les moyens à mettre en œuvre pour faire respecter la réglementation. Ces dernières années, cette démarche de promotion, qui mettait traditionnellement l'accent sur le respect de réglementations spécifiques, a évolué pour accorder une plus grande place aux incitations à mettre en place des systèmes de gestion environnementale et des mesures de prévention de la pollution, et plus généralement à aller au-delà de la conformité.

ISBN 978-92-64-05987-0
Faire respecter les normes environnementales
Tendances et bonnes pratiques
© OCDE 2009

- *Ciblage du contrôle sur les installations où les risques environnementaux potentiels sont les plus grands et/ou les performances antérieures de l'exploitant portent à croire que le risque de non-conformité est plus élevé.* Les méthodes de ciblage vont de l'établissement de catégories d'installations définies en fonction des risques, avec une fréquence d'inspection minimale pour chaque catégorie (cas des États-Unis, de la Finlande et de la France) à des systèmes de notation formels (comme au Royaume-Uni et aux Pays-Bas). On constate que le ciblage fondé sur les risques permet une meilleure détection des infractions et, par conséquent, aboutit à des programmes de mise en application plus efficaces et plus efficients.

- *Transfert de la responsabilité de la surveillance de l'impact environnemental des installations des autorités compétentes aux installations réglementées, avec mise en place de dispositifs de contrôle appropriés.* Dans le même temps, les pays étudiés accordent de plus en plus d'importance à la modernisation et la simplification de l'autosurveillance et de l'autodéclaration afin de réduire les coûts, tant pour les entreprises que pour les autorités réglementaires.

- *Emploi d'outils d'intervention davantage à la mesure de l'ampleur du non-respect de la réglementation.* Certains pays recourent davantage ou prévoient de recourir à des mesures administratives plutôt que pénales pour les infractions les moins graves. Ils tiennent également davantage compte, lors du calcul des sanctions pécuniaires imposées aux entreprises, des avantages économiques découlant du non-respect des dispositions environnementales et de la solvabilité financière des entreprises (Royaume-Uni, États-Unis et Pays-Bas, par exemple). Toutefois, dans des pays comme le Japon et la Finlande où la culture en matière de respect de la réglementation repose davantage sur le consensus et où il suffit souvent d'un avertissement pour que la réglementation soit de nouveau respectée, les sanctions en général (et les sanctions pénales en particulier) sont extrêmement rares.

- *Mesures privilégiant la coopération avec les parties prenantes, la transparence et la publication des informations.* La plupart des pays étudiés (en particulier les Pays-Bas) ont amélioré la coordination interagences. Le dialogue avec les installations réglementées se développe à travers la promotion de la conformité et le renforcement de la transparence des procédures appliquées pour délivrer les permis et faire respecter la réglementation. De plus en plus de pays publient les informations relatives à la surveillance de la conformité et certains, comme les États-Unis, permettent au public d'accéder aux statistiques sur le respect des prescriptions.

- *Exploitation des possibilités offertes par les technologies de l'information.* Les technologies de l'information offrent de multiples moyens d'améliorer l'efficience réglementaire et d'alléger la charge administrative qui pèse sur les installations réglementées. La faculté de transmettre par voie électronique les demandes de permis et les rapports d'auto-surveillance, les bases de données plus ou moins complexes et les outils Internet interactifs sont des exemples de ces possibilités.

- *Analyse du non-respect des prescriptions environnementales afin d'améliorer la formulation des politiques.* Pour combler l'écart entre la formulation et la mise en œuvre des politiques environnementales, les autorités de contrôle participent de plus en plus à l'élaboration des nouvelles politiques et réglementations ou à l'amélioration des politiques et réglementations existantes. C'est ainsi qu'aux Pays-Bas, l'analyse des causes de non-conformité et celle de l'efficacité des mesures de contrôle font partie intégrante du processus d'élaboration des politiques et de la législation.

La volonté d'améliorer l'efficience de la mise en application est au cœur de la plupart de ces tendances. Pour améliorer les résultats qu'ils obtiennent en matière d'environnement en mobilisant moins de moyens

ISBN 978-92-64-05987-0
Faire respecter les normes environnementales
Tendances et bonnes pratiques
© OCDE 2009

financiers, les organismes de contrôle rationalisent leurs activités principales, adoptent de nouveaux instruments ou améliorent ceux qui existent déjà, et concentrent leur action sur les catégories d'installations réglementées qui présentent les risques les plus élevés.

Bien que des avancées significatives aient été réalisées ces dernières années dans certains pays, il reste beaucoup à faire pour soutenir les efforts déployés par les organismes de contrôle afin d'améliorer l'efficience et l'efficacité de leur action. Il pourrait notamment être utile de s'intéresser aux questions suivantes :

- dans quelle mesure le déficit de mise en œuvre s'explique-t-il par le choix et la conception des instruments d'intervention ou par l'inefficacité de la mise en application ?

- comment l'analyse du non-respect des prescriptions pourrait-elle contribuer à améliorer la formulation des politiques ?

- comment élaborer des indicateurs comparables, utilisables à des fins d'évaluation comparative internationale, pour évaluer les performances des programmes de mise en application ? et

- quelles méthodes utiliser pour évaluer les ressources humaines et financières minimales nécessaires pour atteindre tel ou tel objectif en matière d'observation des prescriptions environnementales (ce qui permet d'établir les limites dans lesquelles il est possible d'obtenir plus de résultats avec moins de moyens) ?