

Faire respecter les normes environnementales

TENDANCES ET BONNES PRATIQUES



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :
Ensuring Environmental Compliance
TRENDS AND GOOD PRACTICES

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2009

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Avant-propos

Le présent rapport propose une étude comparative des systèmes de 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).

Ce rapport contribue à la réalisation de la Vision stratégique du Comité des politiques d'environnement de l'OCDE (EPOC) (2006) en aidant les pouvoirs publics à mettre en œuvre leurs politiques de l'environnement de manière efficace et efficiente, à travers une analyse susceptible d'éclairer l'action publique et un échange de données et d'expériences entre pays. Il s'inscrit dans la logique du Cadre d'action de l'OCDE pour des politiques de l'environnement efficaces et efficientes (2008), en vertu duquel « aucun instrument de la politique de l'environnement ne peut être écologiquement efficace et économiquement efficient en l'absence de mécanismes appropriés d'assurance du respect des dispositions en vigueur ».

Cette étude propose aux responsables de l'action publique et aux organismes chargés de la réglementation sur l'environnement et autres parties prenantes une analyse approfondie de la conception, de la gestion et des principaux éléments qui constituent les programmes mis en place par les pouvoirs publics pour veiller au respect de la réglementation en matière de prévention et de réduction de la pollution, en particulier dans le secteur industriel. Mettant plus particulièrement l'accent sur la promotion de la conformité, la surveillance de la conformité et les mesures prises en cas de non-respect, elle recense et compare les bonnes pratiques observées dans les pays étudiés, les situe dans le contexte de la culture réglementaire de chaque pays et décrit les grandes tendances observées dans les différents systèmes.

Les conclusions de ce rapport ont été examinées lors de la conférence internationale sur la « Mise en application des dispositions environnementales : tendances et bonnes pratiques », qui s'est déroulée à Paris les 17 et 18 novembre 2008 et a réuni plus de 50 participants de 17 pays, parmi lesquels des représentants des autorités chargées de l'environnement, des entreprises et des ONG, ainsi que des experts universitaires. Elles ont en outre été examinées et approuvées lors de la 14^e réunion du Groupe de travail de l'OCDE sur les politiques d'environnement nationales (GTPEN) qui s'est tenue les 19 et 20 novembre 2008.

L'établissement de ce rapport a bénéficié du soutien financier des gouvernements des États-Unis, de la Finlande, de la France, du Japon, des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

Ce rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE, et ne reflète pas nécessairement les vues de l'OCDE ou de ses membres.

Remerciements

Le présent rapport a été établi par une équipe de la Division des performances et de l'information environnementales de la Direction de l'environnement de l'OCDE, sous la conduite de Brendan Gillespie. Eugène Mazur en est le principal auteur.

Le Groupe de travail de l'OCDE sur les politiques d'environnement nationales (GTPEN) était chargé d'en superviser la préparation. Ces remerciements s'adressent également au Comité exécutif de planification du Réseau international pour la conformité et l'application environnementales (INECE), dont la coopération à la définition du concept de cette étude et de la méthodologie utilisée a été précieuse.

L'OCDE remercie le ministère de l'Environnement de la Finlande, le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire de la France, le gouvernement du Japon, le ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement des Pays-Bas, l'Agence de l'environnement pour l'Angleterre et le pays de Galles (Royaume-Uni) et l'Agence pour la protection de l'environnement des États-Unis (EPA) pour leur soutien financier et leur contribution de fond à ce travail.

L'auteur remercie particulièrement les représentants des ministères et autres parties prenantes interrogés pour les besoins de cette étude pour le temps et les efforts qu'ils ont bien voulu y consacrer.

Table des matières

Acronymes et abréviations	9
Résumé	13
Introduction	17

Partie I

ANALYSE INTERNATIONALE

Chapitre 1. La mise en application, partie intégrante du réglementaire	23
1.1. Grandes composantes d'un système de mise en application	24
1.2. Principaux facteurs de conformité	25
1.3. Définition des prescriptions	27
1.4. Cadre institutionnel de la mise en application	31
Notes	36
Bibliographie	36
Chapitre 2. Gestion de la mise en application	37
2.1. Ressources financières	38
2.2. Planification stratégique	39
2.3. Évaluation des performances des autorités de contrôle	41
2.4. Mesurer et réduire l'impact de la réglementation sur les installations réglementées	46
Notes	49
Bibliographie	49
Chapitre 3. Promotion de la conformité	51
3.1. Diffusion d'informations auprès des installations réglementées	52
3.2. Promotion des bonnes pratiques de gestion environnementale	57
3.3. Incitations financières	58
3.4. Rôle de la pression publique	60
Notes	63
Bibliographie	63
Chapitre 4. Surveillance et évaluation de la conformité	65
4.1. Inspections de conformité	66
4.2. Modernisation des outils de surveillance de la conformité	69
4.3. Ciblage des activités de surveillance de la conformité	71
4.4. Autosurveillance	77
Notes	79
Bibliographie	79

Chapitre 5. Mesures prises en cas de non-respect	81
5.1. Gradation et choix des mesures	82
5.2. Mesures administratives	84
5.3. Mesures judiciaires civiles	92
5.4. Mesures pénales	94
5.5. Détermination des sanctions	98
5.6. Intervention des citoyens	100
Notes	101
Bibliographie	102
Chapitre 6. Conclusions	103
6.1. Grandes tendances en matière de mise en application des dispositions environnementales	104
6.2. Questions à approfondir	106

Partie II

PROFILS NATIONAUX

Chapitre 7. Finlande	111
Chapitre 8. France	125
Chapitre 9. Japon	141
Chapitre 10. Pays-Bas	153
Chapitre 11. Royaume-Uni	167
Chapitre 12. États-Unis	183
Chapitre 13. Chine	205
Chapitre 14. Fédération de Russie	223

Encadrés

1.1. Le tableau des onze déterminants essentiels du respect de la réglementation aux Pays-Bas	26
1.2. Intégration des régimes de permis environnementaux aux Pays-Bas et au Royaume-Uni	30
2.1. Hampton Principles : réduire le poids des formalités administratives découlant de la réglementation et de son application	47
3.1. NetRegs – un outil Internet d'aide à la conformité disponible au Royaume-Uni ..	55
3.2. Aide à la conformité fournie par des tiers : <i>Illinois Waste Management and Research Center</i>	56
3.3. Aides financières accordées aux entreprises dans le domaine de l'eau en France	59
3.4. Instruments économiques innovants visant à dissuader le non-respect des dispositions environnementales en Chine	60
3.5. Notation des performances environnementales et publication d'informations en Chine	62
4.1. Outils utilisés pour cibler, sur la base des risques, l'évaluation de la conformité au Royaume-Uni	74

4.2. Ciblage des activités de surveillance de la conformité dans la région du Rijnmond	76
5.1. Principes clés relatifs aux mesures administratives approuvés par les autorités du Royaume-Uni	85
5.2. Principes de réduction des pénalités dans le cadre des accords de règlement aux États-Unis	91
5.3. Exemple de règlement intervenu dans une affaire judiciaire civile : American Electric Power	94
5.4. Appréciation des pénalités administratives et des pénalités judiciaires civiles aux États-Unis	99

Tableaux

2.1. Planification stratégique de la procédure utilisée aux Pays-Bas pour mettre à exécution les dispositions environnementales	40
2.2. Outils de mesure utilisés par l'Agence de l'environnement pour rendre compte des performances en matière de mise en application des dispositions réglementaires	44
2.3. Indicateurs de performance des activités de mise en application aux Pays-Bas ..	44

Graphiques

2.1. Agence de l'environnement (Angleterre et pays de Galles) : budget alloué aux tâches réglementaires, 2006	41
3.1. Aide en ligne à la conformité : nombre d'utilisateurs de NetRegs au Royaume-Uni	54
4.1. Évolution du nombre d'inspections	68
4.2. Dynamique des inspections et infractions détectées en France	69
4.3. Nombre d'infractions détectées pour 100 inspections intégrées	76
5.1. Gradation des mesures administratives prises aux Pays-Bas	83
5.2. Amendes administratives maximales imposables aux personnes morales par infraction	88
5.3. Amendes pénales maximales par infraction applicables à des personnes morales	96
5.4. Emprisonnement maximum possible par infraction	97

Acronymes et abréviations

Acronymes et abréviations généraux

BREF	Document de référence de l'Union européenne sur les meilleures techniques disponibles
EIE	Étude d'impact sur l'environnement
EMAS	Système communautaire de management environnemental et d'audit
MTD	Meilleures techniques disponibles
NQE	Norme de qualité environnementale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
PME	Petites et moyennes entreprises
PRIP	Prévention et réduction intégrées de la pollution
RAD	Règlement alternatif des différends
SGE	Système de gestion environnementale
SIG	Système d'information géographique
VLE	Valeur limite d'émission

Finlande

CRE	Centre régional de l'environnement
SYKE	Institut finlandais de l'environnement
VAHTI	Système électronique de surveillance de la conformité

France

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ARIA	Analyse, recherche et information sur les accidents (base de données en ligne)
CEDRIC	Consultation électronique des documents relatifs aux installations classées
CODERST	Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
CSIC	Conseil supérieur des installations classées
DDSV	Direction départementale des services vétérinaires
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
GIDIC	Gestion informatique des données sur les installations classées
INERIS	Institut national de l'environnement industriel et des risques
SIGAL	Système d'information de la Direction générale de l'alimentation
STIIIC	Service technique interdépartemental d'inspection des installations classées

Japon

LPCA	Accord local de réduction de la pollution
METI	Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie
NERTI	Institut national de recherche et de formation sur l'environnement

Pays-Bas

ACTAL	Conseil consultatif pour l'examen des coûts administratifs
DCMR	Agence de protection de l'environnement du Rijnmond
LGE	Loi sur la gestion de l'environnement
LOM	Office national de concertation pour l'exécution des dispositions environnementales
VNG	Association des municipalités néerlandaises
VROM	Ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement
WABO	Loi portant dispositions générales pour l'environnement

Royaume-Uni

CAP	Plan d'évaluation de la conformité (<i>Compliance Assessment Plan</i>)
CCS	Système de classement de la conformité (<i>Compliance Classification Scheme</i>)
COMAH	Contrôle des risques d'accidents majeurs (<i>Control of Major Accident Hazards</i>)
Defra	Ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales (<i>Department for Environment, Food and Rural Affairs</i>)
DoE	Ministère de l'Environnement, Irlande du Nord (<i>Department of the Environment, Northern Ireland</i>)
EAEW	Agence de l'environnement pour l'Angleterre et le pays de Galles (<i>Environment Agency for England and Wales</i>)
EPR	Dispositions relatives à la délivrance de permis environnementaux (<i>Environmental Permitting Regulations</i>)
MAC	Méthodologie d'évaluation de la conformité (<i>Methodology for Assessing Compliance</i>)
MCERTS	Système de certification de la surveillance (<i>Monitoring Certification Scheme</i>)
NEIA	Agence de l'environnement pour l'Irlande du Nord (<i>Northern Ireland Environment Agency</i>)
OMA	Système d'évaluation de la surveillance par les exploitants (<i>Operator Monitoring Assessment</i>)
Opra	Système d'évaluation du risque opérationnel (<i>Operational Risk Appraisal</i>)
REPAC	Comité consultatif régional de protection de l'environnement (<i>Regional Environment Protection Advisory Committee</i>)
SEPA	Agence de l'environnement pour l'Écosse (<i>Scottish Environment Protection Agency</i>)

États-Unis

CAA	Loi sur la qualité de l'air (<i>Clean Air Act</i>)
CERCLA	Loi sur l'intervention, l'indemnisation et la responsabilité en matière d'environnement (<i>Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act</i>)
CWA	Loi sur la qualité de l'eau (<i>Clean Water Act</i>)
DOJ	Ministère de la Justice (<i>Department of Justice</i>)

EAB	Commission de recours pour l'environnement (<i>Environmental Appeals Board</i>)
ECHO	Base de données en ligne sur la mise en application et l'exécution des dispositions environnementales (<i>Enforcement and Compliance History Online</i>)
EPA	Agence pour la protection de l'environnement (<i>Environmental Protection Agency</i>)
EPCRA	Loi sur la planification d'urgence et l'information du public (<i>Emergency Planning and Community Right-to-Know Act</i>)
ERP	Programme pour l'amélioration des résultats environnementaux (<i>Environmental Results Program</i>)
FBI	<i>Federal Bureau of Investigations</i>
FIFRA	Loi fédérale sur les insecticides, les fongicides et les rodenticides (<i>Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act</i>)
NEPA	Loi sur la politique environnementale (<i>National Environmental Policy Act</i>)
NETI	Institut de formation à l'application des dispositions environnementales (<i>National Enforcement Training Institute</i>)
NPDES	Système national d'élimination des rejets polluants (<i>National Pollutant Discharge Elimination System</i>)
OECA	Bureau de l'application et du contrôle du respect des lois (<i>Office of Enforcement and Compliance Assurance</i>)
OIG	Bureau de l'Inspecteur général (<i>Office of Inspector General</i>)
OPA	Loi sur la pollution par les hydrocarbures (<i>Oil Pollution Act</i>)
OTIS	Outil de recherche d'information en ligne (<i>Online Tracking Information System</i>)
RCRA	Loi sur la conservation et la récupération des ressources (<i>Resource Conservation and Recovery Act</i>)
SDWA	Loi sur la qualité de l'eau potable (<i>Safe Drinking Water Act</i>)
SEP	Projet environnemental supplémentaire (<i>Supplemental Environmental Project</i>)
TSCA	Loi sur le contrôle des substances toxiques (<i>Toxic Substances Control Act</i>)

Chine

BES	Bureau de la surveillance environnementale
BPE	Bureau de protection de l'environnement
CIRC	Commission chinoise de régulation de l'assurance
LPE	Loi sur la protection de l'environnement
MPE	Ministère de la Protection de l'Environnement

Russie

Gosstandart	Institut public de normalisation
MRNE	Ministère des Ressources naturelles et de l'Écologie
RTN	Service fédéral de surveillance écologique, technologique et nucléaire (<i>Rostekhnadzor</i>)

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'efficacité et de l'efficacé 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'efficacité 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 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'efficacité et l'efficacités 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 efficace 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.

- *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 efficaces.
- *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'auto-déclaration 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'efficacité 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'autosurveillance, 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'efficacité 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 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'efficacité 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)?

Introduction

Le présent rapport est le résultat d'une étude comparative de la mise en application des dispositions environnementales dans six pays de l'OCDE et deux pays non membres, conduite par le Secrétariat de l'OCDE en 2007-2008. Cette étude contribue à la réalisation de la Vision stratégique du Comité des politiques d'environnement de l'OCDE (2006), qui met l'accent sur l'importance de « renforcer la gouvernance environnementale et les incitations en faveur du respect et de l'application effective des mesures environnementales, sur le plan national comme au niveau international ».

Rôle de la mise en application dans la gestion environnementale

La conception et les performances des systèmes de mise en application des dispositions environnementales suscitent un intérêt particulier à l'heure où la société exige des politiques efficaces, visant un niveau élevé de protection environnementale tout en étant compatibles avec une croissance économique dynamique. Malgré les avancées réalisées en la matière, les pays de l'OCDE dans leur ensemble ne sont pas en bonne voie pour atteindre certains de leurs principaux objectifs environnementaux*. Cette situation s'explique notamment par l'existence d'un « déficit de mise en œuvre » qui se traduit par un respect insuffisant des réglementations environnementales. La mise en application est également le maillon le plus faible de la mise en œuvre des politiques environnementales dans les pays non membres de l'OCDE.

Différentes raisons peuvent concourir à expliquer le faible respect des dispositions environnementales, notamment l'inadéquation des mécanismes incitatifs prévus par le cadre réglementaire, l'absence de véritables outils de mise en application ou leur inadaptation, et l'insuffisance des ressources et capacités institutionnelles des organismes de contrôle. Les programmes de mise en application des dispositions environnementales visent à remédier à ces problèmes à travers une diversité d'actions menées par les organismes publics, seuls ou en coopération avec d'autres parties prenantes. Toutefois, ces efforts dépendent de la qualité et de l'intégrité du système de gouvernance dans son ensemble, ainsi que du degré de priorité politique attribué aux questions d'environnement.

L'observation des normes et règles environnementales peut avoir de nombreux effets bénéfiques et contribuer de diverses façons à l'instauration d'une bonne gouvernance :

- en renforçant la crédibilité, l'équité et le pouvoir dissuasif de la réglementation environnementale ;
- en renforçant la confiance de la population dans les politiques et institutions visant à garantir la sécurité et la protection de l'environnement, ainsi qu'un accès plus équitable aux ressources naturelles ;

* Mise en œuvre de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXI^e siècle : Bilan 2008 à l'intention des ministres, ENV/EPOC(2008)9, OCDE.

- en contribuant à maintenir des règles du jeu équitables pour les entreprises, de sorte par exemple que le non-respect des dispositions ne puisse conférer à une entreprise un avantage concurrentiel ;
- en réduisant les coûts supportés par la société, y compris les coûts administratifs et les coûts de mise en conformité; et
- en créant un climat d'investissement prévisible, reposant sur la primauté du droit, de manière à stimuler le développement économique et l'innovation et à dynamiser les marchés de biens et services environnementaux.

Jusqu'à présent, les autorités nationales chargées de l'environnement dans les pays de l'OCDE se sont moins préoccupées d'assurer le respect et l'exécution des dispositions environnementales que d'optimiser la définition des politiques environnementales et des instruments qui leur sont propres. Ce désintérêt a souvent conduit à mal évaluer la probabilité de respect des dispositions et les capacités nécessaires pour faire appliquer ces dernières, aux stades de l'élaboration des instruments de politique environnementale et de la définition des prescriptions réglementaires. Bien que certains pays de l'OCDE aient récemment pris des initiatives pour mettre sur pied des mécanismes efficaces et efficaces concernant le respect et l'exécution des dispositions environnementales, il existe peu d'études systématiques de l'expérience acquise par les organismes chargés de l'environnement à travers différentes approches et dans différents contextes.

Objectifs de l'étude

Cette étude représente une première tentative d'examen systématique de divers systèmes de mise en application des dispositions environnementales. Les autorités chargées de l'environnement dans six pays de l'OCDE – États-Unis, Finlande, France, Japon, Pays-Bas et Royaume-Uni – et deux grandes économies émergentes – Chine et Russie – ont été associées à une analyse comparée portant sur les instruments qu'elles utilisent pour faire appliquer et respecter le cadre réglementaire, la manière dont elles les utilisent et les résultats qu'elles obtiennent. Les pays de l'OCDE qui ont participé à l'étude représentent des contextes juridiques, institutionnels et culturels différents. La prise en compte de pays non membres dans cette analyse vise à élargir le réservoir d'expériences, à favoriser une meilleure mise en application des dispositions environnementales dans le monde entier et à promouvoir une transparence internationale accrue en matière de gestion environnementale.

Les objectifs de l'étude sont les suivants :

1. faciliter, dans les pays de l'OCDE, une mise en œuvre efficace et efficiente des politiques environnementales, à travers une analyse susceptible d'éclairer l'action publique et l'échange de données et d'expériences entre pays; et
2. renforcer la coopération entre les pays de l'OCDE et les principaux pays non membres dans le domaine de la mise en application des dispositions environnementales.

Ce rapport est destiné à apporter aux responsables de l'action publique ainsi qu'aux organismes chargés de la réglementation sur l'environnement et autres parties prenantes :

- une connaissance plus précise des facteurs qui ont une incidence sur la conception et les performances des stratégies et instruments de mise en application ;

- des informations sur la manière dont les organismes de contrôle peuvent utiliser les ressources limitées dont ils disposent pour parvenir aux meilleurs résultats possibles sur le plan de l'environnement ;
- des informations sur les moyens d'alléger le coût des instruments de mise en application pour les installations réglementées; et
- une meilleure connaissance des mesures qui renforceraient la responsabilisation des organismes de contrôle et amélioreraient la transparence dans leurs relations avec les installations réglementées et la population, ainsi que le retour d'information vers les responsables de l'action publique.

Champ et méthodologie de l'étude

L'étude couvre les trois principaux aspects d'un système de mise en application : la promotion de la conformité, la surveillance de la conformité et les mesures d'exécution prises en cas d'infraction. Elle aborde également les principales caractéristiques des cadres juridiques et institutionnels qui sous-tendent les dispositifs de mise en application ainsi que la façon dont ces dispositifs sont gérés. Elle porte plus précisément sur le *respect des réglementations en matière de prévention et de réduction de la pollution*, en particulier dans le secteur industriel.

Ce projet a été conduit en étroite coopération avec les autorités environnementales des huit pays participants : les ministères finlandais et japonais de l'Environnement, le ministère français de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire, le ministère néerlandais du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (VROM), l'Agence de l'environnement pour l'Angleterre et le pays de Galles (EAEW), l'Agence pour la protection de l'environnement des États-Unis (EPA), le ministère chinois de la Protection de l'Environnement et le Service fédéral de surveillance écologique, technologique et nucléaire, de Russie (RTN).

Lors de la première étape des études nationales, chaque organisme a été invité à remplir un questionnaire portant sur de nombreux aspects très divers liés à la mise en application. En complément, une recherche approfondie a été effectuée dans la littérature et sur Internet. Le Secrétariat de l'OCDE s'est en outre rendu dans les différents pays pour s'entretenir avec les parties prenantes concernées, appartenant tant au secteur public qu'au secteur privé, et recueillir des informations complémentaires sur la manière dont les stratégies de mise en application ont été conçues et mises en œuvre. Ces différentes informations ont constitué la base de l'analyse comparative, entre les différents pays, des meilleures pratiques mises en œuvre dans chaque domaine.

Cette étude s'appuie également sur les travaux déjà réalisés par la Direction de l'environnement de l'OCDE dans le cadre de sa coopération avec les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale et avec les pays d'Asie du Sud-Est. En outre, l'analyse a bénéficié de l'expérience enrichissante de deux réseaux dans lesquels l'OCDE joue un rôle actif depuis quelques années, le Réseau international pour la conformité et l'application environnementales (INECE) et le Réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement (IMPEL).

Structure du rapport

Le présent rapport traite de la conception, de la gestion et des principales composantes des systèmes de mise en application des dispositions environnementales. La

partie I identifie, analyse et compare, les meilleures pratiques observées dans les pays étudiés, les situe dans le contexte de la culture réglementaire de chaque pays et décrit les grandes tendances observées dans les différents systèmes. Plus précisément :

- Le chapitre 1 examine différents éléments qui influent sur la conception des programmes de mise en application, en particulier le comportement des installations réglementées, les régimes réglementaires appliqués aux différentes catégories d'installations réglementées et le cadre institutionnel.
- Le chapitre 2 traite de différents aspects de la gestion des systèmes de mise en application : planification stratégique et évaluation des performances, implications pour la formulation des politiques, optimisation de l'utilisation des ressources des organismes de contrôle et réduction des coûts administratifs supportés par les installations réglementées.
- Le chapitre 3 porte sur la promotion de la conformité, notamment la diffusion d'informations, les incitations financières et la promotion de la gestion environnementale au niveau de l'entreprise.
- Le chapitre 4 est consacré à différents outils de surveillance de la conformité, en particulier les visites d'inspection, le ciblage des installations à inspecter et l'autosurveillance.
- Le chapitre 5 concerne les divers instruments – instruments administratifs, de droit civil et de droit pénal – permettant d'intervenir en cas de non-respect, ainsi que la définition des sanctions pouvant être prises et le rôle que peuvent jouer les citoyens dans l'exécution des dispositions environnementales.
- Enfin, le chapitre 6 présente une synthèse des grandes tendances en matière de mise en application des dispositions environnementales et définit les principales problématiques auxquelles il faudra consacrer des travaux complémentaires.

Les *profils nationaux* synthétiques présentés à la partie II – du chapitre 7 au chapitre 14 – décrivent les systèmes de mise en application des dispositions environnementales de chacun des pays ayant participé à l'étude.

PARTIE I

Analyse internationale

PARTIE I

Chapitre 1

**La mise en application,
partie intégrante du réglementaire**

La mise en application des dispositions environnementales est la mise en œuvre de tous les instruments créés pour influencer sur le comportement des installations réglementées de façon à ce qu'elles respectent les prescriptions environnementales. Elle a pour principales fonctions de promouvoir l'adhésion volontaire aux normes environnementales, de repérer les infractions, d'y remédier et, le cas échéant, de sanctionner l'auteur de l'infraction.

Ce chapitre décrit les grandes composantes d'un système de mise en application et les principaux facteurs qui influent sur sa conception.

1.1. Grandes composantes d'un système de mise en application

La mise en application est un élément essentiel du processus cyclique itératif que constitue l'activité réglementaire dans le domaine de l'environnement. Elle permet de relier les prescriptions législatives à l'évaluation de la mise en œuvre des politiques et au retour d'information, permettant ainsi d'adapter la législation et les moyens d'intervention. L'efficacité de la mise en œuvre dépend de celle de chacune des composantes de ce cycle réglementaire. La mise en application des dispositions environnementales faisant intervenir un large éventail d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux et mobilisant des ressources importantes, en temps comme en argent, il est essentiel de concevoir une panoplie d'instruments efficace et efficiente à l'appui des objectifs de la politique environnementale.

Les instruments de mise en application des dispositions environnementales se répartissent dans trois grandes catégories :

- *Promotion de la conformité* – toute action susceptible de favoriser la conformité, en dehors des sanctions en cas de non-respect. La diffusion d'informations, l'assistance technique et les incitations réglementaires et financières sont des exemples de ces instruments.
- *Surveillance de la conformité* – actions consistant à recueillir et analyser des données sur la situation d'une installation au regard de sa conformité. Les inspections, audits et enquêtes réalisés par des organismes publics, la surveillance de la qualité de l'environnement ambiant, l'autosurveillance et l'autodéclaration par les installations réglementées ainsi que la surveillance citoyenne sont des exemples d'instruments de surveillance.
- *Exécution* – série d'actions entreprises par les pouvoirs publics ou des parties tierces en cas de non-respect des dispositions environnementales afin de contraindre le contrevenant à se conformer à la réglementation et à réparer les préjudices causés, ainsi que de lui imposer des sanctions.

Pour être efficace, un système de mise en application doit associer des instruments de promotion, de surveillance et d'exécution qui se renforcent mutuellement. Par exemple, la promotion permet de faire porter les inspections sur les installations qui obtiennent les plus mauvais résultats (grâce à l'amélioration des performances des installations réglementées soucieuses de mettre spontanément en application les dispositions), la surveillance permet de détecter les infractions qui feront l'objet de mesures d'exécution, et la diffusion d'informations sur les cas ayant fait l'objet de mesures d'exécution constitue un bon instrument de promotion.

Le choix des instruments et leurs interactions, en d'autres termes la conception d'un système de mise en application, dépend dans une large mesure :

- des facteurs généraux ainsi que locaux qui influent sur le comportement des installations réglementées au regard des dispositions environnementales ;
- de la manière dont les prescriptions environnementales sont définies pour les installations réglementées ;
- du cadre institutionnel national qui sous-tend la mise en œuvre des politiques environnementales.

Ces trois aspects sont analysés dans les sections suivantes, à partir des divers modèles représentés par les pays étudiés.

1.2. Principaux facteurs de conformité

Pour concevoir et mettre en œuvre des instruments de mise en application, il est essentiel de connaître les facteurs qui déterminent le comportement des entités vis-à-vis des prescriptions environnementales. Cette section expose succinctement la théorie relative au comportement des entreprises à l'égard de la conformité et décrit ses conséquences en termes d'action publique.

L'économie de l'environnement traditionnelle postule que les installations réglementées font preuve de rationalité lorsqu'elles décident de respecter ou non les dispositions environnementales, c'est-à-dire qu'elles prennent leur décision en comparant les coûts attendus de la mise en conformité (dépenses à engager pour réaliser les adaptations technologiques et de gestion nécessaires pour respecter les prescriptions environnementales) et les coûts induits par le non-respect de ces dispositions (sanctions pécuniaires, responsabilité civile, etc.). En d'autres termes, s'il est moins coûteux d'enfreindre une obligation que de la respecter, l'exploitant choisira de l'enfreindre. Selon cette théorie, il faut que les autorités compétentes augmentent les « coûts » de la non-conformité en améliorant la probabilité de détection des infractions (à travers une surveillance intensive de la conformité); en réagissant rapidement, systématiquement et équitablement en cas de non-respect; en imposant des pénalités plus élevées que les avantages retirés du non-respect; et en informant davantage sur les mesures d'exécution.

La littérature fournit également des éléments sur les raisons susceptibles d'expliquer que les mesures de surveillance et d'exécution actuellement mises en œuvre par les autorités réglementaires aboutissent parfois à un degré de conformité plus élevé que prévu¹ :

- Il est fréquent que, de manière subjective, les entreprises surestiment la pénalité à laquelle elles sont exposées; et le *niveau perçu des inspections et sanctions* détermine le comportement des entreprises à l'égard de la conformité, ce qui explique qu'elles respectent ces dispositions alors que les sanctions sont faibles ;
- Le respect des dispositions environnementales peut également s'expliquer par le fait que l'entreprise s'attend à être *soumise à une surveillance plus étroite ou à des mesures d'exécution plus sévères* s'il a déjà été établi qu'elle ne se conformait pas à ces dispositions ;
- Il arrive que les autorités réglementaires mettent en place des *incitations financières* directes ou indirectes (par exemple des allègements fiscaux) ou des mesures dissuasives (par exemple une restriction de l'accès au crédit) pour promouvoir la conformité (voir la section 3.3) ;

- *Les forces du marché* peuvent influencer le comportement des entreprises à travers les risques de réaction négative des clients, investisseurs et assureurs ou les risques d'effet négatif sur la valorisation boursière. Ces informations sont également susceptibles d'avoir une incidence sur l'image publique de l'entreprise concernée ou d'être à l'origine de pressions de la part de la population locale ;
- *Des facteurs intrinsèques (internes)*, comme l'honnêteté ou les normes sociales, peuvent également inciter les entreprises à respecter l'environnement et à mettre spontanément en application les dispositions environnementales. Ces facteurs ont parfois plus d'importance dans les pays qui ont une culture coopérative (comme la Finlande et le Japon) reposant sur des valeurs collectives largement partagées et où les citoyens sont beaucoup plus nombreux à éviter d'enfreindre les règles pour des raisons autres qu'économiques.

Aux Pays-Bas, les facteurs qui influencent le comportement des installations réglementées vis-à-vis de la réglementation ont été récapitulés dans le « tableau des onze » (voir encadré 1.1). Ce tableau a été établi à partir de théories sociales et pénales relatives au comportement des entreprises à l'égard de la conformité et sur la base de l'expérience pratique en matière de respect de la loi et de maintien de l'ordre.

Encadré 1.1. **Le tableau des onze déterminants essentiels du respect de la réglementation aux Pays-Bas**

Aspects relatifs au respect spontané de la réglementation – facteurs favorisant le respect spontané et influence de la promotion de la conformité.

1. Connaissance des règles – connaissance de la réglementation par la communauté réglementée et clarté des prescriptions.
2. Comparaison coûts-avantages – avantages et inconvénients de la conformité en termes de temps, d'argent et d'efforts.
3. Niveau d'acceptation – mesure dans laquelle les politiques et réglementations sont acceptées (en général) par les entités réglementées.
4. Loyauté et obéissance – volonté spontanée des entités réglementées de se conformer à la législation et à la réglementation.
5. Contrôle informel – possibilité de voir la non-conformité détectée et sanctionnée par des acteurs autres que les pouvoirs publics.

Aspects relatifs au contrôle – influence de la surveillance de la conformité.

6. Probabilité de dénonciation informelle – possibilité de dénonciation d'une infraction par des acteurs autres que les pouvoirs publics (signalement).
7. Probabilité de surveillance – probabilité de faire l'objet d'une inspection par les autorités compétentes.
8. Probabilité de détection – possibilité qu'une infraction soit détectée par les autorités compétentes.
9. Sélectivité – probabilité d'être inspecté suite au ciblage d'entreprises, de personnes ou de lieux en fonction des risques.

Aspects relatifs aux sanctions – influence des mesures d'exécution.

10. Probabilité de sanction – possibilité qu'une sanction soit imposée en cas de détection d'une infraction.
11. Sévérité de la sanction – sévérité, nature et retombées négatives de la sanction.

Source : Van der Schraaf (2005).

La connaissance des facteurs qui déterminent la conformité aide les pouvoirs publics à concevoir des règles et des dispositifs de mise en application plus efficaces. Une réglementation optimale est une réglementation facile à mettre en œuvre, aboutissant à un degré maximum d'adhésion volontaire et complétée par diverses mesures de promotion de la conformité. S'il ressort d'une analyse des facteurs de conformité que le respect spontané de la réglementation est insuffisant, il faudra, pour parvenir au degré de conformité souhaité, soit renforcer le respect et l'exécution des dispositions, soit amender la réglementation.

1.3. Définition des prescriptions

Dans le cadre du système réglementaire global, les permis délivrés à une installation particulière et les règles juridiques s'appliquant directement aux exploitants sont la traduction concrète des mesures environnementales en prescriptions exécutoires. Étant donné que la mise en application des dispositions environnementales concerne précisément le respect de ces prescriptions, la manière dont elles sont fixées a une incidence majeure sur le fonctionnement du système dans son ensemble. Si elles sont définies correctement et de manière transparente, elles incitent les installations réglementées à protéger l'environnement de manière efficace et efficiente, et assurent le respect des intérêts tant privés que publics. Les instruments de promotion, de surveillance et d'exécution de la conformité sont généralement définis en fonction des systèmes de fixation des prescriptions environnementales.

Différenciation des régimes réglementaires en fonction de la taille des sources de pollution

La conception des régimes réglementaires repose sur l'identification et la connaissance des différents segments de la communauté réglementée, et sur leur capacité et leur volonté de se conformer aux prescriptions environnementales. Définir ces prescriptions de manière différenciée permet aux autorités compétentes d'adapter l'utilisation des instruments de mise en application à ces différents segments, de hiérarchiser les inspections et de cibler les mesures de promotion de la conformité et d'exécution.

Dans la plupart des pays étudiés, des régimes réglementaires plus ou moins complexes sont appliqués aux sources de pollution en fonction de leur taille et de leur impact potentiel sur l'environnement, mais les frontières entre ces régimes varient fortement d'un pays à l'autre. Les deux principaux régimes sont la délivrance de permis individuels aux installations et les prescriptions contraignantes générales. Les prescriptions contraignantes générales sont des conditions standard édictées dans un texte juridique visant certaines catégories d'installations ou d'activités. Alors que la délivrance de permis individuels relève en général d'une procédure complexe, les prescriptions contraignantes générales sont appliquées selon une procédure beaucoup plus simple (par exemple par voie de déclaration).

En principe, les installations qui, par nature, n'ont qu'un faible impact sur l'environnement ne relèvent pas des autorités chargées de l'environnement. Elles peuvent être soumises à des règles locales (y compris à des dispositions en matière de déclaration) définies par les municipalités (comme en France et en Finlande) ou tenues de respecter les prescriptions légales générales et d'utiliser les moyens les mieux adaptés pour prévenir les atteintes à l'environnement (« devoir de diligence » au Royaume-Uni, par exemple).

Dans certains pays, la différenciation réglementaire est un principe bien établi. C'est ainsi qu'en France, il existe deux grands régimes réglementaires pour les installations « classées » (contrôlées par l'État) : certaines installations doivent obtenir un permis (*autorisation*) et les autres doivent présenter une *déclaration* avant de commencer leur activité et respecter des prescriptions contraignantes générales. Seules 10 % environ des installations réglementées en France et 11 % aux Pays-Bas relèvent du régime de délivrance de permis. Au Royaume-Uni, ce régime ne couvre que 2 % environ des entreprises immatriculées. Dans d'autres pays (États-Unis, Finlande et Russie), c'est le régime du permis qui domine, alors qu'au Japon, les normes en matière d'émissions et d'effluents (assimilables à des prescriptions contraignantes générales) sont appliquées directement, sans procédure de délivrance de permis.

Lorsqu'il est envisagé d'appliquer des prescriptions contraignantes générales à un segment de la communauté réglementée, les principaux critères appliqués sont généralement les suivants :

- pour que le régime réglementaire soit efficace, les prescriptions contraignantes générales doivent couvrir un nombre suffisant d'entités réglementées dans une catégorie donnée ;
- la catégorie d'installations visée ne doit pas utiliser une technologie et des techniques qui évoluent rapidement, les prescriptions contraignantes générales ne pouvant pas être actualisées fréquemment; et
- les installations doivent toutes avoir le même impact sur l'environnement et l'impact de chaque installation doit être relativement faible.

Plusieurs pays ont également entrepris de diversifier les prescriptions et procédures au sein du régime de délivrance de permis. La Finlande envisage de remplacer le régime des permis individuels, qui concerne actuellement la quasi-totalité des installations réglementées, par des prescriptions contraignantes générales pour les stations-service, les petites centrales électriques et plusieurs autres catégories de petites installations régies par les municipalités. À l'avenir, 10 à 15 % des installations titulaires d'un permis en Finlande devraient être couvertes par des prescriptions contraignantes générales. En France, le degré actuel de diversification au sein du régime de délivrance de permis est également jugé insuffisant par les autorités réglementaires et par les services d'inspection. Le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire a présenté un projet de loi (en attente d'examen parlementaire à la date de rédaction du présent rapport) qui aboutirait à la création d'un régime intermédiaire pour certaines catégories d'installations (non visées par les dispositions européennes) prévoyant une demande d'autorisation simplifiée, des prescriptions générales applicables à certaines activités et un allègement de la procédure de consultation du public et des parties prenantes.

Le remplacement des permis individuels par des prescriptions contraignantes générales est une stratégie qui présente à la fois des avantages et des limites. Il convient de s'assurer que ce changement ne risque pas de se solder par une moindre protection de l'environnement, surtout en ce qui concerne les environnements locaux sensibles, ni de compromettre la participation du public. Ainsi, cette stratégie reçoit un soutien beaucoup plus important aux Pays-Bas, où l'on insiste sur ses avantages, qu'en Finlande, où les risques de remise en cause de la participation du public dans le processus de délivrance de permis suscitent de fortes inquiétudes.

Délivrance de permis par milieu et permis intégrés

Parmi les pays étudiés, deux grands modèles de délivrance de permis individuels sont principalement appliqués : une réglementation par milieu (pour les émissions atmosphériques, les rejets d'eaux usées et le traitement des déchets) aux États-Unis, au Japon, en Russie et en Chine, et un système intégré de délivrance de permis multimilieux, dans les quatre États membres de l'Union européenne.

La délivrance de permis par milieu tient généralement au fait que la réglementation environnementale a été mise en place afin de remédier à des problèmes spécifiques (pollution de l'air, protection de l'eau, gestion des déchets, etc.). Dans ce type de régime, les seuils concernant l'impact environnemental des installations sont fixés de façon à assurer une protection donnée au milieu environnemental touché. Il s'ensuit que l'exploitant d'une installation industrielle peut être amené à demander plusieurs permis ou autorisations auprès d'organismes différents. En revanche, dans le cadre d'un régime intégré, les émissions dans l'air, l'eau (y compris les rejets d'eaux usées) et le sol, ainsi que diverses autres incidences sur l'environnement (consommation d'énergie, d'eau et de matières premières), sont prises en compte simultanément. Les autorités de contrôle doivent donc fixer les conditions de délivrance de permis propres à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement dans son ensemble.

Cette différence d'approche réglementaire entre les deux groupes de pays s'explique en grande partie par des raisons historiques. Tous les pays européens qui ont participé à l'étude avaient mis en place un régime intégré, au moins pour les grandes installations, avant même que la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (PRIP) de 1996 (actualisée récemment par la directive 2008/1/CE), n'impose ce système à l'ensemble de l'Union européenne. A contrario, les États-Unis et le Japon ont élaboré une solide réglementation par milieu dans les années 70 et 80 et l'ont conservée². La Russie et, dans une moindre mesure, la Chine avaient à l'origine adopté une réglementation par milieu, mais envisagent actuellement une intégration des différents régimes, au moins en ce qui concerne les procédures.

Les régimes multimilieux en vigueur dans les pays de l'Union européenne ne couvrent pas tous les mêmes aspects environnementaux, ni les mêmes segments de la communauté réglementée. L'intégration des régimes de permis environnementaux est toujours en cours dans bon nombre de pays européens, notamment aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Ces pays regroupent actuellement plusieurs régimes en un cadre unique afin de simplifier la réglementation et de la rendre plus efficiente (voir encadré 1.2).

Du point de vue de la mise en application des dispositions environnementales, la distinction entre permis par milieu et permis intégrés a une incidence non négligeable sur le mode de surveillance de la conformité (cet aspect est examiné plus précisément au chapitre 4).

Les accords environnementaux : un outil réglementaire

Les Pays-Bas et le Japon utilisent un autre outil pour imposer aux installations réglementées l'obligation d'atteindre des objectifs prédéfinis : les accords environnementaux négociés. Ces accords, conclus au niveau national aux Pays-Bas et au niveau local au Japon, constituent un moyen de bâtir un consensus entre les autorités réglementaires et sont un élément important des systèmes de mise en application dans les deux pays.

Encadré 1.2. Intégration des régimes de permis environnementaux aux Pays-Bas et au Royaume-Uni

Pays-Bas

Aux Pays-Bas, l'existence de régimes de délivrance de permis différents pour l'eau et pour les autres milieux environnementaux s'explique par l'indépendance historique des Agences de l'eau – autorités compétentes pour la gestion des ressources en eau. Les exploitants doivent déposer simultanément une demande de permis « environnement », une demande de permis « eau » et une demande de permis de construire, étant entendu que le rejet d'une demande entraîne celui des deux autres.

La loi portant dispositions générales pour l'environnement (WABO), qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2010, va réformer en profondeur le régime de délivrance de permis. Elle instituera un permis « utilisation et mise en valeur des terres », regroupant environ 25 des autorisations et permis existants, notamment le permis « environnement » et le permis de construire. Le permis d'utilisation et de mise en valeur des terres sera délivré par les autorités provinciales ou municipales. Toutefois, l'autorisation de rejet d'eaux usées fera partie de la procédure de délivrance sans être officiellement incluse dans le nouveau permis (et continuera de relever de la compétence des Agences de l'eau).

Royaume-Uni

Le ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales (Defra) et le gouvernement de l'Assemblée galloise ont, en coopération avec l'Agence de l'environnement pour l'Angleterre et le pays de Galles (EAEW) et d'autres parties prenantes, lancé un programme de modernisation de la délivrance des permis environnementaux. La réglementation dans ce domaine (*Environmental Permitting Regulations*), entrée en vigueur en avril 2008, regroupe les permis intégrés délivrés aux grandes installations industrielles et les autorisations de gestion des déchets en un permis environnemental unique (à plus long terme, il est prévu d'intégrer à ce régime les autorisations de rejet d'eaux usées et les autorisations de prélèvement d'eau). Ces dispositions intègrent la procédure de délivrance de permis, mais n'ont pas d'incidence sur la base concrète de délivrance des permis (ainsi, les rejets d'eaux usées continueront d'être régis par les normes de qualité de l'eau ambiante). Une intégration de ce type n'est pour le moment envisagée ni Écosse ni en Irlande du Nord.

Source : VROM and the Environment Agency, 2008.

Aux Pays-Bas, ces accords négociés sont souvent appelés « conventions ». Depuis 1992, des accords environnementaux conclus dans le cadre de groupes cibles et visant à réduire les émissions polluantes ont été passés dans la totalité des grands secteurs industriels. La participation des entreprises est très forte (91 % dans l'industrie chimique par exemple). Les conventions peuvent consister en une déclaration d'intention signée entre le gouvernement et une branche d'activité ou entre le gouvernement et une entreprise. Les objectifs des conventions sectorielles sont ensuite traduits en prescriptions accompagnant les permis délivrés aux installations. Les entreprises sont nombreuses à participer à ce dispositif car une grande majorité d'entre elles sont membres des organisations professionnelles qui représentent leur branche d'activité dans la négociation des conventions. Si une entreprise n'adhère pas aux accords conclus au niveau sectoriel, les pouvoirs publics peuvent assortir le permis qui lui est délivré de conditions plus strictes. Les seuils d'émissions polluantes fixés dans les conventions sectorielles ont perdu de

l'importance du fait de l'introduction des valeurs limites d'émission imposées par la directive PRIP.

Au Japon, des accords locaux de lutte contre la pollution sont négociés directement entre les autorités locales et les exploitants et permettent de définir au cas par cas les limites d'émission, les meilleures techniques disponibles et les modalités d'autosurveillance et d'autodéclaration adaptées au contexte local. En principe, ces accords concernent des milieux environnementaux et/ou des catégories de polluants posant un problème particulier. Depuis les années 70, plus de 40 000 installations appartenant au secteur manufacturier et à celui des services ont négocié des accords avec une autorité régionale ou municipale. Bon nombre des accords négociés prévoient également des plans d'action d'urgence et fixent les règles de responsabilité applicables en cas d'accident environnemental. Bien que les accords négociés ne soient en principe pas juridiquement contraignants, les entreprises sont très nombreuses à les respecter : il est fréquent que les autorités locales subordonnent à la signature de ces accords une décision favorable en matière de déclaration et d'autorisation de gestion des déchets.

Les accords environnementaux négociés sont souvent considérés comme « volontaires ». Toutefois, seule la décision de conclure un accord est volontaire, les objectifs convenus étant soit juridiquement contraignants pour les secteurs concernés, comme dans le cas des Pays-Bas, soit « moralement » contraignants, ce qui n'a pas moins de valeur dans un pays comme le Japon, où le respect de la loi fait partie de la culture. Les installations réglementées s'engageant à prendre les moyens d'atteindre des objectifs environnementaux ambitieux mais « individualisés », les pouvoirs publics conviennent généralement de limiter leurs actions de surveillance ou de ne pas imposer de nouvelles exigences tant que les entreprises n'ont pas disposé d'un délai suffisant pour respecter celles qui ont été convenues. Il s'ensuit que les accords négociés sont non seulement un outil réglementaire, mais aussi un instrument de promotion de la conformité³.

1.4. Cadre institutionnel de la mise en application

Les cadres institutionnels qui sous-tendent les programmes de mise en application des dispositions environnementales dans les pays étudiés sont très divers. La spécificité de chacun de ces modèles s'explique par des raisons historiques, politiques et culturelles. La présente section part du principe que les autorités compétentes en matière d'exécution sont au centre des systèmes de mise en application, et examine le degré de décentralisation de leurs pouvoirs, leur engagement avec d'autres parties prenantes jouant un rôle en matière de mise en application, ainsi que l'organisation interne des fonctions essentielles et la transparence de leurs activités principales. Elle ne tente toutefois pas de décrire le contexte institutionnel de chacun des pays, lequel est abordé plus en détail dans les profils nationaux présentés dans la partie II.

Division verticale des compétences et équilibre des pouvoirs

En ce qui concerne l'aspect institutionnel des dispositifs de mise en application, l'un des enjeux essentiels consiste à décider dans quelle mesure il y a lieu de centraliser les compétences en matière d'exécution au niveau national ou de les décentraliser aux niveaux infranational et local. Le degré de décentralisation est souvent en grande partie déterminé par les traditions et structures institutionnelles existantes, lesquelles dépendent des dispositions constitutionnelles.

La centralisation et la décentralisation présentent l'une comme l'autre des avantages et des inconvénients. L'implication des autorités nationales dans la mise en application vise à garantir au moins le respect de normes et obligations environnementales minimales, la cohérence et l'équité du système sur l'ensemble du territoire et l'existence de ressources nationales pour financer les efforts de mise en application. D'un autre côté, il importe que les autorités infranationales interviennent car elles sont au plus près des réalités des problèmes environnementaux, et donc bien placées pour les identifier et y remédier. La forte dispersion géographique des installations réglementées est un autre argument puissant en faveur de la décentralisation. Toutefois, lorsque les autorités locales sont compétentes en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la réglementation environnementale, il y a un risque d'interférence politique en faveur du développement économique, au détriment des prescriptions environnementales et de leur exécution.

Les modèles d'organisation verticale présentés ci-après sont ceux rencontrés dans les pays étudiés, classés du moins décentralisé au plus décentralisé :

- L'organisme de contrôle national fait partie intégrante du ministère de l'environnement et agit par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux. Le personnel des bureaux régionaux est employé par l'administration centrale et les administrations locales ne sont investies d'aucune compétence en matière d'exécution. Ce mode d'organisation est celui qui prévaut en France.
- L'organisme de contrôle national est relativement autonome et possède des bureaux régionaux qui font partie de sa structure, mais certaines fonctions d'exécution relèvent des autorités locales. Le Royaume-Uni offre une illustration de ce modèle avec ses « administrations décentralisées » (Angleterre et pays de Galles, Écosse et Irlande du Nord), même s'il n'existe pas à proprement parler d'autorité « nationale » chargée de l'environnement.
- Les organismes nationaux comme les organismes infranationaux sont compétents en matière de mise en application des obligations nationales et infranationales, mais le gouvernement national joue un rôle important. Ce modèle se rencontre aux États-Unis et en Russie, qui sont des pays fédéraux, ainsi qu'en Chine (où les Bureaux de protection de l'environnement sont sous la tutelle à la fois du ministère en charge de l'environnement à l'échelon national et des autorités provinciales ou locales).
- L'essentiel des compétences en matière de respect et d'exécution est dévolu aux échelons infranational et local, tandis que le ministère chargé de l'environnement est investi des missions de conseil, de coordination et de supervision. Les Pays-Bas (où le VROM a des prérogatives en matière d'exécution dans plusieurs domaines stratégiques), le Japon et la Finlande sont emblématiques de ce modèle.

La *décentralisation* peut consister en une délégation de compétences pour la mise en œuvre de la législation nationale et/ou le respect et l'exécution de dispositions réglementaires infranationales et locales. Aux États-Unis, par exemple, les États veillent au respect de leur législation et de celle de l'État fédéral, et mettent en œuvre plus de 80 % de l'ensemble des mesures d'exécution. Bon nombre de textes fédéraux en matière d'environnement instituent des programmes réglementaires reposant sur un partage des compétences entre l'État fédéral et les États fédérés, ces derniers ayant la possibilité de faire respecter les lois s'ils répondent aux critères minimaux fixés par l'État fédéral⁴. Aux Pays-Bas, en revanche, les 12 administrations provinciales et les plus de 400 municipalités sont chargées de faire appliquer des lois presque exclusivement nationales, mais leurs

domaines de compétence sont clairement définis. Par ailleurs, la décentralisation de la mise en application des dispositions prévues par la législation nationale peut être fondée sur la mise en œuvre de politiques et de directives nationales, mais il arrive également que les autorités infranationales et locales aient la faculté de définir leurs propres politiques. Tel est, par exemple, le cas aux Pays-Bas, au Japon et en Finlande.

Le rôle des municipalités mérite une attention particulière. En vertu de la législation nationale, les autorités locales jouissent de pouvoirs étendus en matière de délivrance de permis, de surveillance de la conformité et d'exécution au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Finlande, au Japon (dans les grandes municipalités seulement), en Chine et en Russie (dans certaines villes). Aux États-Unis, les autorités locales (municipalités et comtés) peuvent faire appliquer des textes locaux en introduisant une action civile devant les tribunaux d'État.

Environ un tiers des municipalités néerlandaises ont institué des centres de services partagés, actuellement au nombre de 26, chargés d'exercer pour leur compte des fonctions de délivrance de permis et de mise en application des dispositions réglementaires, ce qui améliore nettement l'efficacité et l'efficacité de leurs actions dans le domaine de l'environnement⁵. L'exemple le plus emblématique de cette coopération est celui de l'Agence de protection de l'environnement du Rijnmond (DCMR) dont les compétences englobent la région du port de Rotterdam dans la province de Hollande-du-Sud; employant quelque 550 personnes, dont 95 inspecteurs, il s'agit de la plus grande agence régionale de protection de l'environnement en Europe.

Il n'est pas rare que des autorités compétentes situées à différents échelons de l'administration soient en désaccord au sujet de la mise en exécution des dispositions. Il peut arriver qu'aux yeux du gouvernement national, un État fédéré ou une autorité provinciale protège des industries locales polluantes qu'il cherche à favoriser, au détriment de la cohérence nationale. *A contrario*, il est possible qu'une autorité infranationale ou une municipalité considère que l'organisme national chargé de faire respecter la réglementation est trop interventionniste, trop répressif et peu respectueux de l'objectif local, qui est d'offrir des réponses souples et adaptées au contexte local.

Dans certains des pays étudiés, des procédures administratives ont été mises en place pour régler ces différends. Au Japon, par exemple, lorsque les autorités nationales et locales ont des divergences d'opinion que la procédure administrative ne permet pas de résoudre, il est possible de recourir à des mécanismes indépendants de règlement des litiges. Le Conseil de règlement des différends entre les autorités centrales et locales émet des recommandations en cas de différends entre l'administration centrale et une collectivité locale, et le Commissaire au règlement des différends locaux remplit la même fonction en ce qui concerne l'ingérence des autorités préfectorales dans les affaires municipales.

Division horizontale des compétences et coopération des parties prenantes

Outre les organismes chargés de l'environnement, d'autres organismes exécutifs peuvent être compétents dans des domaines qui influent sur la mise en œuvre des politiques environnementales ou sont touchés par cette mise en œuvre. Il s'agit notamment :

- des organismes du secteur de la santé chargés de la sécurité des aliments, de l'hygiène et de la sécurité du travail, des produits de consommation, de l'utilisation des pesticides, etc. ;
- des organismes chargés de la gestion des ressources naturelles compétents dans les domaines de l'eau, de l'énergie, des ressources minérales, des forêts, etc. ;

- des organismes chargés de l'aménagement du territoire ou de la réglementation de l'agriculture, de l'industrie et du commerce ;
- des organismes chargés de mener des enquêtes pénales et de faire respecter la loi; et
- de l'administration des douanes.

Parmi les pays étudiés, ce sont les Pays-Bas qui offrent le meilleur exemple de coordination entre parties prenantes, puisque quelque 500 organismes (dont les Agences de l'eau) ont le pouvoir de faire respecter les dispositions environnementales. Pour faciliter la coordination entre ces organismes, le VROM, l'Association des autorités provinciales (IPO), l'Association des municipalités néerlandaises (VNG) et plusieurs autres parties prenantes de premier plan (comme le ministère de la Justice, le ministère de la Gestion des eaux et celui de la Nature et du Paysage) ont institué un organisme indépendant, l'Office national de concertation pour l'exécution des dispositions environnementales (Landelijk Overleg Milieuhandhaving, LOM). La signature de protocoles d'accord entre les différents organismes est un moyen de coordination souvent utilisé. En outre, des « points centraux » sont en place pour coordonner les mesures d'exécution à l'échelon des provinces.

Les autorités de contrôle dans le domaine de l'environnement ont également d'autres partenaires institutionnels :

- Les tribunaux, qui jouent un rôle essentiel dans les poursuites civiles et pénales (voir sections 5.3 et 5.4) et, parfois, dans l'exécution des décisions administratives. Les tribunaux peuvent également jouer un rôle non négligeable dans l'évaluation des sanctions.
- Les organisations sectorielles ou professionnelles, qui jouent un rôle très important dans la promotion de la conformité. Elles constituent des relais précieux pour la diffusion d'informations sur les prescriptions, les méthodes de mise en application et les activités mises en œuvre dans ce domaine (voir section 3.1).
- Les organisations de citoyens agissant en faveur de l'environnement et les groupes d'intérêt public, qui jouent un rôle majeur dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures d'exécution des dispositions environnementales. Ils peuvent recueillir et publier des données sur la qualité de l'environnement et sur le niveau de conformité afin d'influer sur la définition des priorités en matière d'exécution et, si la loi le permet, engager, au nom des citoyens, des poursuites contre les organismes chargés de l'environnement qui ne remplissent pas leur mission (voir section 5.6).

Répartition des compétences au sein des autorités de contrôle

La question de la répartition des compétences au sein des autorités de contrôle peut être abordée sous plusieurs angles, notamment celui du siège et des bureaux régionaux et celui des compétences en matière de délivrance de permis et de surveillance de la conformité.

Dans les pays où la principale autorité chargée de faire respecter les dispositions environnementales a des bureaux régionaux investis de compétences en matière de mise en application (France, Pays-Bas, États-Unis, Royaume-Uni et Russie), le siège est en principe chargé d'élaborer des stratégies et orientations plus précises, tandis que les bureaux régionaux ont pour mission d'assurer la mise en œuvre opérationnelle. Dans ce type d'organisation institutionnelle, la difficulté consiste à *faire en sorte que le siège et les bureaux qui interviennent sur le terrain aient la même approche*. Cette identité d'approche se

traduit par une cohérence des mesures d'exécution mises en œuvre par plusieurs bureaux dépendant de la même autorité (voir section 5.2).

En ce qui concerne la *séparation des fonctions de délivrance de permis et des fonctions d'inspection*, les autorités compétentes des pays étudiés ont adopté deux approches différentes. La plupart d'entre elles estiment que, pour éviter les conflits d'intérêts, un même inspecteur ne doit pas être chargé à la fois, pour une même installation, de fixer les prescriptions et de contrôler leur mise en application. Dans certains des pays étudiés (États-Unis, Russie, Angleterre et pays de Galles, Pays-Bas et certains Bureaux de protection de l'environnement chinois), les agents chargés de délivrer les permis et les inspecteurs travaillent dans des unités différentes. En Finlande et en Écosse, ils appartiennent généralement au même service. Il arrive qu'un même agent exerce des fonctions de délivrance de permis et d'inspection, mais jamais pour une même installation. En France, au Japon et en Irlande du Nord, les inspecteurs exercent toutes les fonctions réglementaires, notamment la délivrance de permis, l'inspection et l'exécution. Toutefois, pour éviter les risques de « cécité » et de corruption, les inspecteurs voient les sites dont ils sont responsables changer régulièrement (au moins une fois tous les six ans en France).

Transparence des activités de mise en application

La transparence et la responsabilisation peuvent être deux dimensions importantes à prendre en considération dans la définition des priorités et des stratégies des dispositifs de mise en application; il en va de même de la diffusion d'informations pertinentes aux responsables de l'action publique. Tous les pays étudiés cherchent à renforcer la transparence en coopérant avec les parties prenantes et en informant le public sur les activités des autorités de contrôle. Les principaux aspects de cette ouverture croissante sont la transparence de la procédure de délivrance de permis, la diffusion d'informations sur la surveillance de la conformité et les mesures d'exécution, et l'obligation, pour les autorités elles-mêmes, de rendre compte de leurs résultats.

Alors que la plupart des pays ont mis en place des procédures de participation du public à la délivrance de permis, leurs pratiques sont plus diverses en ce qui concerne la diffusion d'informations sur les résultats des activités de surveillance de la conformité. Aux États-Unis, l'EPA diffuse, via sa base de données en ligne sur la mise en application et l'exécution des dispositions environnementales (ECHO), des informations exhaustives sur le respect des réglementations environnementales et les mesures d'exécution, ce qui contribue de manière significative à la promotion de la conformité (voir section 3.4). En Angleterre, les résultats des évaluations de conformité sont généralement accessibles au public, qui a la possibilité de consulter les rapports d'inspection et les bases de données de l'Agence de l'environnement. En France, en Finlande, aux Pays-Bas et au Japon, les rapports d'inspection sont généralement disponibles sur demande et les autorités de contrôle locales sont de plus en plus nombreuses à les publier sur Internet. En Chine (à quelques exceptions près) et en Russie, les rapports d'inspection sont confidentiels.

Exception faite des États-Unis, les pays étudiés n'informent pas spontanément le public sur les mesures d'exécution. Au Royaume-Uni, par exemple, une base de données nationale (*National Enforcement Database*) contient des informations sur les mesures d'exécution officiellement mises en œuvre, mais n'est pas accessible au public pour des raisons de protection des données; en revanche, des informations sont communiquées sur demande en vertu des règlements relatifs à l'information environnementale. Ce type de

législation générale sur la liberté de l'information existe aussi dans d'autres pays, mais il faut parfois du temps pour obtenir les informations.

Dans tous les pays, les organismes chargés de l'environnement publient des rapports annuels et des communiqués de presse mais rares sont ceux qui publient les résultats d'évaluations internes de leurs performances. L'EPA des États-Unis fait exception à cette règle : elle publie les résultats des audits internes conduits par son Bureau de l'Inspecteur général (*Office of Inspector General*) sur certains aspects de ses programmes, y compris la mise en application. En Russie, il arrive que les rapports d'audits internes des autorités chargées de l'environnement soient disponibles sur Internet. Les autres pays étudiés ne communiquent pas leurs rapports d'audit au public. La question de la responsabilisation et de l'évaluation des performances est examinée de manière plus précise dans la section 2.3.

Notes

1. Document de référence, « Economic Aspects of Environmental Compliance Assurance », OCDE (2005).
2. Aux États-Unis, toutefois, l'EPA et certains États (le Massachusetts et le New Jersey par exemple) ont commencé à prendre des mesures pour que les permis soient moins prescriptifs et reposent davantage sur les performances, ainsi que pour améliorer la cohérence des procédures de délivrance de permis entre les programmes réglementaires par milieu.
3. On trouvera dans « Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement » (OCDE, 2003) une analyse plus approfondie des accords environnementaux négociés.
4. Si un État fédéré ne prend pas de mesure d'exécution dans le cadre d'un régime où il bénéficie d'une délégation de pouvoir, n'obtient pas de résultats satisfaisants ou demande de l'aide, l'EPA fédérale peut intervenir. L'EPA peut également intervenir pour améliorer la cohérence à l'échelle nationale ou traiter une priorité nationale.
5. Certains « centres de services » fournissent un appui aux municipalités en termes d'information, sans exercer de fonctions réglementaires.

Bibliographie

- AEE (2005), *Environmental Policy Integration in Europe: Administrative Culture and Practices*, rapport technique n° 5, Agence européenne pour l'environnement, Copenhague.
- BEST (2006), *Streamlining and Simplification of Environment Related Regulatory Requirements for Companies*, rapport final, BEST Project Expert Group, Business Environment Simplification Task Force (BEST), Bruxelles.
- OCDE (2003), *Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement: Efficacité et combinaison avec d'autres instruments d'intervention*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Van Der Schraaf, Angélique A.A. (2005), « The Compliance Strategy in the Netherlands », dans les Actes de la septième conférence internationale du réseau INECE, Marrakech, Maroc.

PARTIE I
Chapitre 2

Gestion de la mise en application

Ce chapitre aborde plusieurs aspects transversaux de la gestion des programmes de mise en application des dispositions environnementales, notamment le financement, la planification stratégique, l'évaluation des performances et la réduction de la complexité et des coûts administratifs. Il s'agit là des aspects de gestion qui interviennent dans la conception d'un système de mise en application et qui, dans une large mesure, conditionnent la façon dont sont élaborés les différents instruments de promotion, de surveillance et d'exécution de la mise en conformité.

Par ailleurs, les différents aspects de la gestion d'un système de mise en application sont étroitement imbriqués. Les restrictions financières, et le fait que les responsables politiques et le public exigent de plus en plus des résultats tangibles dans le domaine de l'environnement, jouent un rôle important dans la planification stratégique des dispositifs visant à mettre en application et à faire respecter les dispositions environnementales et dans l'importance croissante donnée à l'évaluation des performances. Pour obtenir de meilleurs résultats en mobilisant moins de ressources, il faut à la fois mieux cibler et mieux organiser les interventions réglementaires, et simplifier les formalités administratives pour les installations réglementées.

2.1. Ressources financières

Dans tous les pays étudiés, les autorités environnementales sont confrontées à un *élargissement de leurs compétences mais à une baisse des financements publics dont elles bénéficient*. Bien que cette tendance soit plus marquée dans certains pays que dans d'autres, l'obligation de « faire plus avec moins » suppose une amélioration de l'efficacité interne des dispositifs de mise en application et une réduction de leurs coûts administratifs. Ainsi, l'Agence de l'environnement pour l'Angleterre et le pays de Galles (EAEW) s'est fixé un objectif annuel d'économies d'efficacité de 2 % (en Écosse, la SEPA a défini un objectif analogue de 3 %). L'organisme mesure le rapport coût-efficacité de la manière dont il utilise ses ressources dans le cadre de l'évaluation de ses performances globales, et interprète divers indicateurs en termes de rapport coût-efficacité.

Les besoins financiers des autorités chargées de faire respecter les dispositions environnementales sont généralement déterminés sur la base du nombre d'installations réglementées. Tel est le principe retenu dans les directives nationales néerlandaises pour calculer les ressources humaines dont ont besoin les autorités compétentes. En France, les dotations budgétaires des différentes Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) sont calculées à l'aide notamment de la base de données des installations classées.

Bien que les ressources fiscales continuent d'alimenter l'essentiel du budget des autorités environnementales dans la plupart des pays étudiés, certaines autorités doivent couvrir au moins une partie de leurs coûts de fonctionnement en imposant une redevance administrative aux exploitants des installations réglementées¹. Au Royaume-Uni, l'Agence de l'environnement récupère l'ensemble des coûts de délivrance des permis et de

surveillance de la conformité (sans possibilité de réaliser des recettes supplémentaires), depuis les coûts salariaux jusqu'aux dépenses des services de soutien.

Aux États-Unis, dans la plupart des États fédérés, la redevance attachée aux permis constitue la part la plus importante du budget des agences de protection de l'environnement dépendant des États (il en va différemment pour l'EPA financée par des fonds fédéraux). Ainsi, l'EPA de l'Illinois a dû augmenter de plus d'un ordre de grandeur le montant de la redevance pour compenser la diminution de la dotation budgétaire de l'État. En Finlande, les redevances de traitement des demandes de permis représentent environ 20 % du budget total disponible pour les activités de mise en application de l'État dans le domaine de l'environnement, et peuvent être utilisées à la discrétion des bureaux de délivrance des permis et des Centres régionaux de l'environnement (CRE) (par exemple pour recruter davantage de personnel).

Comme au Royaume-Uni, le calcul des redevances aux États-Unis et en Finlande (de même qu'au Japon), est effectué sur la base des coûts salariaux de l'organisme réglementaire, définis pour différentes catégories d'activités liées à la délivrance de permis (en fonction de l'ampleur et de la complexité de ces activités). En France, en revanche, aucun effort n'est entrepris pour aligner les redevances (par exemple la taxe générale sur les activités polluantes) sur les coûts liés à la réglementation.

Seul un petit nombre de pays, dont le Royaume-Uni, les États-Unis et la Russie, répartissent le budget par type d'activité (par exemple entre les activités de promotion de la conformité, d'exécution, etc.). Ce mode d'affectation des ressources améliore la transparence de la procédure budgétaire et l'efficacité de l'utilisation des ressources. Il témoigne également des priorités stratégiques de l'organisme.

2.2. Planification stratégique

En matière de mise en application, la planification stratégique peut résulter de deux approches :

- *Les stratégies axées sur les problèmes* commencent par analyser un problème environnemental avant de définir la panoplie d'interventions nécessaires pour atteindre des objectifs environnementaux spécifiques.
- *Les stratégies axées sur les tâches* partent des prescriptions réglementaires à faire respecter pour déterminer les interventions nécessaires en fonction des informations disponibles concernant l'ampleur et les causes du non-respect.

La plupart des pays étudiés recourent à une planification stratégique axée sur les problèmes et définissent, en matière d'exécution, des priorités à l'échelon national et infranational, voire local. C'est ainsi qu'aux Pays-Bas, les priorités générales sont définies par l'Office national de concertation pour l'exécution des dispositions environnementales (LOM). À l'échelon des provinces, elles sont fixées dans un plan quadriennal de gestion de l'environnement au niveau des provinces; elles reprennent les priorités du Plan national de gestion de l'environnement, qu'elles complètent en fonction des données disponibles sur les problèmes de non-respect observés dans la province concernée. Certaines municipalités définissent également des priorités spécifiques (par exemple le bruit ou le traitement des déchets).

Les autorités environnementales ont pris conscience, relativement récemment, que les stratégies axées sur les tâches constituaient un outil de gestion intéressant, et elles en font une utilisation intensive en France, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

En France, le « programme de modernisation » des services chargés de l'inspection a pour principaux objectifs d'accroître la cohérence, l'efficacité et la transparence de la mise en application et de mieux définir les missions des inspecteurs; ces objectifs sont également ceux qui sous-tendent les stratégies similaires adoptées par les trois autres pays cités.

Au Royaume-Uni, l'Agence de l'environnement a, par analogie avec la planification mise en œuvre dans les entreprises, élaboré une stratégie *institutionnelle* quinquennale articulée autour des concepts de « monde de l'entreprise plus vert » et de « réglementation moderne ». Ces deux concepts mettent en avant l'efficacité et l'efficience de la réglementation environnementale passant par un ciblage fondé sur les risques, la qualité du service au client et la simplification des formalités administratives (ce dernier point étant un objectif officiel du gouvernement). Plus précisément, une réglementation environnementale moderne est définie comme une réglementation :

- qui permet d'atteindre des résultats environnementaux optimaux ;
- qui s'appuie sur l'évaluation des risques pour déterminer les risques environnementaux les plus graves et y faire face ;
- qui informe clairement sur les actions menées par l'Agence; et
- qui garantit une cohérence dans le temps et entre tous les secteurs d'activité².

La logique des systèmes de gestion de la qualité transparaît aussi clairement dans les « critères minimaux » adoptés par toutes les inspections néerlandaises, à l'échelon national, provincial et local. Les quatre rubriques, allant des objectifs à l'évaluation en passant par la stratégie et la mise en œuvre (voir le tableau 2.1), sont inspirées de la séquence bien connue du « cycle de Deming », à savoir Préparer-Développer-Contrôler-Agir.

Tableau 2.1. Planification stratégique de la procédure utilisée aux Pays-Bas pour mettre à exécution les dispositions environnementales

<p>Objectifs et conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Analyse du problème. ● Définition de priorités et d'objectifs mesurables. ● Recherche des ressources humaines et financières nécessaires à l'exécution des tâches. ● Conditions organisationnelles. 	<p>Stratégie et méthodes de travail :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie de mise en conformité, comprenant. <ul style="list-style-type: none"> – Stratégie d'inspection. – Stratégie de sanction. – Stratégie de tolérance. ● Mise au point interne et externe (coopération). ● Protocoles et consignes de travail. ● Protocoles pour la communication, la gestion, le contrôle et l'échange d'informations.
<p>Évaluation :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Assurance qualité. ● Suivi des performances. ● Obligation de rendre compte des moyens mobilisés, des performances et des résultats. ● Analyse comparative et audit. 	<p>Mise en œuvre et fonctionnement :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Programmes d'inspection et d'exécution. ● Importance quantitative des capacités d'inspection et d'exécution. ● Qualité des capacités d'inspection et d'exécution. ● Organismes assurant l'exécution.

Source : *Minimum Quality Standards for Environmental Inspectorates in the Netherlands*, VROM, 2002.

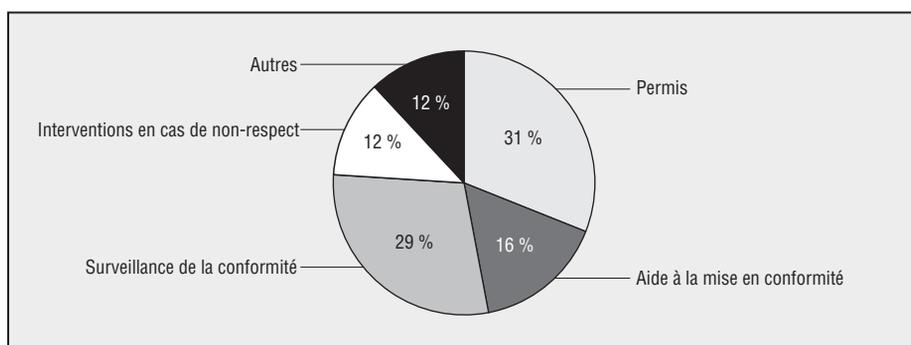
Aux États-Unis, le plan stratégique quinquennal de l'EPA (2006-2011) témoigne, dans son objectif 5.1 intitulé « Garantir la protection de l'environnement en améliorant la conformité », d'une volonté d'utiliser simultanément différents instruments de mise en application pour faire face aux priorités axées sur les problèmes définies à l'échelon

national. Ce plan fixe, pour chaque catégorie d'instruments, des objectifs précis en citant des données de référence, par exemple :

- aide à la conformité : 50 % des installations réglementées bénéficiant d'une aide directe améliorent leurs pratiques de gestion environnementale ;
- incitations à la mise en conformité : augmentation de 5 % du nombre d'installations qui utilisent les mécanismes incitatifs de l'EPA ;
- surveillance de la conformité : augmentation de 5 % du nombre d'installations prenant des mesures correctives lors des inspections et évaluations de l'EPA, après que des insuffisances ont été détectées; et
- exécution : augmentation de 5 % du pourcentage de mesures d'exécution imposant une amélioration des pratiques de gestion environnementale.

Les priorités stratégiques des programmes de mise en application se reflètent également dans les moyens financiers alloués à la mise en œuvre de leurs différentes composantes. Les différences d'approche apparaissent clairement si l'on compare la Russie et le Royaume-Uni, par exemple. L'EAEW consacre environ un tiers de son budget réglementaire à la définition de prescriptions spécifiques aux installations (délivrance de permis), 16 % à l'aide en matière de conformité et 41 % à l'évaluation de la conformité et aux interventions en cas de non-respect (graphique 2.1). En Russie, en revanche, le RTN consacre environ 80 % de ses ressources à la surveillance de la conformité et aux mesures d'exécution, mais il consacre moins de 5 % de son budget à la délivrance de permis et ne dispose d'aucun financement pour l'aide à la conformité.

Graphique 2.1. **Agence de l'environnement (Angleterre et pays de Galles) : budget alloué aux tâches réglementaires, 2006**



Source : Environment Agency, 2007.

2.3. Évaluation des performances des autorités de contrôle

L'évaluation périodique des programmes, effectuée sur la base de données sur les actions mises en œuvre dans le cadre de ces programmes et sur leurs résultats, répond à de nombreux objectifs :

- Évaluation des progrès : l'évaluation aide les gestionnaires des programmes à déterminer si les stratégies qu'ils utilisent pour atteindre la conformité sont efficaces. Les résultats des évaluations sont utilisés pour identifier les domaines qui posent problème et effectuer les changements nécessaires à l'amélioration de l'efficacité.

- Dissuasion : la publication régulière, à l'intention des installations réglementées, d'informations sur les programmes et leurs résultats a un effet dissuasif dans la mesure où elle fait prendre conscience du fait que les infractions ont de fortes chances d'être détectées et sanctionnées.
- Responsabilisation interne : l'évaluation régulière des performances peut servir de base à la mise sur pied d'un système garantissant que les inspecteurs ont à rendre compte de la mise en œuvre et de l'efficacité d'un programme.
- Responsabilisation externe : l'évaluation des programmes permet de disposer d'une base pour garantir la transparence et la responsabilisation vis-à-vis des décideurs, d'autres parties prenantes et du public (voir section 1.4).

Dans plusieurs pays, la prise de conscience de l'intérêt de l'évaluation des performances a conduit les autorités de contrôle à adopter des systèmes officiels de gestion de la qualité. De nombreuses DIRE françaises, ainsi que la plupart des autorités provinciales et certaines municipalités des Pays-Bas, ont été certifiées conformes à la norme de gestion de la qualité ISO 9001³; elles utilisent une batterie d'objectifs et d'indicateurs de performance sophistiqués et procèdent régulièrement à des auto-audits. En outre, l'Association des municipalités néerlandaises (VNG) élabore actuellement un système d'évaluation comparative (reposant sur une participation volontaire) afin de comparer les performances des municipalités en matière de mise en application des dispositions environnementales.

Les performances des autorités de contrôle peuvent être évaluées au regard de plusieurs types d'indicateurs :

1. impact ou résultats : résultats environnementaux finals de la mise en œuvre des programmes ;
2. résultats en termes de comportement (ou résultats intermédiaires) : taux de conformité ou autres résultats, tels que l'adoption de pratiques exemplaires et la mise en œuvre volontaire d'actions dont les objectifs vont au-delà du respect des obligations réglementaires ;
3. résultats directs (activités de l'organisme) : mesures d'exécution, inspections (nombre, nature, conclusions), activités de promotion de la conformité, etc.; et
4. moyens : utilisation des ressources de l'organisme.

Traditionnellement, l'évaluation et la gestion des performances et du rapport coût-efficacité des organismes réglementaires reposent en grande partie sur leur niveau d'activité (résultats directs), plutôt que sur les résultats finals qu'ils obtiennent. C'est ainsi qu'en France, la direction générale de la prévention des risques, qui dépend du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire, effectue un suivi de l'efficacité d'utilisation des ressources des services d'inspection à l'aide de plusieurs indicateurs de performance, notamment :

- Le nombre moyen de visites sur site par inspecteur.
- Le nombre moyen d'arrêtés préfectoraux par inspecteur.
- Le nombre de mises en demeure par visite.
- Le pourcentage de permis délivrés en une année.
- Le pourcentage de plaintes ayant donné lieu à un accusé de réception écrit dans les 15 jours suivant la réception, etc.

Des indicateurs de ce type sont utilisés dans la plupart des autres pays, même s'ils ne sont pas les seuls. On notera toutefois que bon nombre d'indicateurs de l'activité (résultats directs) ont évolué pour refléter l'efficacité de l'interaction des organismes avec la communauté réglementée et le public. Au Royaume-Uni, ces indicateurs sont qualifiés de « normes de service » (*standards of service*) par l'EAEW et concernent la durée de la procédure de délivrance de permis, la réponse aux plaintes, la rapidité de mise en œuvre des mesures d'exécution, etc.

Ces dernières années, les autorités de contrôle ont pris conscience de ce qu'utilisés seuls, les indicateurs de moyens et de résultats directs ne rendaient pas compte des différences qualitatives dans l'efficacité des diverses mesures d'exécution. Elles ont récemment mis au point des indicateurs de résultats caractérisant les améliorations des conditions environnementales ou du comportement des installations réglementées, afin de permettre aux décideurs et au public de mesurer l'impact réel de leurs programmes. Cette évolution s'inscrit dans une tendance plus générale consistant à axer la mise en application des dispositions réglementaires sur les résultats environnementaux.

C'est ainsi qu'au Royaume-Uni, l'Agence de l'environnement a instauré un « tableau de bord » qui regroupe quatre catégories de critères : résultats, processus, partenaires et ressources. Il existe un tableau de bord individuel par service et un tableau de bord institutionnel pour l'agence dans son ensemble, communiqué chaque trimestre au gouvernement. Les avancées réalisées au niveau de chaque indicateur sont signalées à l'aide d'un code couleur (vert, orange ou rouge) et l'agence souhaite parvenir à 80 % de codes verts pour chaque période sur laquelle porte le tableau de bord. Le tableau 2.2 présente des exemples d'outils de mesure des performances utilisés dans le domaine de la mise en application des dispositions environnementales. Chaque outil regroupe un certain nombre d'indicateurs suivis régulièrement par l'Agence de l'environnement.

Aux États-Unis, l'EPA dispose également d'indicateurs axés sur les résultats des programmes, notamment :

- la masse (poids) de polluants éliminés ou traités grâce aux mesures d'exécution et aux programmes d'incitation à la conformité⁴ ;
- le volume de sols contaminés et d'eaux usées dépollués ;
- la superficie des zones humides protégées ;
- la valeur monétaire des projets de lutte contre la pollution exigés par les mesures d'exécution ;
- le pourcentage d'entités réglementées adoptant des mesures de mise en conformité suite à des évaluations et des visites d'inspection ;
- le nombre d'entités sollicitant une aide à la conformité aux lois ; et
- le pourcentage d'entités réglementées ayant bénéficié d'une aide à la conformité fournie par l'EPA et, de ce fait, réduit ou traité la pollution ou amélioré leurs pratiques de gestion environnementale.

Aux Pays-Bas, l'Inspection du VROM a mis au point (et utilise depuis 2006) un système complet de suivi d'indicateurs de conformité (présenté dans le tableau 2.3) qui suit étroitement le schéma moyens-résultats directs-résultats finals, afin d'évaluer les activités de mise en application.

Ce passage de méthodes d'évaluation exclusivement fondées sur les résultats directs à des méthodes axées sur les résultats finals a également eu lieu en Russie, où le RTN a

Tableau 2.2. Outils de mesure utilisés par l'Agence de l'environnement pour rendre compte des performances en matière de mise en application des dispositions réglementaires

Catégorie	Outil de mesure	Périodicité de l'évaluation
Résultats	L'émission de polluants prioritaires est en baisse	Annuelle
	La qualité des cours d'eau s'améliore	Annuelle
	Les incidents de pollution graves et importants sont moins nombreux	Trimestrielle
	Nous repérons les décharges sauvages et en réduisons le nombre	Trimestrielle
	Nous réduisons les émissions en termes de potentiel de réchauffement global	Annuelle
Processus	Nos politiques et processus sont adaptés pour tenir compte du changement climatique	Semestrielle
	Nos politiques et procédures satisfont aux critères de qualité	Trimestrielle
	Les entreprises sont plus nombreuses à respecter les conditions d'autorisation	Trimestrielle
Partenaires	Nous avons allégé les contraintes administratives qui pèsent sur les entreprises	Annuelle
	Nous réduisons le nombre d'entreprises représentant un risque élevé d'après leur note Opra (évaluation du risque opérationnel)	Annuelle
	Les entreprises visées par la réglementation sont plus nombreuses à être dotées d'un système de gestion environnementale	Annuelle
	Les principales parties prenantes reconnaissent que nous travaillons avec elles pour atteindre des objectifs communs	Annuelle
	Nous parvenons à intéresser des acteurs clés aux questions prioritaires	Annuelle
	Nous délivrons les permis plus rapidement	Trimestrielle
	Nous parvenons à prendre des mesures contre ceux qui portent atteinte à l'environnement	Trimestrielle
Ressources, apprentissage et croissance	Nous réduisons notre empreinte écologique	Trimestrielle
	Nous parvenons au bon équilibre des ressources	Mensuelle
	Nous avons obtenu le financement nécessaire pour atteindre nos objectifs	Mensuelle
	Nos dépenses sont conformes à nos prévisions	Mensuelle
	Nous avons amélioré notre efficacité	Trimestrielle

Source : Environment Agency (England and Wales) Corporate Scorecard, décembre 2006.

Tableau 2.3. Indicateurs de performance des activités de mise en application aux Pays-Bas

<p>Moyens :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Nombre d'agents chargés de la promotion de la conformité (décideurs). ● Nombre d'agents chargés des mesures d'exécution. ● Investissements dans la formation. ● Nombre de jours prévus pour la promotion de la conformité et les mesures d'exécution. 	<p>Résultats intermédiaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Taux de conformité. ● Taux de risque.
<p>Résultats directs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Nombre de campagnes de promotion de la conformité. ● Nombre d'inspections. ● Nombre de poursuites. ● Nombre de sanctions. ● Nombre de jours consacrés à la promotion de la conformité et aux mesures d'exécution. 	<p>Résultats finals :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Charge en polluants de l'eau et de l'air (indiquée dans le Registre des rejets et transferts de polluants). ● Impacts environnementaux (indiqués dans les rapports annuels sur l'état de l'environnement et sur l'état de la nature).

Source : Van der Schraaf (2005).

récemment mis au point des indicateurs composites pour évaluer le non-respect des dispositions environnementales (un ratio rapportant le nombre d'accidents et d'infractions au nombre d'installations réglementées) et l'efficacité de la mise en application (un ratio rapportant l'intensité de la surveillance de la conformité au taux de non-respect). Depuis 2004, des indicateurs de performance, associés à une description des objectifs

stratégiques, des missions et des fonctions, sont utilisés en Russie à l'appui des demandes de budget formulées par toutes les autorités publiques.

Le taux de conformité semble être un indicateur clé pour décrire l'impact des activités de mise en application. Toutefois, les autorités compétentes qui calculent ces taux ne le font pas toutes de la même manière. Aux États-Unis, certains États (comme le Connecticut ou la Pennsylvanie) définissent ce taux comme le nombre d'installations qui mettent en application les dispositions environnementales par rapport à l'intégralité des installations réglementées. Aux Pays-Bas, la DCMR calcule un indice de non-respect, défini comme le nombre d'infractions aux prescriptions essentielles fixées par les permis par rapport au nombre d'installations surveillées.

Pour que cet indicateur soit fiable, il faut que des techniques d'échantillonnage permettent d'établir, à partir d'inspections aléatoires, des taux de conformité représentatifs et statistiquement valides et/ou que les données communiquées par les installations elles-mêmes soient exactes. Du fait que, dans un souci de bon usage des fonds publics, la plupart des inspections sont conduites de manière non pas aléatoire, mais ciblée, elles permettent en général de détecter un plus grand nombre de cas de non-respect. Ce taux de conformité en apparence plus faible peut signifier que l'organisme remplit bien son rôle de détection des infractions, que le programme fait appel à des normes rigoureuses et/ou que les prescriptions réglementaires sont exigeantes. Un taux de conformité en apparence plus élevé peut être trompeur si la plupart des sources de pollution importantes restent non-conformes ou si le respect des dispositions environnementales n'est pas durable. Il peut également être difficile de déterminer un taux de conformité pour les installations qui n'ont pas été inspectées au cours d'une année donnée (non-détection d'infractions, ou non prise en compte de la mise en conformité), d'évaluer la conformité des installations ayant un impact environnemental à des échelles différentes, de choisir une période pour le calcul du taux de conformité, etc. Nombre des infractions les plus graves ne peuvent être comptabilisées, généralement parce qu'elles ne sont pas commises dans les installations ou le sont de façon clandestine (décharge de déchets, par exemple). Tous ces facteurs limitent les possibilités de considérer les taux de conformité comme des indicateurs réellement significatifs.

Le taux de conformité n'est pas le seul indicateur qui pose des problèmes d'interprétation. Malgré leur grand nombre, les indicateurs sont extrêmement difficiles à comparer d'un pays étudié à l'autre. Cette difficulté est essentiellement due à des divergences dans la définition de termes élémentaires (par exemple, une « installation » est une unité technique en France mais une entité titulaire d'un permis au Royaume-Uni) et à l'utilisation d'instruments spécifiques pour mettre en application et faire respecter les dispositions réglementaires (inspection, mise en demeure, arrêté administratif, etc.). De surcroît, les pays utilisent des batteries d'indicateurs très différentes les unes des autres, élaborées dans le contexte de leurs régimes réglementaires, ce qui rend les comparaisons encore plus difficiles.

La nécessité d'améliorer la gestion des données sur les performances est également au nombre des préoccupations prioritaires des agents des autorités environnementales dans plusieurs pays. Aux États-Unis, il existe des différences substantielles entre les données conservées dans les systèmes d'information des États et celles transmises aux systèmes nationaux de données sur la conformité gérés par l'EPA. Cette différence s'explique, entre autres, par des divergences dans l'interprétation des orientations de l'EPA concernant

l'utilisation des divers systèmes de données, et par des différences entre les définitions données par les États fédérés et l'EPA aux interventions (par exemple la définition d'une inspection et d'une mesure d'exécution) et entre les méthodologies utilisées pour déterminer certains indicateurs. Au Royaume-Uni, l'examen des mesures prises pour faire respecter les dispositions environnementales conduit par le Defra (2006) a démontré que les données disponibles sur l'exécution et le suivi des performances ne permettaient pas une évaluation exhaustive de l'efficacité et de l'efficacités des mesures d'exécution ou des sanctions. L'absence de lien entre les données sur les incidents et celles sur les mesures d'exécution et les sanctions a été signalé comme constituant un problème particulier.

Autre aspect important : l'utilisation des résultats des évaluations des performances pour faire remonter des informations au législateur et aux décideurs. Dans tous les pays, les autorités de contrôle établissent chaque année un rapport d'activité formel et, dans certains pays (Finlande, France, Pays-Bas et Royaume-Uni), elles sont officiellement consultées lorsque de nouvelles dispositions réglementaires sont formulées. Cependant, le VROM, aux Pays-Bas, est la seule autorité qui analyse spécifiquement les causes de non-respect et évalue les mesures prises pour y remédier en étudiant un groupe cible d'installations réglementées. Ces évaluations sont effectuées sur la base du « tableau des onze » (voir section 1.2). Le VROM transmet les résultats de ces évaluations à l'administration centrale et les utilise pour déterminer si les nouveaux projets de réglementation sont concrètement applicables.

2.4. Mesurer et réduire l'impact de la réglementation sur les installations réglementées

« Éliminer la paperasserie », alléger les contraintes « administratives » ou « réglementaires » qui pèsent sur les entreprises, « rationaliser » ou « simplifier » la réglementation et « mieux réglementer » sont des objectifs couramment assignés aux mesures prises dans bon nombre de pays européens pour améliorer l'efficacité et l'efficacité de la réglementation et pour mesurer et modifier son impact sur les installations réglementées⁵. La réglementation sur l'environnement est concernée au premier chef par ces mesures, motivées par la volonté d'accroître la compétitivité des entreprises tout en économisant les ressources limitées dont disposent les pouvoirs publics.

Une meilleure réglementation environnementale est censée alléger le fardeau réglementaire par une *amélioration des prescriptions* elles-mêmes et de la manière dont elles sont *administrées et appliquées*, sans pour autant compromettre l'objectif de protection de l'environnement. L'amélioration de la réglementation peut se faire de différentes manières, notamment en éliminant les dispositions superflues, en regroupant certaines règles sous une forme plus facile à gérer (par exemple en intégrant les régimes de délivrance de permis) et en éliminant les chevauchements et les incohérences dans ou entre les dispositions. En ce qui concerne la mise en application des dispositions environnementales, l'amélioration de la réglementation passe par la définition de délais pour la prise de décisions réglementaires, par l'allègement de la paperasserie dans le cadre de l'autodéclaration et par un meilleur ciblage des activités de surveillance de la conformité, afin que les entreprises consacrent moins de temps et de ressources aux inspections effectuées par les pouvoirs publics (voir section 4.3). L'utilisation de nouveaux outils, favorisée par les technologies de l'information et l'introduction de changements organisationnels, offre également des moyens de rendre la réglementation plus efficace.

Le Royaume-Uni met actuellement en œuvre un programme de réforme réglementaire particulièrement radical. Les *Hampton Principles* adoptés par les pouvoirs publics⁶ (voir encadré 2.1), décrivent un système réglementaire adapté aux réalités du XXI^e siècle (caractérisé par une concurrence rude, des ressources limitées et des consommateurs bien informés), dans le cadre duquel tous les programmes visant à faire respecter la réglementation seraient élaborés sur la base de l'évaluation des risques. Le document stratégique publié par l'Agence de l'environnement sous le titre « *Delivering for the Environment* » applique ces principes à l'élaboration d'une réglementation environnementale moderne.

Encadré 2.1. Hampton Principles : réduire le poids des formalités administratives découlant de la réglementation et de son application

- Les autorités chargées de réglementer et le système réglementaire dans son ensemble doivent se fonder sur une évaluation exhaustive des risques afin d'affecter les ressources aux domaines qui en ont le plus besoin.
- Les autorités chargées de réglementer doivent rendre compte de l'efficacité et de l'efficacé de leurs activités, tout en prenant leurs décisions de manière indépendante.
- Tous les textes réglementaires doivent être rédigés de manière à être faciles à comprendre, mettre en œuvre et faire respecter, et toutes les parties intéressées doivent être consultées lors de leur rédaction.
- Aucune inspection ne doit avoir lieu sans motif.
- Les entreprises ne doivent pas avoir à fournir d'informations superflues, ni à fournir deux fois la même information.
- Les rares entreprises qui contreviennent régulièrement à la réglementation doivent être repérées rapidement et se voir imposer des sanctions proportionnées et dissuasives.
- Les autorités chargées de réglementer doivent fournir des conseils accessibles et faisant autorité, de manière simple et peu coûteuse.
- Lorsque de nouvelles mesures sont mises au point, il convient d'examiner officiellement la manière dont elles peuvent être appliquées à partir des données et systèmes existants afin d'alléger au maximum les contraintes administratives imposées.
- La taille et le champ d'action des autorités chargées de réglementer doivent être appropriés, et il convient de ne pas créer de nouvelle autorité pour remplir une mission pouvant l'être par une autorité existante.
- Les autorités chargées de réglementer doivent être conscientes qu'un aspect essentiel de leur mission sera de permettre, voire d'encourager, le progrès économique en n'intervenant que lorsque le besoin de protection est évident.

Source : *Implementing Hampton: From Enforcement to Compliance*, HM Treasury, novembre 2006.

Le gouvernement britannique a publié un code de bonnes pratiques réglementaires afin de contraindre les autorités tant nationales que locales à respecter les *Hampton Principles*⁷. Ce Code de conformité des autorités réglementaires (*Regulators' Compliance Code*), est entré en vigueur en avril 2008. Désormais, si une entreprise ou une partie tierce estime qu'un organisme chargé de réglementer ne respecte pas le Code, elle pourra demander réparation en utilisant la procédure de dépôt de plainte prévue par l'organisme

ou en demandant un contrôle judiciaire de ses interventions. Toutefois, le Code ne s'applique qu'aux mesures et procédures, et non aux décisions individuelles des inspecteurs.

Les Pays-Bas, le Royaume-Uni et quelques autres pays européens ont adopté un cadre commun pour évaluer le fardeau administratif : le modèle de coût standard (MCS)⁸. Il a ainsi été calculé que la loi néerlandaise sur la gestion de l'environnement, qui constitue, avec ses textes d'application, le principal corpus de prescriptions environnementales des Pays-Bas, impose une charge administrative de 1 milliard EUR par an, ce qui la classe au quatrième rang des textes néerlandais en termes de « lourdeur administrative ».

En outre, ces pays se sont fixé des objectifs quantitatifs de réduction du fardeau administratif, qu'ils ont assignés à chacun des organismes publics. Aux Pays-Bas, le VROM a atteint son objectif global, qui consistait à réduire de 30 % le poids des formalités administratives pour les entreprises par rapport à 2002 (le gouvernement néerlandais s'était fixé un objectif de réduction de 25 %). Pour y parvenir, le VROM a lancé un programme d'amélioration de la réglementation englobant 70 projets, parmi lesquels la simplification de la réglementation sur les déchets, l'harmonisation des prescriptions entre les échelons national et provincial, l'instauration d'un système de guichet unique pour la délivrance des permis, et la professionnalisation des procédures de contrôle de l'application des lois. L'amélioration de la coopération et de la coordination entre les organismes chargés de l'inspection (par exemple via les guichets cités dans la section 4.2) constituait un élément important de ce programme. De même, le gouvernement du Royaume-Uni s'est engagé à réduire de 25 % à l'horizon 2010, par rapport à 2005, le fardeau administratif représenté par sa réglementation, ce qui est également devenu l'objectif du Defra et de l'Agence de l'environnement.

Le recours aux technologies de l'information fait désormais partie intégrante des efforts déployés pour mieux réglementer. Les autorités environnementales s'appuient de plus en plus sur les progrès technologiques pour recueillir, gérer et diffuser les données sur la conformité. Si les outils informatiques ne constituent pas une fin en soi, ils jouent un rôle important dans la mise en application : ils peuvent être utilisés pour la délivrance de permis et la surveillance de la conformité ou pour faciliter la promotion de la conformité.

Certains de ces outils permettent de diffuser des informations sur Internet ou de transmettre des données par voie électronique (par exemple, des demandes de permis). Ces pratiques sont déjà devenues la norme dans tous les pays de l'OCDE étudiés, et gagnent rapidement du terrain en Russie et en Chine. Les systèmes interactifs reposant sur Internet (comme le système britannique NetRegs, décrit dans la section 3.1) sont des outils plus complexes. Il faut du temps et des moyens pour les créer, mais ils peuvent procurer d'importants gains d'efficacité aux entreprises comme aux autorités réglementaires.

Les entreprises sont généralement favorables aux réformes qui visent à mieux réglementer et aimeraient voir plus rapidement des progrès plus tangibles, mais elles reconnaissent que l'amélioration de la réglementation est essentiellement affaire de changement culturel et ne peut donc pas se faire du jour au lendemain. Par ailleurs, certaines ONG environnementales craignent que la volonté de mieux réglementer ne soit un prétexte pour remettre en cause les normes de protection de l'environnement. Face à ces craintes, les pouvoirs publics font généralement valoir que les réformes n'ont pas pour but de déréglementer, mais de chercher à obtenir des résultats environnementaux identiques, voire meilleurs, de manière plus efficiente.

Actuellement, il n'existe pas de méthodologie type pour estimer les coûts des mesures de prévention et de réduction de la pollution induits par la mise en application des dispositions environnementales, même si le document d'orientation sur les analyses d'impact de la réglementation (*Impact Assessment Guidance*) publié par le *Better Regulation Executive*, instance chargée de la qualité de la réglementation au Royaume-Uni, prescrit une évaluation du « coût annuel total de l'application de la proposition [de réglementation] ». À la date de rédaction du présent rapport, le gouvernement du Royaume-Uni avait lancé une consultation sur des propositions visant à introduire un système de budget prévisionnel des activités de réglementation afin de maîtriser le coût total que les nouvelles dispositions réglementaires (y compris les mesures d'exécution) représentent pour l'économie.

Notes

1. Ce type de redevance n'existe actuellement ni en Russie ni aux Pays-Bas, encore que les Pays-Bas prévoient de réintroduire une redevance pour le traitement des demandes de permis (supprimée au milieu des années 90) dans le cadre du régime intégré de délivrance de permis qui va se mettre en place.
2. « Creating a Better Place », stratégie de l'Agence de l'environnement pour 2006-2011.
3. www.iso.org/iso/fr/iso_catalogue/management_standards.htm.
4. À noter que la réduction des émissions de substances polluantes n'est exigée que dans un petit nombre d'interventions. Ainsi, 23 des 2 632 dossiers examinés dans le cadre de l'évaluation conduite par le Bureau de l'Inspecteur général en 2007 représentaient, à eux seuls, 52 % des réductions de substances polluantes prévues dans le cadre de mesures d'exécution décidées en vertu de la loi sur la qualité de l'eau (*Clean Water Act*).
5. Dans son étude intitulée « Éliminer la paperasserie » (2003), l'OCDE utilise l'expression « simplification administrative ».
6. En mars 2005, Philip Hampton a publié un rapport intitulé « *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement* », élaboré à la demande des pouvoirs publics, dans lequel il présente sa vision d'une approche de la réglementation fondée sur les risques.
7. Ces principes ne s'appliquent pas directement à l'Écosse et à l'Irlande du Nord en ce qui concerne les compétences décentralisées (comme la réglementation environnementale). Toutefois, l'Écosse examine la possibilité d'introduire des mesures visant à « mieux réglementer ».
8. Des informations complémentaires sur le modèle de coût standard peuvent être trouvées à l'adresse www.compliancecosts.com.

Bibliographie

- BEST (2006), *Streamlining and Simplification of Environment Related Regulatory Requirements for Companies*, rapport final, BEST Project Expert Group. Business Environment Simplification Task Force (BEST), Bruxelles.
- Defra (2006), *Exploring the Relationship between Environmental Regulation and Competitiveness: A Literature Review*, rapport de recherche établi par SQW Ltd., Department for Environment Food and Rural Affairs, Londres.
- Farmer, Andrew M. (2008), « Better Regulation in the Context of Environmental Enforcement », document présenté à la huitième conférence internationale du réseau INECE, Le Cap, Afrique du Sud.
- Hampton, Philip (2005), « *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement* », HM Treasury, Londres, www.hm-treasury.gov.uk/hampton.
- OCDE (2005), *Funding Environmental Compliance Assurance: Lessons Learned from International Experience*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.

OCDE (2006), *Table ronde sur la réglementation de l'environnement et la concurrence*, Note de référence du Secrétariat, Comité de la concurrence, DAF/COMP(2006)15. Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.

VROM (2002), *Minimum Quality Standards for Environmental Inspectorates in the Netherlands*, ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, La Haye, Pays-Bas.

PARTIE I
Chapitre 3

Promotion de la conformité

La promotion de la conformité regroupe les mesures d'aide, mesures incitatives et autres actions visant à favoriser l'observation des prescriptions environnementales. Les mesures d'aide peuvent prendre la forme d'actions d'éducation, de formation et de vulgarisation, ou d'autres activités destinées à permettre aux installations réglementées de mieux comprendre et respecter leurs obligations. Les mesures incitatives offrent des avantages concrets aux exploitants qui respectent la réglementation ou signalent spontanément qu'ils sont en infraction. D'autres instruments, y compris des mécanismes du marché, peuvent également être utilisés pour encourager la conformité.

La promotion de la conformité est particulièrement efficace lorsque :

- la communauté réglementée est constituée de nombreuses installations de petite taille que les activités de contrôle peuvent difficilement couvrir toutes ;
- le non-respect s'explique par le fait que les installations réglementées ne possèdent ni les connaissances ni les moyens nécessaires pour se conformer à la réglementation ; ou
- il existe une résistance culturelle au respect de la réglementation, par exemple lorsque de nouvelles prescriptions réglementaires sont introduites.

Les activités de promotion peuvent alléger les coûts de mise en conformité pour les entreprises, en leur permettant d'atteindre la conformité et de s'y maintenir de la manière la plus efficace possible; elles peuvent également alléger les coûts de la mise en application pour les organismes réglementaires, en améliorant l'efficacité et l'efficacité de la surveillance de la conformité et des mesures d'exécution.

Ce chapitre est consacré à des instruments de promotion de la conformité tels que la diffusion d'informations sur les prescriptions et sur les moyens à la disposition des installations réglementées pour s'y conformer, la promotion de bonnes pratiques de gestion environnementale des entreprises, les incitations financières et le recours à la pression exercée par le public pour favoriser la mise en conformité.

3.1. Diffusion d'informations auprès des installations réglementées

La réglementation impose aux entreprises des obligations qui peuvent être à la fois complexes et peu claires (ou être perçues comme telles). Les entreprises peuvent donc avoir intérêt à ce qu'on les aide à comprendre et à respecter ces obligations. Ce type d'aide contribue à garantir que les entités réglementées sont conscientes de leurs responsabilités vis-à-vis de l'environnement et leur apporte les informations dont elles ont besoin pour se doter des moyens de les assumer. L'importance croissante de cet instrument est démontrée par le fait qu'aux États-Unis, le nombre d'entités réglementées bénéficiant d'une aide à la conformité a plus que doublé entre l'exercice 2002 et l'exercice 2007, passant de 590 000 à 1 228 000¹.

Le moyen le plus informel de fournir des informations aux entreprises est la *communication directe entre les inspecteurs et les exploitants*, en général lors des visites

d'inspection. En Finlande, les inspecteurs parlent souvent avec les exploitants des problèmes qu'ils rencontrent, ou sont susceptibles de rencontrer, pour mettre en application les dispositions environnementales, et des solutions envisageables pour y remédier. Les conclusions de ces échanges sont enregistrées dans le système électronique de surveillance de la conformité (VAHTI). Les petites entreprises peuvent même bénéficier de l'aide des inspecteurs pour établir des plans internes de gestion environnementale qui leur permettront de mieux se conformer aux prescriptions réglementaires. Au Royaume-Uni, outre l'aide qu'elle apporte aux « distributeurs » dans le cours normal de ses activités, l'EAEW propose jusqu'à 15 heures d'assistance gratuite dans le cadre de la procédure de demande de permis.

Au Royaume-Uni, le service Envirowise, financé conjointement par le Defra et le ministère des Entreprises et de la Réforme de la réglementation (BERR), offre un autre exemple d'aide directe, qui prend la forme de visites sur site permettant aux chefs d'entreprise de mieux cerner les possibilités qui s'offrent à eux d'utiliser leurs ressources de manière plus efficace et de prévenir la pollution. La première visite est gratuite, mais toute intervention ultérieure est payante. En général, la plupart des mesures d'aide directe à la conformité ciblent les installations de petite taille et de taille moyenne.

Parmi les outils traditionnels de diffusion de l'information, on trouve notamment des ateliers thématiques et des visites d'installations, des lignes d'assistance téléphonique dédiées à des prescriptions environnementales particulières, notamment en cas de nouvelles dispositions. Toutefois, le principal moyen de communiquer l'information aux entreprises reste celui des *guides de bonnes pratiques sectoriels*, de plus en plus souvent diffusés par le biais de sites Internet spécialisés. Les organisations sectorielles participent en général activement à la conception de ces documents d'orientation et les diffusent auprès de leurs membres.

En Finlande, les autorités environnementales cofinancent, avec les entreprises, la réalisation d'études sur des aspects spécifiques de la gestion environnementale des entreprises. Il arrive que les organisations sectorielles demandent au ministère de l'Environnement de reprendre à son compte ces études, qui sont ensuite publiées sur le site Internet du ministère. Au Royaume-Uni, l'Agence de l'environnement va plus loin, coopérant avec les organisations professionnelles pour élaborer des plans et documents d'orientation sectoriels. Chaque plan sectoriel brosse un panorama des défis environnementaux à relever dans le secteur concerné et propose des priorités, objectifs et indicateurs de performance couvrant les cinq à quinze années à venir dans des domaines tels que l'utilisation des ressources, les déchets, la pollution, l'impact de la chaîne d'approvisionnement et les systèmes de gestion environnementale. Enfin, aux États-Unis, l'EPA publie des cahiers sectoriels (*Industry Sector Notebooks*) pour 33 secteurs (dont les collectivités locales), qui contiennent des informations sur les processus les plus courants, les polluants, la législation fédérale applicable, les possibilités de prévention de la pollution, les infractions les plus fréquemment rencontrées dans le secteur concerné, les initiatives volontaires et les organisations associées.

L'évaluation comparative des performances environnementales est de plus en plus utilisée pour informer les entreprises dans le cadre de la promotion de la conformité. Au Royaume-Uni, l'Agence de l'environnement publie un rapport annuel intitulé

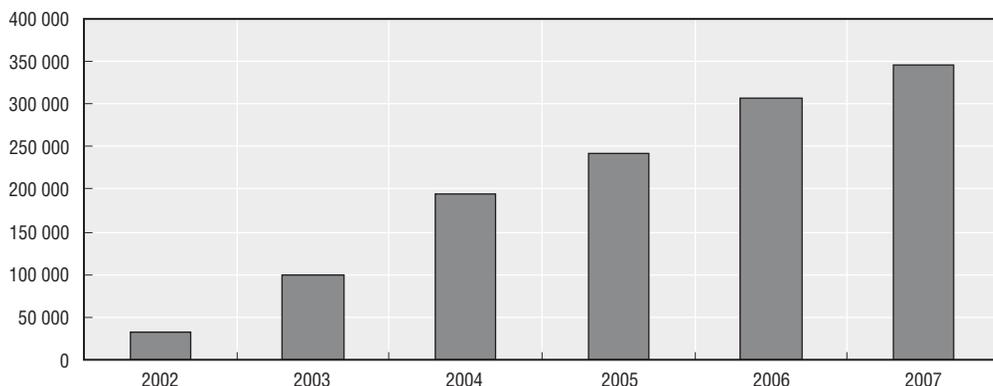
« *Spotlight on Business Environmental Performance* » qui contient des informations transsectorielles et sectorielles sur les performances environnementales (production de déchets, émissions de gaz à effet de serre, rejets d'eaux usées, incidents graves de pollution) ainsi que des études de cas, aussi bien positives que négatives. Ce rapport vante publiquement les mérites des entreprises qui affichent de bonnes performances et dénonce nommément celles dont les performances sont médiocres.

Parmi les informations fournies aux entreprises figurent parfois des outils d'auto-évaluation, que les exploitants peuvent utiliser pour évaluer leur degré de conformité. Par exemple, aux États-Unis, les protocoles d'audit mis au point par l'EPA aident les entreprises à réaliser des auto-audits et à évaluer dans quelle mesure elles respectent la législation fédérale sur l'environnement. Ces 13 protocoles donnent un aperçu de la législation applicable au secteur concerné et constituent des aide-mémoire simples d'utilisation pour faciliter l'autoévaluation.

La sophistication des orientations fournies aux entreprises s'est fortement accrue ces dernières années, notamment avec la création de sites *Internet interactifs d'aide à la conformité*. Aux États-Unis, 16 centres sectoriels d'aide à la conformité (*Compliance Assistance Centers*), créés en 1998 et fonctionnant sur Internet, regroupent et expliquent les prescriptions environnementales applicables au secteur concerné et présentent des solutions. Au Royaume-Uni, NetRegs, outil Internet créé en 2001, fournit aux entreprises (et en particulier aux PME) des informations complètes et faciles à trouver, grâce à la simplicité de la navigation, sur les dispositions qui les concernent et la manière dont elles peuvent les respecter (voir encadré 3.1).

Les ressources Internet d'aide en matière de conformité suscitent un engouement croissant parmi les entités réglementées. Aux États-Unis, les centres sectoriels d'aide à la conformité ont été visités près de deux millions de fois au cours du seul exercice 2007. Au Royaume-Uni, plus de 300 000 entreprises utilisent NetRegs chaque année (voir graphique 3.1) et ce chiffre devrait atteindre 600 000 – soit 25 % des entreprises britanniques – en 2011. Selon une enquête menée par NetRegs, près de la moitié des utilisateurs sont des PME, et une proportion identique des cabinets de conseil et des organisations professionnelles. Toutefois, des entreprises plus grandes et plus complexes tirent également parti des services d'aide en ligne.

Graphique 3.1. **Aide en ligne à la conformité : nombre d'utilisateurs de NetRegs au Royaume-Uni**



Source : www.netregs.gov.uk.

Encadré 3.1. **NetRegs – un outil Internet d’aide à la conformité disponible au Royaume-Uni**

NetRegs est un outil Internet né d’un partenariat entre les autorités chargées de la réglementation environnementale au Royaume-Uni (pour l’Angleterre et le pays de Galles, l’Écosse et l’Irlande du Nord) et destiné à mettre gratuitement à la disposition des petites et moyennes entreprises, sur l’ensemble du territoire, des orientations sur la mise en application des dispositions environnementales. NetRegs comprend :

- des orientations par type d’entreprise pour 112 secteurs d’activité dans l’agriculture, la construction, le travail de bureau, etc. ;
- des orientations sur 38 thèmes ayant trait à l’environnement ;
- des orientations sur la législation européenne et nationale en vigueur et à venir (les utilisateurs peuvent aussi s’abonner pour recevoir par courrier électronique des alertes gratuites sur les modifications les plus récentes des dispositions environnementales); et
- des liens vers les sites d’organisations professionnelles et autres sources d’information et d’aide aux entreprises en matière d’environnement.

NetRegs conduit également des enquêtes afin d’analyser les attitudes et comportements des PME vis-à-vis de l’environnement, et procède à des tests utilisateur. Ainsi, l’enquête 2007 a montré que les PME étaient plus susceptibles de se tourner vers les autorités locales dont elles dépendent que vers l’organisme réglementaire pour obtenir des conseils en matière d’environnement.

Des améliorations sont actuellement apportées à NetRegs, qui devrait ainsi fournir des informations plus personnalisées et plus adaptées. Figurent au nombre des améliorations récentes et en cours :

- un outil en ligne d’autoévaluation de la conformité ;
- un « annuaire déchets », consultable en saisissant un code postal, qui permet de rechercher des professionnels du recyclage et de l’élimination des déchets ;
- un outil de formation interactif en ligne, couvrant tous les aspects de la gestion des déchets pour un secteur donné ;
- l’augmentation, prévue dans les années à venir, du nombre de secteurs couverts par l’outil de formation; et
- un projet de guide complet sur l’exportation et l’importation de déchets, destiné aux entreprises et aux autorités locales.

Dans le cadre de la réforme visant à mieux réglementer, le gouvernement britannique envisage de regrouper, à l’horizon 2011, tous les sites Internet d’assistance aux entreprises, à l’exception d’une centaine, dans un seul portail destiné aux entreprises (*businesslink.gov.uk*) afin de permettre aux utilisateurs de naviguer plus facilement entre les différents types de conseils.

Source : www.netregs.gov.uk.

La mise au point de ce type de moyens d’information mobilise des ressources importantes, en particulier pour la création du contenu, la commercialisation et la communication. Aux États-Unis et au Royaume-Uni, cependant, les autorités chargées de la réglementation considèrent qu’il s’agit là d’un investissement judicieux. On estime ainsi que, pour un investissement initial de 3.5 millions GBP, NetRegs permet aux entreprises d’économiser quelque 10 millions GBP de frais administratifs².

En Russie, au contraire, l'aide à la conformité ne fait pas partie des compétences des autorités chargées de faire respecter la réglementation environnementale, et l'on s'interroge sur le point de savoir s'il y a lieu que ces autorités de contrôle jouent un rôle en la matière. On estime que c'est aux entreprises de demander de l'aide à des cabinets de conseil, dans un cadre commercial. Les documents d'orientation à l'intention des installations réglementées sont donc rares et, lorsqu'ils existent, sont généralement associés à des projets d'aide des donateurs.

Le meilleur moyen de communiquer aux installations réglementées des informations sur l'aide à la conformité est peut-être de le faire en partenariat avec les diverses parties prenantes qui, dans certains pays, sont loin d'être uniquement des organisations professionnelles. Aux États-Unis, l'EPA a créé un réseau étendu d'aide à la conformité, qui couvre plusieurs États et secteurs d'activité. Elle s'appuie sur des partenariats avec les pourvoyeurs d'aide à la conformité pour mettre au point et proposer des moyens tels que sites Internet, guides de la conformité, fiches d'information et supports de formation. Le Bureau de la conformité (*Office of Compliance*) coordonne l'activité de ces pourvoyeurs, qui comprennent les autorités chargées de la réglementation à l'échelon fédéral et à celui des États³, des organisations professionnelles ainsi que des universités, des organisations à but non lucratif et des cabinets de conseil (voir encadré 3.2), et leur fournit un soutien technique et financier.

**Encadré 3.2. Aide à la conformité fournie par des tiers :
Illinois Waste Management and Research Center**

Le WMRC (Illinois Waste Management and Research Center) est un organisme prestataire de services sans vocation réglementaire, qui fait officiellement partie du ministère des Ressources naturelles de l'Illinois (Illinois Department of Natural Resources) et est associé à l'université de l'Illinois. Il fournit de l'aide aux entreprises de cet État depuis 1985 et bénéficie, entre autres, du soutien de l'EPA fédérale.

Les ingénieurs du WMRC aident les entreprises à obtenir des permis et à se mettre en conformité avec les différents régimes réglementaires, ainsi qu'à élaborer des plans d'urgence. Le WMRC conduit en outre des audits environnementaux généraux de deux jours, ainsi que des audits de conformité des producteurs de déchets dangereux. Il facilite aussi les relations des installations réglementées avec divers organismes chargés de l'environnement et de la santé à l'échelon fédéral, étatique et local.

Source : www.wmrc.uiuc.edu.

Si les outils Internet règlent le problème de l'accessibilité des documents d'orientation, la plupart des pays de l'OCDE étudiés cherchent en permanence à améliorer la qualité de ces derniers et à les rendre plus faciles d'utilisation. L'EAEW essaie même d'obtenir une certification externe – « *crystal marks* » – attestant de la clarté et de la concision de ses documents d'orientation réglementaires (en octobre 2007, elle avait obtenu 26 certificats). Son objectif est d'adapter ses guides à des segments particuliers de la communauté réglementée : ainsi, les orientations destinées aux exploitants agricoles sont rédigées dans un langage parlant pour les agriculteurs.

Malheureusement, très peu de pays cherchent à mesurer l'impact de leurs programmes d'aide à la conformité en termes d'amélioration de la compréhension des obligations

environnementales, d'amélioration des pratiques de gestion environnementale et de réduction de la pollution. Selon le rapport annuel 2007 de l'EPA, 91 % des exploitants ayant bénéficié de l'aide à la conformité proposée par l'EPA ont amélioré leurs pratiques de gestion environnementale et 50 % d'entre eux ont déclaré une réduction de la pollution. Cependant, ces indicateurs ne permettent pas de mesurer l'incidence réelle de l'aide à la conformité car la plupart des mesures novatrices mises en œuvre dans ce domaine portent sur plusieurs années et ont un effet à long terme dont des indicateurs annuels ne peuvent pas rendre compte.

3.2. Promotion des bonnes pratiques de gestion environnementale

Ces dernières années, l'aide à la conformité a évolué dans de nombreux pays de l'OCDE, passant d'une approche essentiellement axée sur les programmes réglementaires à une stratégie visant à encourager l'innovation et le développement durable grâce à la mise en place de systèmes de gestion environnementale (SGE), à la prévention de la pollution, aux économies d'énergie et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et dont les objectifs vont en général au-delà de la conformité. Les mesures prises pour favoriser l'adoption de bonnes pratiques de gestion environnementale peuvent aller de la formulation explicite de politiques officielles à l'utilisation de la présence d'un SGE dans une installation réglementée comme critère pour cibler les efforts de mise en application.

Aux États-Unis, dans le cadre des politiques qu'elle met en œuvre pour faire respecter la réglementation, l'EPA fait la promotion des SGE auprès des entreprises, des États et des autorités locales ainsi que des installations fédérales. Lorsqu'elle estime qu'une infraction s'explique notamment par le fait qu'aucune procédure systématique n'a été mise en place pour identifier, analyser et gérer la situation de l'entité réglementée au regard de la conformité, l'EPA ordonne généralement, à titre de mesure corrective, d'élaborer un SGE axé sur la conformité. En outre, en vertu de la politique relative aux audits (*Audit Policy*), un exploitant qui découvre être en infraction, le signale rapidement, prend des mesures correctives et empêche que l'infraction ne se reproduise en mettant en œuvre un SGE, est réputé remplir le critère de « diligence raisonnable », ce qui peut lui permettre d'être dispensé, le cas échéant, de la fraction de l'amende administrative liée à la gravité.

L'adoption d'un SGE conforme à la norme ISO 14001⁴ ou au référentiel européen EMAS peut permettre aux exploitants de bénéficier de certains privilèges dans le contexte de la procédure de délivrance de permis. Aux Pays-Bas, par exemple, les exploitants dotés d'un SGE certifié peuvent demander des permis moins détaillés et moins prescriptifs. En Angleterre et au pays de Galles, le fait qu'une installation soit dotée d'un SGE fait partie des critères pris en compte dans le cadre de l'Opra, outil d'évaluation du risque opérationnel (voir chapitre 4), et peut permettre à l'exploitant de s'acquitter d'un droit moins élevé pour le permis que les installations dépourvues de SGE (un avantage similaire existe en Finlande). Aux États-Unis, un programme de suivi des performances (*Performance Track*), applicable sur l'ensemble du territoire national, permet aux entreprises dotées d'un SGE depuis au moins un an, et qui se sont engagées à réduire leur consommation d'énergie, de bénéficier d'une reconnaissance publique, d'obtenir un permis plus rapidement et de jouir d'autres assouplissements réglementaires.

La fréquence des inspections peut aussi être indirectement liée à la présence d'un SGE et à sa qualité; toutefois, la certification ISO 14001 ne dépend pas de la conformité et ne justifie donc pas, en soi, un traitement spécial dans le cadre de la surveillance environnementale; c'est en effet la performance effective en matière de conformité qui

compte. En outre, bien souvent, les autorités environnementales se concentrent sur les éléments essentiels du SGE, tels que l'implication des dirigeants dans les questions d'environnement, le recensement de tous les aspects environnementaux, les économies d'énergie, etc., et ne tiennent pas compte des exigences complexes de la norme ISO 14001 en termes de documentation.

Alors qu'à la fin des années 90, les autorités en charge de l'environnement dans les pays de l'OCDE étudiés étaient nombreuses à promouvoir les SGE à travers des ateliers ou des campagnes de communication, elles estiment que de tels efforts ne se justifient plus car le marché mondial est un moyen de pression beaucoup plus puissant. De surcroît, dans les grandes entreprises, l'adoption de SGE contribue souvent à « écologiser la chaîne d'approvisionnement », ces entreprises exigeant fréquemment de leurs fournisseurs qu'ils appliquent de bonnes pratiques environnementales.

La gestion environnementale est de plus en plus considérée comme une composante fondamentale de la stratégie adoptée par les entreprises pour accroître leur compétitivité internationale. Il en va notamment ainsi au Japon, où le Plan d'action volontaire pour l'environnement adopté en 1997 par la fédération japonaise des entreprises (*Keidanren*) reposait sur l'idée qu'il fallait responsabiliser les entreprises en les obligeant à annoncer publiquement des objectifs environnementaux précis et à communiquer régulièrement sur leurs performances⁵. La plupart des objectifs quantitatifs et des délais de mise en œuvre concernent la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, la réduction, la réutilisation et le recyclage des déchets (les 3 R), ainsi que la réduction de l'utilisation de substances chimiques dangereuses dans le processus de fabrication. Dans le cadre de ce plan d'action, 41 secteurs et 142 groupes industriels ont pris diverses initiatives volontaires. Bien que la réglementation japonaise ne prévoit pas de mécanisme pour inciter les entreprises à se doter d'un SGE certifié, les entreprises japonaises voient ces initiatives comme un moyen de réduire le risque de renforcement de la réglementation imposée par les pouvoirs publics.

3.3. Incitations financières

Il existe très peu d'exemples d'aide financière directe à la conformité dans les pays de l'OCDE étudiés. En principe, les pouvoirs publics ne versent pas de subventions aux entreprises pour les inciter à respecter les prescriptions environnementales.

Toutefois, plusieurs mécanismes financiers sont accessibles aux sociétés privées désireuses d'investir dans des technologies environnementales innovantes. En Finlande, Finnvera, société financière spécialisée détenue par l'État, consent des prêts bonifiés pour financer les investissements environnementaux des PME, à condition toutefois que les objectifs des mesures prévues aillent au-delà des prescriptions réglementaires et que les meilleures technologies disponibles (MTD) soient utilisées (les demandes doivent être certifiées par l'autorité environnementale compétente). Le gouvernement japonais accorde des avantages fiscaux (par exemple une réduction du taux de l'impôt local sur les sociétés) ainsi que des prêts bonifiés, voire parfois des subventions, aux entreprises qui utilisent des technologies plus propres et moins dommageables pour le climat.

En France, alors que les sociétés privées reçoivent en général des aides généreuses des pouvoirs publics, l'aide financière liée à l'environnement se cantonne aussi aux projets d'innovation technologique dont l'objectif va au-delà du respect des prescriptions. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) propose une assistance technique et des subventions aux entreprises et aux collectivités locales pour des projets

d'investissement dans des domaines tels que la lutte contre la pollution de l'air, la gestion des déchets, la réhabilitation des sols pollués, les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les transports peu polluants. Les Agences de l'eau proposent les mêmes dispositifs pour la prévention et la réduction de la pollution des eaux et pour la réutilisation des eaux industrielles (voir encadré 3.3).

Encadré 3.3. Aides financières accordées aux entreprises dans le domaine de l'eau en France

Les Agences de l'eau accordent des prêts à taux zéro et de petites subventions pour la réutilisation des eaux industrielles, la réduction de la pollution à la source et la prévention des pollutions accidentelles. Ces aides couvrent les études de faisabilité, les technologies de traitement et les mesures qui favorisent une utilisation efficiente de l'eau et autres mesures d'optimisation des processus. Seules les mesures qui conduisent à une réduction de la pollution ambiante de l'eau peuvent donner lieu à des subventions directes.

C'est ainsi qu'en 2006, l'Agence de l'eau Seine-Normandie a distribué 25.1 millions EUR de subventions et 23.3 millions EUR de prêts à taux zéro aux entreprises industrielles (soit 8 % du budget disponible pour les aides, dont l'essentiel est alloué aux collectivités locales) et 24.2 millions EUR aux exploitations agricoles.

Le budget disponible pour les aides financières est intégralement alimenté par les redevances perçues auprès des installations réglementées au titre du prélèvement sur la ressource en eau et du rejet d'eaux usées. Conformément aux dispositions de l'Union européenne relatives aux aides publiques pour les activités économiques, les subventions sont limitées à 30 % (40 % pour les PME) du montant du projet. Les décisions d'octroi des subventions sont prises (en particulier pour les gros projets) en concertation avec les services d'inspection compétents (DRIRE); les installations sous le coup d'une mise en demeure ne peuvent pas être aidées. La mise en œuvre des projets est soumise à un contrôle financier et parfois technique de l'Agence de l'eau, mais aucune étude n'est effectuée pour évaluer l'impact réel de l'aide en termes de réduction de la pollution des eaux.

Source : Rapport annuel 2006 de l'Agence de l'eau Seine-Normandie, www.eau-seine-normandie.fr.

Outre les aides financières directes, il existe d'autres mesures d'incitation financière destinées à encourager les investissements dans le domaine de l'environnement. Ainsi, le gouvernement français prévoit un régime d'amortissement accéléré et un allègement des taxes foncière et professionnelle pour les bâtiments et matériels liés à l'épuration des eaux usées industrielles, aux énergies renouvelables et à la protection contre le bruit. Au Japon, la Banque de développement procède à un criblage environnemental pour évaluer le niveau de gestion environnementale de l'entreprise, et tient compte de ses constatations dans les conditions auxquelles elle subordonne l'octroi d'un financement. En Russie, le régime de compensation qui est resté en vigueur jusqu'en 1998, et dont la réintroduction est actuellement envisagée, permettait de déduire de la redevance de pollution (dont le montant dépend également du respect des limites d'émissions et d'effluents fixées dans le permis) les sommes investies dans les projets environnementaux éligibles.

Ces dernières années, la Chine a introduit un certain nombre de mesures financières dissuasives (voir encadré 3.4) ciblant les entreprises affichant de piètres résultats en matière de conformité. Il est toutefois trop tôt pour évaluer l'impact de ces instruments sur le degré de conformité environnementale dans le pays.

Encadré 3.4. Instruments économiques innovants visant à dissuader le non-respect des dispositions environnementales en Chine

En 2007, le ministère chinois de la Protection de l'Environnement (MPE) et la Commission chinoise de régulation bancaire ont annoncé conjointement le lancement du « crédit vert » (déjà testé dans la province du Jiangsu), qui oblige les banques à tenir compte des performances environnementales des demandeurs de prêts. Elles doivent imposer des taux d'intérêt plus élevés aux demandeurs qui affichent de piètres performances, et refuser d'octroyer un prêt à ceux qui enfreignent gravement les dispositions environnementales. Le MPE a créé, et mis à la disposition des banques commerciales, une base de données contenant 15 000 infractions environnementales. Certaines banques étrangères envisagent de coopérer avec le MPE dans le cadre de cette initiative.

Par ailleurs, en 2007, le MPE et le ministère chinois du Commerce ont annoncé que les entreprises ayant commis de graves infractions dans le domaine de l'environnement seraient frappées d'une interdiction d'exporter pendant un à trois ans. Les deux ministères devraient créer une base de données pour collecter des informations sur les exportateurs affichant de médiocres performances environnementales.

Début 2008, le MPE a lancé un système de « titres verts » afin qu'il soit plus difficile aux pollueurs de se procurer des capitaux et pour obliger les entreprises cotées à communiquer davantage d'informations sur leurs résultats environnementaux. L'une des composantes de ce dispositif est déjà en place : les entreprises qui opèrent dans les secteurs de l'électricité thermique, de l'acier, du ciment et de l'aluminium doivent obtenir l'aval du MPE avant de demander à l'autorité de contrôle l'autorisation de mettre des actions sur le marché.

Source : www.sepa.gov.cn.

3.4. Rôle de la pression publique

La peur de la mauvaise publicité est souvent un moyen dissuasif très puissant pour décourager les entreprises d'enfreindre les dispositions environnementales. La publication des infractions est donc un outil efficace, délibérément utilisé par les organismes publics, les ONG, voire les tribunaux, pour obtenir le respect des obligations environnementales.

Aux États-Unis, il est courant que l'EPA et les autorités environnementales des États publient des communiqués de presse et des articles ou tiennent des conférences de presse sur les mesures d'exécution et les sanctions imposées aux auteurs d'infractions. Souvent, ces initiatives sont le fruit d'une coopération entre les autorités de contrôle fédérales et celles des États – le ministère fédéral de la Justice et le Procureur général de l'État. En outre, l'EPA rend publics tous ses résultats en matière de respect et d'exécution des dispositions environnementales, ce qui constitue également un instrument de promotion très efficace. La base de données en ligne sur la mise en application et l'exécution des dispositions environnementales (ECHO) contient des informations publiques sur les permis, les inspections de conformité, les infractions constatées et les mesures d'exécution mises en œuvre. Elle est actualisée tous les mois et donne un aperçu de la situation de toutes les installations au regard de la conformité. Au cours du seul exercice 2006, ECHO a été interrogée 865 000 fois par le public. L'expérience montre que lorsque des informations sur la situation d'une entreprise ayant fait l'objet de mesures d'exécution sont publiées, les entreprises confrontées à un problème similaire utilisent parfois ces informations pour se mettre en règle, voire prennent contact avec l'EPA ou avec les organismes de leur État pour

signaler leur situation. (À noter que si les données de surveillance attestent d'une amélioration des performances environnementales, les entreprises prennent généralement contact avec les médias pour qu'ils diffusent l'information.)

Le recours à la divulgation publique comme outil de promotion est étroitement lié à l'accès du public aux informations concernant l'environnement en général et le respect de la réglementation environnementale en particulier. Bon nombre de pays utilisent des instruments reposant sur la publication d'informations pour susciter des réactions du marché et de la population contre les auteurs d'infractions. Aux États-Unis, Le *Toxics Release Inventory (TRI)*, créé en vertu de la loi de 1986 sur la planification d'urgence et sur l'information du public (*Emergency Planning and Community Right-to-Know Act*) afin de fournir à la population des informations sur les rejets de substances chimiques toxiques par les installations manufacturières, en est un exemple bien connu. En 2000, l'Union européenne a créé le Registre européen des émissions de polluants (EPER), premier registre paneuropéen relatif aux émissions industrielles dans l'atmosphère et dans l'eau, qui va être remplacé par un registre plus complet, le Registre européen des rejets et des transferts de polluants (E-PRTR), lequel sera pleinement opérationnel en septembre 2009 et couvrira également les sols, les transferts de déchets, etc.⁶.

Il existe encore d'autres moyens de diffuser des informations au public et d'instaurer un dialogue sur les risques liés à l'environnement. En France, par exemple, les Comités locaux d'information et de concertation (CLIC) ont pour mission d'informer le public sur les risques et performances des installations industrielles classées « SEVESO seuil haut » (visées par la directive européenne 96/82/CE dite directive SEVESO II). Dans ce contexte, les ONG environnementales jouent également un rôle plus actif, en faisant pression sur les organismes publics pour qu'ils diffusent mieux les informations sur l'environnement. Ainsi, *France Nature Environnement*, qui fédère quelque 3 000 associations locales de défense de l'environnement, a créé un réseau de membres et délègue des représentants dans des instances de consultation locales (comme les CLIC) afin de mieux les informer et les sensibiliser aux questions d'actualité en matière de réglementation environnementale industrielle et de mise en application.

Si les registres et inventaires d'émissions et de transferts de polluants et autres systèmes similaires sont des instruments complexes et coûteux, certains outils reposant sur la diffusion d'informations conviennent mieux pour les dispositifs de mise en application moins sophistiqués, compensant en partie la faiblesse des mesures d'exécution. En Chine, le ministère de la Protection de l'Environnement (MPE) s'intéresse précisément à la notation des performances environnementales et à la divulgation d'informations, en tant que moyens de compléter les outils de mise en application traditionnels. Les autorités chinoises ont été influencées par la diffusion rapide des systèmes d'information sur la pollution dans d'autres pays d'Asie, dans le sillage des projets pilotes nés d'une coopération avec la Banque mondiale (voir encadré 3.5).

La Chine utilise également l'information du public comme une incitation « positive ». Ainsi, le MPE et certains organismes locaux de protection de l'environnement évaluent les performances des entreprises industrielles et qualifient celles qui obtiennent d'excellents résultats de « respectueuses de l'environnement » ou de « vertes ». En 2006, 38 entreprises ont ainsi obtenu le titre « d'entreprise de pointe sur le plan de la protection de l'environnement ». L'impact de ces programmes de reconnaissance des performances environnementales reste toutefois limité, à moins que les pouvoirs publics ne prennent le

Encadré 3.5. **Notation des performances environnementales et publication d'informations en Chine**

Depuis fin 1998, le ministère de la Protection de l'Environnement (MPE) collabore avec les experts de la Banque mondiale à la création de Green Watch, un programme de publication d'informations destiné aux entreprises industrielles polluantes, inspiré du dispositif indonésien PROPER. En 2003, le MPE a émis une circulaire sur la publication des données environnementales des entreprises, qui obligeait les Bureaux provinciaux et municipaux de protection de l'environnement (BPE) à rendre publique la liste des pollueurs dont les rejets excèdent les normes. En 2005, le MPE a publié des orientations pour promouvoir ce programme sur l'ensemble du territoire.

Dans 26 provinces, les BPE compilent des données sur les installations réglementées, dont ils évaluent les performances environnementales en leur attribuant un code couleur vert, bleu, jaune, rouge ou noir selon la qualité de leurs performances. Les résultats sont publiés dans la presse locale et diffusés par les télévisions et radios locales (et, dans certaines provinces, sur Internet). Les BPE utilisent ces informations pour mieux cibler leurs inspections et faire un meilleur usage de leurs ressources limitées.

La note attribuée à chaque entreprise et exprimée par le code couleur est calculée à partir de trois grandes sources : les données d'autosurveillance sur les émissions de 13 polluants de l'air et de l'eau réglementés et sur la gestion des déchets, les dossiers administratifs (résultats des inspections, plaintes du public et sanctions administratives), et les enquêtes spéciales sur les caractéristiques des entreprises, comme l'existence d'un système de gestion environnementale interne. Les aspects suivants du comportement des entreprises en matière d'environnement sont pris en compte : paiement de la redevance de pollution dans les délais requis, mise en œuvre du programme d'enregistrement et de notification des rejets de substances polluantes, mise en œuvre des mesures normalisées de gestion des déchets et respect d'autres obligations réglementaires, autosurveillance, formation du personnel et tenue de registres, efficacité énergétique et efficacité de l'utilisation des ressources, etc.

La participation à ce système de notation est volontaire et les entreprises participantes ont la possibilité de s'entretenir des résultats avec les autorités avant leur publication. Toutefois, certaines autorités locales ont tendance à dissimuler les informations sur les mauvaises performances environnementales des grandes entreprises implantées sur le territoire qu'elles administrent car ces dernières sont à la fois de gros employeurs et de gros contribuables.

Source : OCDE (2006), « Environmental Compliance and Enforcement in China: An Assessment of Current Practices and Ways Forward ».

relais en permettant aux entreprises qui affichent d'excellentes performances de tirer profit de leur comportement respectueux de l'environnement.

Globalement, les faits montrent que les instruments qui reposent sur la diffusion d'informations peuvent augmenter la probabilité de détecter les infractions, avoir un effet dissuasif et réduire le coût administratif des actions mises en œuvre pour faire respecter les dispositions environnementales. La difficulté consiste à déterminer comment les utiliser de manière cohérente avec les outils d'exécution traditionnels, et comment les adapter à des contextes économiques, sociaux et environnementaux spécifiques.

Notes

1. United States Environmental Protection Agency Compliance and Enforcement Annual Results : Numbers at a Glance, www.epa.gov.
2. Environment Agency of England and Wales, 2008.
3. Les États fédérés reçoivent généralement des subventions fédérales au titre des activités de promotion de la conformité, mais les utilisent en fonction de leurs propres priorités. Certains États (comme le New Jersey, la Californie et la Pennsylvanie) ont même mis en place un organisme spécifique de haut niveau chargé de l'aide à la conformité.
4. www.iso.org/iso/fr/iso_catalogue/management_standards.htm.
5. Certaines préfectures japonaises ont adopté des textes officiels contraignant les entreprises à adopter un plan volontaire d'amélioration et à rendre compte publiquement de l'avancement de sa mise en œuvre.
6. L'OCDE s'est beaucoup impliquée pour promouvoir l'application d'inventaires des émissions et des transferts de matières polluantes (IETMP); elle a notamment publié un Manuel à l'intention des pouvoirs publics, suite à la Recommandation du Conseil de l'OCDE de 1996 sur la mise en œuvre des IETMP.

Bibliographie

- IMPEL (2007), *IMPEL Project on Review of Compliance Promotion, Inspection Practices and Enforcement for IPPC Installations*, rapport final, Réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement, Bruxelles.
- INECE (2008), *Principes de mise en application environnementale*, 2^e édition, document d'examen du 6 avril 2008, présenté à la huitième conférence internationale du réseau INECE, Le Cap, Afrique du Sud.
- Johnstone, Nick (éd.) (2007), *Environmental Policy and Corporate Behaviour*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Royaume-Uni.
- OCDE (2001), « Approches novatrices visant à améliorer le respect de la réglementation dans le domaine de la protection de l'environnement », document présenté à la réunion du Groupe de travail sur la gestion de la réglementation et la réforme réglementaire, Comité de la gestion publique, PUMA/REG(2001)5. Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- OCDE (2005), *Economic Aspects of Environmental Compliance Assurance*, compte rendu du Forum mondial de l'OCDE sur le développement durable, 2 et 3 décembre 2004. Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, www.oecd.org/dataoecd/15/16/37719119.pdf.
- Zaelke, Durwood et al. (éd.) (2005), *Making Law Work: Environmental Compliance and Sustainable Development*, Cameron May, Londres.

PARTIE I

Chapitre 4

**Surveillance et évaluation
de la conformité**

La surveillance de la conformité concourt à la mise en œuvre des régimes réglementaires de différentes façons. La plus évidente est qu'elle permet de constater les infractions et de corriger rapidement certaines d'entre elles. Elle permet également de disposer de preuves à l'appui des mesures d'exécution et a, de ce fait, un effet dissuasif. Plus généralement, l'évaluation de la conformité étaye les stratégies de mise en application car elle permet de mieux connaître la communauté réglementée et contribue à l'évaluation de la mise en œuvre des régimes réglementaires.

Ce chapitre est consacré aux meilleures pratiques en matière d'utilisation des principaux outils de surveillance de la conformité dans les pays étudiés, et décrit les grandes tendances de leur évolution. Il analyse également différentes méthodes de ciblage des activités de surveillance sur la base des risques, et décrit la place de plus en plus grande de l'autosurveillance et de l'autodéclaration par les exploitants industriels.

4.1. Inspections de conformité

Les inspections menées par les autorités publiques (ou des prestataires sous contrat avec les pouvoirs publics) demeurent la clé de voûte de tout programme de mise en application. Les visites d'inspection présentent l'intérêt essentiel de mettre en évidence des problèmes opérationnels ou de conformité que les données de surveillance des émissions ne suffisent pas à révéler.

Les inspections visant en général à vérifier le respect de prescriptions propres aux installations, *les aspects concrets sur lesquels elles portent* dépendent dans une large mesure de la manière dont ces prescriptions sont fixées. Dans les pays de l'UE disposant d'un régime de délivrance de permis totalement intégré (comme la France et la Finlande), toutes les inspections sont multimilieu. Au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, où les permis sont encore délivrés par milieu (voir section 1.3), il existe à la fois des inspections intégrées et des inspections portant spécifiquement sur l'eau. À l'inverse, au Japon, les inspections portent toujours sur un seul milieu, correspondant à celui visé par le régime réglementaire.

Toutefois, des inspections multimilieu (ou, à tout le moins, coordonnées) sont également conduites dans le cadre de régimes de délivrance de permis par milieu. Ainsi, en Russie, elles représentent la majorité des visites d'inspection effectuées par l'autorité de contrôle fédérale. Aux États-Unis, les inspections se font généralement dans le cadre de régimes réglementaires visant un seul milieu, mais il existe plusieurs exceptions. Au niveau des États, on peut citer l'exemple du Massachusetts, qui réalise depuis 15 ans des inspections multimilieu (couvrant l'air, l'eau, les eaux usées, les déchets dangereux et les déchets solides), en premier lieu pour éviter les transferts de pollution entre milieux¹. L'expérience acquise au fil des ans a permis à cet État de réduire de manière substantielle le nombre d'inspecteurs visitant une installation, passé de 3 ou 4 à souvent un seul (pour les PME). L'EPA procède également à des inspections multimilieu, mais en général seulement pour les grandes installations, après un nombre de plaintes important, ou pour les installations fédérales. Reste qu'on n'observe pas de tendance nationale en faveur

d'inspections intégrées, notamment parce que cela supposerait de réaliser de lourds investissements en amont pour actualiser la formation des inspecteurs (dans la Région 5 de l'EPA située dans le haut Midwest, environ 0.5 % seulement des inspections sont multimilieus).

La *spécialisation des inspecteurs* est un autre aspect largement lié à la nature intégrée ou non des régimes réglementaires. Dans les pays où des inspections spécifiques sont conduites pour chaque milieu dans le cadre de programmes spécifiques (États-Unis, Japon et Russie), les inspecteurs sont plus spécialisés. En Angleterre et au pays de Galles, où l'Agence de l'environnement (EAEW) conduit à la fois des inspections intégrées et des inspections par milieu, il existe, au sein de chaque antenne locale, des équipes pluridisciplinaires composées d'agents généralistes chargés de la réglementation industrielle (*Industry Regulation Officers*) et d'agents de la protection de l'environnement (*Environmental Protection Officers*) spécialistes des déchets et de l'eau. En France, la plupart des inspecteurs sont censés être généralistes et couvrir tous les secteurs d'activité, mais ils peuvent faire appel à des techniciens spécialisés des Directions régionales (DRIRE) lorsqu'ils ont besoin d'aide.

En principe, les inspecteurs ne sont pas officiellement spécialisés dans un secteur particulier (les spécialistes de l'industrie des pâtes et papiers en Finlande sont une exception), mais dans la pratique, il est fréquent que les inspecteurs aient en charge des installations similaires. Dans certains organismes de contrôle (notamment aux États-Unis et aux Pays-Bas), il existe une spécialisation spécifique pour la conduite d'enquêtes pénales sur les infractions aux dispositions environnementales. En outre, certaines autorités compétentes commencent à *externaliser* certaines fonctions de surveillance de la conformité (c'est ainsi qu'au Royaume-Uni, l'Agence de l'environnement fait appel à des sous-traitants pour l'échantillonnage des émissions atmosphériques).

On distingue deux grandes approches de la *planification des visites d'inspection* dans les pays étudiés. Dans certains pays (Royaume-Uni, États-Unis, Japon, Russie et Chine), les inspections sont généralement inopinées, de manière à permettre d'observer le fonctionnement ordinaire des installations. Il arrive toutefois que l'inspection soit organisée à l'avance, pour examiner certaines activités ou faire le point sur les mesures mises en œuvre afin de corriger des problèmes déjà identifiés. En France, en Finlande et aux Pays-Bas, en revanche, les inspecteurs préviennent généralement les exploitants pour assurer que le personnel concerné sera présent sur le site. Dans ces pays, les inspections inopinées ont lieu en cas d'accident, de plainte (inspections dites réactives) ou pour prélever des échantillons de pollution.

Le *traitement efficace des plaintes* est considéré comme une priorité politique dans nombre des pays étudiés. La plupart des autorités de contrôle en matière d'environnement ont mis en place des services d'assistance téléphonique ou en ligne pour la déclaration des accidents environnementaux graves et autres situations de crise affectant l'environnement. C'est ainsi qu'aux Pays-Bas, l'Inspection du VROM a institué un point de contact et six équipes d'intervention pluridisciplinaires régionales afin de traiter les plaintes du public; en outre, les services d'inspection des provinces et certaines municipalités ont créé des services d'information sur l'environnement fonctionnant 24 heures sur 24. Chaque service sert de point de contact unique, centralisant les demandes de renseignements et les plaintes du public ainsi que les déclarations d'accidents des installations réglementées.

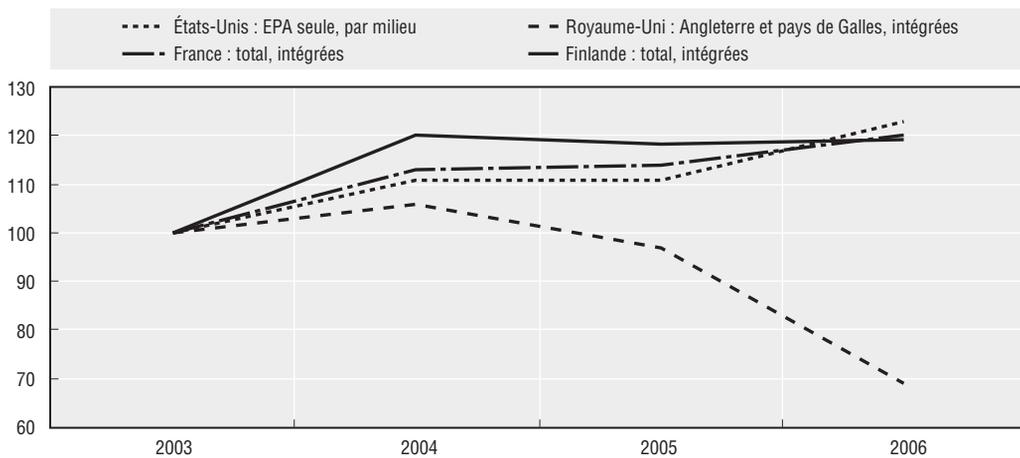
La Chine a récemment accompli des progrès considérables dans la mise en œuvre de bonnes pratiques en matière de traitement des plaintes des citoyens. La première ligne

d'alerte téléphonique « 12369 » fonctionnant 24 heures sur 24 a été inaugurée dans plusieurs villes (par exemple à Dalian) en 1999. Le pays compte aujourd'hui quelque 2 000 services téléphoniques spécialisés, couvrant 70 % du territoire. Au cours de la période 2003-2006, les BPE ont reçu, tous échelons administratifs confondus, 1.58 million de plaintes du public par l'intermédiaire de ces services d'alerte téléphonique.

En ce qui concerne le *nombre d'inspections*, la situation diffère selon les pays étudiés (voir graphique 4.1). En France, le nombre de visites d'inspection a fortement augmenté entre 2001 et 2006, ce qui a coïncidé avec une hausse des effectifs d'inspecteurs. La même tendance est observée aux États-Unis et en Chine. Au Japon, le nombre d'inspections est resté relativement stable. En revanche, il a tendance à diminuer au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Russie, et à se stabiliser en Finlande.

Graphique 4.1. **Évolution du nombre d'inspections**

% de variation par rapport à 2003

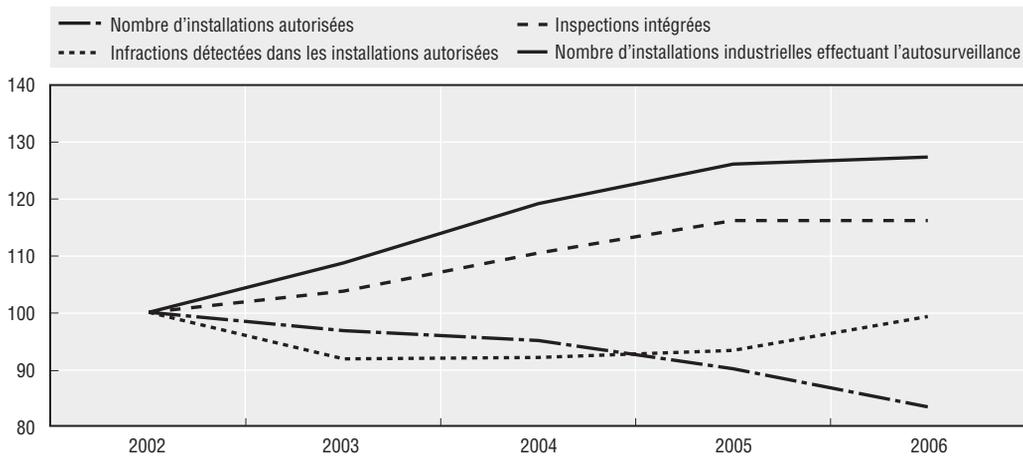


Sources : EPA des États-Unis, Agence de l'environnement pour l'Angleterre et le pays de Galles, ministère français de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire, ministère finlandais de l'Environnement, 2007-2008.

Dans des pays comme la France et les États-Unis, les objectifs programmatiques en matière de mise en application sont en général associés à une augmentation du nombre de visites d'inspection. Comme le montre la graphique 4.2, le nombre d'inspections en France a augmenté entre 2002 et 2006, alors même que celui des installations autorisées soumises à inspection diminuait (certaines catégories d'installations sont passées du régime de l'autorisation à celui de la déclaration). Pourtant, au cours de la même période, le nombre d'infractions détectées a diminué. On pourrait faire valoir que la baisse du nombre d'infractions est liée à la montée en puissance de l'autosurveillance (voir section 4.4) ou à l'effet dissuasif de l'augmentation de la fréquence des inspections. Or, le graphique semble indiquer que l'augmentation du nombre d'inspections ne va pas nécessairement de pair avec une meilleure détection des infractions.

En outre, en Angleterre et au pays de Galles, alors que le nombre des inspections multimilleux a diminué de 39 % et celui des inspections portant sur un seul milieu de 20 % entre 2002 et 2006, le nombre d'infractions détectées a progressé de 16 %. Ce résultat est indiscutablement lié à un meilleur ciblage des inspections, mais aussi à la diversification des outils de surveillance de la conformité.

Graphique 4.2. **Dynamique des inspections et infractions détectées en France**
% de variation par rapport à 2002



Source : Direction de la prévention des pollutions et des risques, ministère français de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire, 2007.

4.2. Modernisation des outils de surveillance de la conformité

La modernisation des instruments de surveillance de la conformité comporte deux dimensions : la diversification des instruments et l'amélioration de leur qualité. Ces deux dimensions sont étroitement liées à un meilleur ciblage des activités de surveillance de la conformité en général (voir section 4.3).

La *diversification des outils de surveillance de la conformité* correspond à la fois à l'introduction d'évaluations ou d'audits plus approfondis (au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, par exemple) et au remplacement de certaines visites d'inspection par des contrôles sur pièces et des rencontres régulières entre exploitants et inspecteurs au sujet de problèmes de conformité existants et potentiels (par exemple en Finlande).

Un *audit* sert à identifier les causes profondes du non-respect des dispositions environnementales, en particulier dans les grandes installations. Il consiste en général à vérifier que le système de gestion de l'exploitant est opérationnel. En outre, un audit peut être utilisé pour déterminer si le permis continue ou non d'assurer un niveau approprié de protection de l'environnement (en le comparant aux meilleures pratiques les plus récentes). Les audits sont toujours planifiés et l'exploitant est avisé des informations qu'il doit fournir ou des membres du personnel qui doivent être présents. Ils sont beaucoup moins fréquents que les inspections mais leur réalisation peut s'étaler sur une semaine.

D'une façon générale, l'EAEW privilégie les audits axés sur la gestion par rapport aux inspections : le nombre d'audits a ainsi quadruplé ces cinq dernières années. L'Agence estime que s'attaquer aux causes plutôt qu'aux symptômes permet une forte diminution des récidives d'infractions. Au cours des 6-7 dernières années, certaines autorités environnementales néerlandaises (comme la DCMR) ont aussi commencé à mener des audits systémiques dans les installations présentant des risques élevés. Dans la région du Rijnmond, qui relève de la compétence de la DCMR, les audits représentent 25 % environ de l'ensemble des activités de surveillance de la conformité, et 10 à 15 % des membres du personnel affectés aux inspections ont été spécialement formés pour réaliser des audits.

L'enquête est autre forme d'évaluation approfondie de la conformité – conduite à titre exceptionnel lorsqu'une inspection ou un contrôle sur pièces amène à soupçonner une infraction grave, de grande ampleur ou persistante, le plus souvent de nature criminelle. Elle peut également être déclenchée suite à une plainte du public ou sur demande d'un autre organisme. L'enquête pénale est généralement longue et peut être conduite par les enquêteurs de l'autorité compétente elle-même (comme c'est le cas à l'échelon fédéral aux États-Unis), par un service spécial d'enquête sous l'autorité du ministère public (comme aux Pays-Bas) ou par les services de police.

Pour améliorer l'efficacité de la surveillance de la conformité, la Commission européenne a adopté une « Recommandation prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales » (2001/331/CE) qui, depuis 2001, est appliquée à des degrés divers par la plupart des États membres de l'UE. Certains pays (comme les Pays-Bas) ont même transposé une grande partie des éléments de cette Recommandation dans leur législation nationale.

La Recommandation de l'UE couvre des aspects comme la planification des inspections, les procédures suivies durant l'inspection et la notification des conclusions. Elle indique par exemple que *chaque programme d'inspection* devrait contenir au minimum les éléments suivants :

- définition de la zone géographique couverte ;
- définition d'une période couverte (par exemple une durée d'un an) ;
- dispositions spécifiques relatives à sa révision ;
- sites spécifiques ou types d'installations réglementées concernés ;
- programmes d'inspections environnementales régulières tenant compte des risques pour l'environnement ;
- procédures suivies pour les inspections environnementales ponctuelles, menées à la suite d'une plainte, d'un incident, de manquements ou aux fins d'octroyer une autorisation; et
- le cas échéant, procédures de coordination entre les différentes autorités d'inspection.

La question de la coordination institutionnelle des inspections revêt de l'importance dans plusieurs des pays étudiés. Aux Pays-Bas, quelque 500 organismes sont tenus de conduire des inspections portant sur la conformité aux dispositions en matière de sécurité et d'environnement, ce qui se traduit souvent par un manque d'efficacité et de cohérence. Une étude de l'Association de l'industrie chimique néerlandaise (VNCI) montre qu'une entreprise chimique est susceptible d'être inspectée par 22 autorités compétentes différentes. Face à cette situation, plusieurs projets pilotes ont été lancés afin que les inspections soient réalisées conjointement par plusieurs autorités réglementaires (par exemple avec les Agences de l'eau). Les services d'inspection ont créé des « guichets » – unités de coordination pour certains secteurs d'activité à l'échelon national et à celui des provinces. Chaque autorité conserve l'intégralité de ses prérogatives et compétences officielles mais peut, s'il y a lieu, déléguer certaines tâches à d'autres organismes publics. La mise en œuvre du permis intégré « utilisation et mise en valeur des terres » devrait encore accroître l'intégration transsectorielle de la surveillance de la conformité (voir section 1.3).

On observe également une tendance manifeste à la *normalisation des méthodes et outils* utilisés par les inspecteurs. Ainsi, en France, la direction générale de la prévention des risques, qui dépend du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire, publie un vade-mecum de l'inspection qui porte sur la

préparation des visites d'inspection, le contenu des visites et la phase de notification des résultats, et qui contient les principaux formulaires types. Chaque inspecteur se voit remettre un manuel (également disponible sur l'Intranet) contenant les principales instructions relatives aux procédures, des formulaires types et des informations. Outre ces guides réalisés par le gouvernement central, la plupart des services d'inspection publient leurs propres procédures pour les inspections et les interventions en cas d'accident. En Angleterre et au pays de Galles, le *Compliance Classification Scheme* (voir la section suivante) est un autre exemple de normalisation de l'évaluation de la conformité.

Les technologies de l'information sont aussi de plus en plus utilisées pour planifier les inspections et rendre compte de leurs résultats. En Finlande, un compte rendu écrit de chaque inspection, mentionnant les infractions constatées et les mesures correctives convenues, est enregistré dans le système électronique de surveillance de la conformité (VAHTI). Ce dernier a la réputation d'être un outil efficace pour le travail quotidien de l'administration chargée de l'environnement. Il est relié à une base de données qui regroupe toutes les entités réglementées et à un système de gestion de documents qui regroupe tous les documents électroniques émis et reçus par les autorités environnementales. Depuis 2005, le site Internet commun aux autorités nationales en charge de l'environnement publie, entre autres, le nombre d'inspections conduites par chaque CRE au cours d'une année donnée, les raisons qui ont motivé ces inspections et leurs principales conclusions. Les rapports d'inspection ne sont pas disponibles en ligne mais le public peut demander à y avoir accès en s'adressant à l'inspecteur concerné, qui supprime les données confidentielles avant de communiquer les renseignements. Des systèmes de ce type garantissent la transparence des activités des autorités d'inspection, et rendent ces dernières comptables de leurs actes vis-à-vis du public. Ils contribuent également à améliorer la qualité de la surveillance de la conformité.

La modernisation des outils de surveillance de la conformité entraîne d'importantes exigences de *formation du personnel*. Si les autorités compétentes offrent une formation à leur personnel dans tous les pays étudiés, ce sont l'EPA des États-Unis et l'Agence de l'environnement pour l'Angleterre et le pays de Galles qui proposent les programmes de formation les plus complets. L'EPA gère depuis 1991 le *National Enforcement Training Institute* (NETI), un institut de formation qui dispense une formation gratuite, en ligne ou traditionnelle, portant sur l'ensemble des outils de mise en application des dispositions environnementales, et destinée à l'ensemble du personnel chargé de faire respecter ces dispositions à l'échelon fédéral, des États, local et communautaire. L'Agence de l'environnement dispose quant à elle d'un service de formation spécialisé qui pilote un programme comprenant plus de 300 cours de formation et coordonne l'évaluation de la formation.

4.3. Ciblage des activités de surveillance de la conformité

Le ciblage des inspections en fonction des risques est une tendance forte qui gagne rapidement du terrain dans les pays de l'OCDE depuis une dizaine d'années, même si tous les pays continuent de réaliser des inspections aléatoires. Cette tendance commence également à faire son apparition dans des pays non membres, comme la Chine et la Russie. Elle s'explique principalement par les raisons suivantes :

- Le fait que les prescriptions environnementales légales soient de plus en plus nombreuses et variées agrandit le champ des activités de surveillance de la conformité et exige une hiérarchisation des priorités.

- La diminution des ressources dont disposent les autorités environnementales les oblige à « faire plus avec moins » en augmentant l'efficacité de la mise en application des dispositions en vigueur.
- À mesure que le cadre réglementaire se complexifie, il devient de plus en plus impérieux d'alléger le fardeau administratif qui pèse sur les installations réglementées, et qui est en partie lié aux exigences imposées par la surveillance de la conformité².

La réglementation fondée sur les risques vise à focaliser la mise en application sur les entreprises dont les activités présentent des risques importants pour la santé humaine ou l'environnement. Les autorités compétentes entendent parvenir à de meilleurs résultats environnementaux en déployant les mêmes moyens. Les risques dépendent de divers facteurs. Ils varient en fonction du type d'activité : une grande installation complexe traitant de gros volumes de substances dangereuses représente un danger plus important qu'une installation plus simple, traitant des substances relativement inertes. Les risques peuvent également dépendre du lieu d'implantation de l'activité : une installation située à proximité d'une école peut être considérée comme présentant un plus grand risque qu'une installation implantée dans une zone industrielle. Les antécédents de l'exploitant en matière de conformité présentent aussi de l'importance : une activité peut être jugée plus risquée si l'exploitant a des antécédents de non-respect des prescriptions environnementales. Toutefois, les pays étudiés ne prennent pas tous en compte ces facteurs de la même manière, les approches adoptées variant en termes de complexité et de formalisation.

La première manière de cibler la surveillance de la conformité consiste à *définir des catégories d'installations en fonction de critères liés aux risques et à fixer une fréquence minimale d'inspection* pour chaque catégorie. Outre cette fréquence minimale, les autorités compétentes prennent généralement en considération de manière informelle des facteurs de risques propres au contexte local et à l'exploitant pour affiner l'établissement des priorités en matière d'inspection. Cette approche est celle suivie en France, en Finlande, aux États-Unis et au Japon.

En France, les installations autorisées sont actuellement inspectées une fois tous les quatre ans environ. Les installations dites « prioritaires » (on en dénombre environ 2 000) sont inspectées au moins une fois par an. Il s'agit des établissements « SEVESO seuil haut » et des installations soumises à la directive PRIP, des installations de traitement de déchets dangereux et de déchets municipaux solides, et des installations procédant à des épandages de boues résiduaires sur les sols agricoles. Il existe également une liste, actualisée chaque année, d'environ 8 000 installations dites « à enjeu important » (la liste est établie dans chaque région sur la base de critères nationaux) qui sont inspectées une fois tous les trois ans et comprennent toutes les installations visées par la législation communautaire. Toutes les autres installations autorisées (environ 44 000) doivent être inspectées tous les 7 ans au moins.

Outre les prescriptions nationales relatives aux inspections, des orientations nationales sur la programmation des inspections définissent des critères de risque à utiliser pour déterminer si certaines installations doivent être considérées comme présentant un degré de priorité plus élevé dans le cadre du programme annuel, si elles doivent faire l'objet d'une inspection de routine, d'une inspection approfondie ou encore d'une inspection et de contrôles supplémentaires (échantillonnage ou contrôle sur pièces, par exemple). Ces critères portent essentiellement sur l'importance de l'installation

(complexité des opérations et caractère plus ou moins sensible du milieu environnant) et à ses antécédents en matière de conformité. Ces derniers sont appréciés d'après le nombre d'infractions enregistrées au cours des quatre années précédentes et d'après le respect des délais de notification. L'existence d'un SGE et la rapidité avec laquelle une installation réagit à des plaintes de la population locale sont considérées comme des circonstances atténuantes.

Aux États-Unis, l'EPA utilise plusieurs stratégies de ciblage des inspections, certaines consistant à viser des polluants prioritaires spécifiques au sein d'une catégorie d'installations réglementées ou d'une zone géographique, tandis que d'autres se préoccupent des taux élevés de non-respect dans un type d'activité industrielle ou pour une disposition réglementaire particulière. Des fréquences minimales d'inspection/évaluation sont recommandées par l'EPA pour les grandes sources de pollution dans les stratégies de surveillance de la conformité établies pour différents régimes réglementaires. Les priorités nationales en matière d'environnement (voir section 2.2) conditionnent aussi fortement les mesures de surveillance de la conformité définies par l'EPA. Les critères de ciblage peuvent être diffusés par le biais de documents d'orientation à l'intention des gestionnaires de programmes nationaux, de stratégies élaborées pour une réglementation particulière, de manuels d'inspection ou d'orientations relatives à l'octroi de subventions destinées aux États.

Certaines régions de l'EPA font appel à des techniques innovantes pour cibler les inspections, par exemple à des moteurs de recherche et des bases de données (Google, Yahoo Business, base de données de la *Securities Exchange Commission*) qui permettent de trouver des données susceptibles de révéler indirectement l'existence d'infractions potentielles. L'EPA peut inspecter une ou deux installations appartenant à une grande entreprise et, si elle détecte des infractions potentiellement caractéristiques, contraindre l'entreprise dans son ensemble, à l'échelle de plusieurs États fédérés voire du territoire national, à soumettre toutes ses installations du même type à une évaluation et à les mettre en conformité avec les dispositions en vigueur. Une bonne part des inspections menées par l'EPA restent néanmoins des inspections aléatoires.

La seconde stratégie, plus sophistiquée, consiste à *hiérarchiser formellement les installations réglementées à inspecter à l'aide d'un système de notation complexe*. Cette méthode est utilisée au Royaume-Uni et, dans une certaine mesure, aux Pays-Bas.

Selon les estimations de l'Agence de l'environnement pour l'Angleterre et le pays de Galles, nettement plus de la moitié de ses inspections sur site sont effectuées sur la base de l'évaluation des risques et cette proportion ne cesse d'augmenter. L'Agence a élaboré, à l'appui de cette stratégie, les quatre outils complémentaires suivants (décrits plus en détail dans l'encadré 4.1) qui constituent la procédure d'évaluation de la conformité en matière de prévention et de réduction de la pollution ainsi que de gestion des déchets :

- un système d'évaluation du risque opérationnel (Opra), qui permet une notation basée sur les risques ;
- des plans d'évaluation de la conformité (CAP), utilisés pour aligner l'effort réglementaire et les ressources disponibles sur le profil de risque établi dans le cadre de l'Opra ;
- une méthodologie d'évaluation de la conformité (MAC), qui donne au personnel des orientations pour évaluer le respect des dispositions environnementales ; et

Encadré 4.1. **Outils utilisés pour cibler, sur la base des risques, l'évaluation de la conformité au Royaume-Uni**

Le système Opra d'évaluation du risque opérationnel a été créé par l'Agence de l'environnement pour permettre une approche commune de la réglementation et cibler les activités qui représentent le risque le plus élevé pour l'environnement. L'Opra couvre actuellement les installations visées par les dispositions relatives à la délivrance de permis environnementaux (Environmental Permitting Regulations) (grosses installations industrielles et de gestion des déchets) et par celles relatives au rejet d'eaux usées. L'Opra est un outil informatique qui attribue une note aux exploitants sur la base des dangers que leur installation réglementée fait peser sur l'environnement (complexité en termes d'impacts multimilieus, implantation par rapport aux zones urbaines et aux zones écologiquement sensibles, volume de rejets polluants et risques d'accidents) et des performances de l'exploitant en matière d'observation des prescriptions (antécédents et pratiques de gestion environnementale). Le système Opra aide également à calculer les charges administratives supportées par ces installations.

Les plans d'évaluation de la conformité (Compliance Assessment Plans, CAP) définissent les travaux d'évaluation et leurs objectifs pour l'année à venir. Les CAP sont utilisés pour garantir que le respect de toutes les prescriptions fixées par les permis et autres instruments réglementaires fait l'objet d'un contrôle dans un délai donné. Ils donnent aux équipes opérationnelles de l'Agence de l'environnement la souplesse nécessaire pour affecter les ressources (dans le cadre d'un même régime réglementaire) aux priorités – en fonction des risques, des résultats finals et des besoins locaux.

La note Opra détermine l'allocation initiale des ressources, tandis que les CAP sectoriels définissent les objectifs prioritaires des secteurs d'activité en matière de surveillance de la conformité, et que les CAP spécifiques aux sites/installations tiennent compte des problématiques et objectifs locaux (par exemple, suite à un audit important ou en utilisant la connaissance de la réglementation au niveau local). L'élaboration d'un CAP pour un site ou une installation permet d'ajuster les moyens et la nature des interventions prévus dans le CAP sectoriel. Le ciblage des activités d'évaluation de la conformité fait également de plus en plus appel au renseignement. Ainsi, l'Agence de l'environnement a recours à la base de données nationale des services de renseignement pour compiler des données sur les décharges sauvages de déchets, qu'elle utilise pour cibler ses interventions locales.

La méthodologie d'évaluation de la conformité (Methodology for Assessing Compliance, MAC) est un guide destiné au personnel chargé de tous types d'interventions en matière d'évaluation de la conformité. Le personnel de l'Agence de l'environnement dispose de plusieurs types de guides : génériques, par régime réglementaire et sectoriels. Des critères ont également été définis pour que les infractions soient identifiées et évaluées de manière cohérente.

Le système de classement de la conformité (Compliance Classification Scheme, CCS) permet d'évaluer les performances d'un exploitant au regard des prescriptions fixées par le permis. Il sert à établir un classement des infractions à ces prescriptions en fonction de leur impact potentiel sur l'environnement, et fournit des informations qui permettent des interventions cohérentes et à la mesure des infractions. Les catégories de risque potentiel vont de 1 (risque potentiel le plus élevé lié à une infraction) à 4 (absence de probabilité d'atteinte immédiate à l'environnement). Ces catégories sont utilisées par l'Agence de l'environnement pour définir les interventions qu'elle met en œuvre pour faire respecter les dispositions environnementales, et sont reliées à sa politique en matière d'exécution et de poursuites. Les informations fournies par le CCS sont utilisées pour déterminer la note Opra de l'installation et permettent d'établir un profil national des secteurs et des entreprises.

Source : Environment Agency, 2008.

- un système de classement de la conformité (CCS), qui assure une cohérence entre les régimes réglementaires, au niveau de la notification du non-respect des conditions définies dans les permis et au niveau des mesures prises.

Aux Pays-Bas, divers systèmes permettant de cibler la surveillance de la conformité en fonction des risques ont été élaborés aux niveaux central et provincial³. Dans le cadre de sa Stratégie de mise en conformité, l'Inspection du VROM a proposé de déterminer la fréquence et la nature des inspections à effectuer pour chaque installation en utilisant une simple matrice à quatre cellules qui permet de combiner des taux de conformité (pour 16 tâches obligatoires, essentiellement fondées sur le jugement d'experts) et des facteurs de risque⁴. Il arrive que les provinces utilisent leurs propres méthodes pour déterminer les priorités en matière d'inspection entre les différents secteurs d'activité et au sein de chaque secteur. Ainsi, la Province de Limburg recourt à un modèle de hiérarchisation des priorités qui attribue aux installations une note, actualisée chaque année, sur la base de 16 paramètres : sécurité, risques pour les environs, conformité, plaintes, incidents, date de délivrance du permis, etc. Plus la note est élevée, plus les inspections devront être nombreuses. La DCMR, compétente dans la région du Rijnmond, près de Rotterdam, a mis au point une stratégie de prévention « individualisée » relativement sophistiquée reposant sur les risques environnementaux, l'impact environnemental et les performances environnementales de chaque installation (voir encadré 4.2).

Les méthodes formelles de notation en fonction des risques utilisées au Royaume-Uni et aux Pays-Bas sont plus transparentes que certaines méthodes moins formelles du même type, mais elles nécessitent une participation plus active des exploitants, ce qui rend d'autant plus nécessaire la communication avec la communauté réglementée. De fait, l'adoption de ces systèmes de notation complexes a été décidée avec les entreprises, pour s'assurer de leur coopération. Cet aspect est particulièrement important, dans la mesure où la mise en œuvre de ces méthodes peut se traduire par un alourdissement du fardeau réglementaire pour certains exploitants.

Le ciblage des activités de surveillance de la conformité ayant pour objet de détecter les infractions de manière plus efficace, il est intéressant d'examiner ses incidences sur la détection des infractions dans la pratique. La graphique 4.3 compare le nombre d'infractions détectées pour cent inspections multimilieus en France⁵, aux Pays-Bas ainsi qu'en Angleterre et au pays de Galles. L'Angleterre et le pays de Galles affichant le taux de détection le plus élevé, on peut logiquement en déduire que la méthode de ciblage britannique est actuellement plus efficace pour détecter les infractions que les méthodes utilisées dans les deux autres pays.

Le ciblage de la surveillance sur la base des risques commence également à faire son apparition en Chine, où les priorités en matière d'inspection sont de plus en plus souvent définies en fonction de la taille de l'entreprise et de l'impact potentiellement dommageable de ses activités sur l'environnement. En Russie, en revanche, la loi fédérale de 2001 sur la protection des droits des personnes morales et des entrepreneurs individuels durant une opération de contrôle/de surveillance de l'État empêche les autorités d'effectuer les inspections plus d'une fois tous les deux ans, et les oblige à les annoncer systématiquement. On envisage même actuellement de protéger les petites entreprises de toute inspection non décidée par un procureur ou un tribunal. Cette pratique restrictive, qui s'explique par la pression qu'exercent les entreprises pour alléger

Encadré 4.2. Ciblage des activités de surveillance de la conformité dans la région du Rijnmond

L'Agence de protection de l'environnement du Rijnmond (DCMR) a mis au point, pour faire respecter la réglementation, une méthode fondée sur les risques qui utilise les instruments existants de manière plus efficace et efficiente, et encourage les exploitants à améliorer leurs performances environnementales.

Pour proposer ces services personnalisés, elle distingue les installations « complexes » des installations « non complexes ». Les premières sont celles qui comptent plus d'une unité de production, emploient des méthodes de production complexes (chimiques ou physiques), ont fortement intégré leurs divers processus et ont un impact important sur l'environnement.

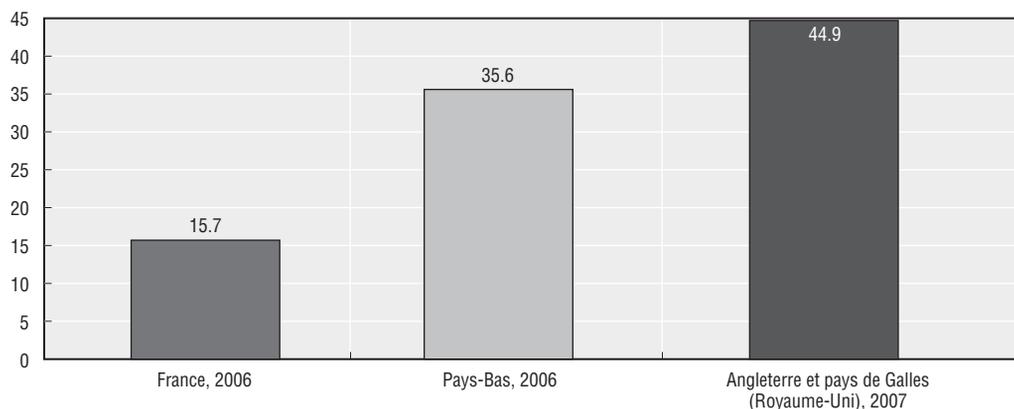
Les entreprises sont également réparties entre le « peloton de tête », le « peloton du milieu » et le « peloton de queue ». Les critères retenus pour classer une entreprise dans le peloton de tête varient selon les secteurs. En général, les installations complexes doivent être dotées d'un système de gestion environnementale certifié (ou être en bonne voie de mettre en place un tel système), afficher d'excellents antécédents en matière d'observation des prescriptions, être très sensibilisées aux questions d'environnement et promouvoir activement le respect de l'environnement au-delà de l'entreprise elle-même (par exemple à travers une politique vis-à-vis de leurs fournisseurs). Les entreprises classées dans le peloton du milieu respectent globalement les prescriptions réglementaires mais n'ont pas de stratégie structurée pour mettre en œuvre un processus d'amélioration continue de leurs performances environnementales. Celles qui sont classées dans le peloton de queue n'appliquent aucune mesure environnementale et présentent un risque d'infractions plus élevé. Au sein de cette troisième catégorie, les « entreprises à risque » sont celles dont les infractions pourraient porter gravement atteinte à l'environnement.

Des critères ont été définis pour mesurer les performances environnementales des exploitants et les répartir entre les trois catégories. Ces critères ont été intégrés à un système de points, chaque infraction donnant lieu au retrait d'un certain nombre des points alloués au départ. La notation est actualisée chaque année.

Pour mettre en œuvre cette stratégie de surveillance de la conformité, un nombre d'heures d'inspection de base est défini pour chaque secteur. Ce nombre est directement applicable aux entreprises classées dans le peloton du milieu. Il est divisé par deux pour celles qui font partie du peloton de tête, la différence venant augmenter le nombre d'heures alloué aux entreprises situées dans le peloton de queue.

Source : DCMR, 2008.

Graphique 4.3. Nombre d'infractions détectées pour 100 inspections intégrées



Sources : Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire, France (2008); Office national de concertation pour l'exécution des dispositions environnementales (LOM), Pays-Bas (2007); Agence de l'environnement pour l'Angleterre et le pays de Galles (2008).

les contraintes administratives qui pèsent sur les installations réglementées et par la corruption qui règne parmi les agents de l'État, va à contre-courant des stratégies de ciblage sur la base des risques.

4.4. Autosurveillance

Bien que la surveillance de la conformité relève traditionnellement des compétences des autorités réglementaires, les exploitants sont de plus en plus couramment tenus d'effectuer un suivi de leurs performances environnementales et d'en notifier le résultat eux-mêmes. L'autosurveillance et l'autodéclaration sont considérées comme un moyen susceptible de remplacer certaines interventions publiques, une partie des fonctions de surveillance et de leurs coûts étant transférée aux entreprises, sans que cela compromette l'effet dissuasif de la surveillance. L'autorité compétente peut ainsi diminuer la fréquence et parfois la durée des inspections et améliorer leur efficacité (en supposant que les économies ainsi réalisées ne soient pas inférieures aux coûts de traitement et de vérification des rapports des exploitants). L'autosurveillance permet également que les entreprises s'approprient davantage le contrôle de la conformité.

Dans certains des pays étudiés (comme la Finlande et le Royaume-Uni), la quasi-totalité des installations réglementées sont soumises à des obligations d'autosurveillance et d'autodéclaration de complexité variable. Dans d'autres pays, les petites installations, en particulier celles visées par des prescriptions contraignantes générales, ne sont pas soumises à de telles obligations mais doivent néanmoins aviser immédiatement les autorités en cas de dépassement des limites d'émission à court terme, de panne, de déversement et autres incidents. Aux Pays-Bas, par exemple, les résultats de l'autosurveillance ne peuvent pas être utilisés pour assurer le respect de la loi, et les inspecteurs sont tenus de recueillir eux-mêmes des données pour identifier les infractions. Toutefois, tous les pays cherchent à réduire le volume des activités de surveillance menées par leurs services d'inspection et à accorder plus de place à l'autosurveillance.

L'autosurveillance peut être effectuée par les exploitants eux-mêmes ou sous-traitée à des tiers titulaires de l'accréditation requise. La fréquence du suivi des émissions (généralement définie dans la documentation qui accompagne le permis) dépend des méthodes d'échantillonnage et du degré de priorité des paramètres de l'installation; elle est très variable, pouvant aller d'une surveillance continue à une surveillance mensuelle, voire n'intervenant qu'une fois en l'espace de plusieurs années. La surveillance indirecte à l'aide de facteurs d'émission est également une pratique très courante. Les autorités compétentes élaborent, à l'intention des exploitants, des guides qui décrivent les méthodes d'échantillonnage et d'analyse, fournissent des facteurs d'émission et autres informations pour évaluer les émissions, et présentent les procédures à suivre en matière de gestion et de notification des données.

L'obligation d'autosurveillance imposée aux exploitants pose la question de la fiabilité des résultats. La vérification de ces derniers par l'autorité compétente comporte la *certification du système d'autosurveillance de l'exploitant* et *l'analyse des rapports d'autosurveillance*.

En Finlande, lorsque l'autorité compétente délivre un nouveau permis, elle inspecte elle-même le système d'autosurveillance de l'exploitant ou confie cette tâche à des contrôleurs extérieurs. En outre, les autorités environnementales encouragent les

exploitants à intégrer des dispositions sur l'autosurveillance dans leurs systèmes de gestion de la qualité et de gestion environnementale afin de permettre des audits externes.

L'Agence de l'environnement pour l'Angleterre et le pays de Galles fixe les règles applicables en matière d'autosurveillance dans le cadre de son système de certification de la surveillance (MCERTS) pour tous les régimes réglementaires imposant une obligation d'autosurveillance. Elle a aussi mis en place un système d'évaluation de la surveillance par les exploitants (*Operator Monitoring Assessment Scheme*) afin d'améliorer les audits auxquels elle soumet le système d'autosurveillance des exploitants. Ces audits portent sur quatre aspects de la surveillance effectuée par l'exploitant ou le prestataire auquel il fait appel :

- gestion, formation et compétences du personnel ;
- validité des méthodes de surveillance ;
- entretien et calibrage de l'équipement de surveillance; et
- assurance qualité de la surveillance, par exemple utilisation de la certification MCERTS pour l'équipement et les services.

La vérification des données d'autosurveillance notifiées est généralement effectuée par échantillonnage réglementaire lors de visites d'inspection ou dans le cadre de contrôles sur pièces. Au Royaume-Uni, la surveillance effectuée par les autorités compétentes concerne en moyenne 5 à 10 % des installations, mais les mauvais antécédents d'un exploitant en matière de respect des prescriptions peuvent conduire à une augmentation de l'échantillonnage réglementaire. Les autorités compétentes prennent en général des mesures d'exécution (notamment de lourdes sanctions pécuniaires) contre les exploitants qui ne transmettent pas les données de surveillance requises. Ainsi, aux États-Unis, la communication de données fausses ou inexacts est sanctionnée par de très fortes pénalités et peut même entraîner des poursuites pénales.

L'autosurveillance et l'autodéclaration peuvent entraîner des coûts non négligeables pour les entreprises et pour les autorités réglementaires. Il s'agit essentiellement de coûts récurrents, même si les coûts de démarrage peuvent aussi être très importants. Il importe que les prescriptions (paramètres à surveiller, mode de notification et fréquence des rapports) rendent fidèlement compte de la nature des activités de l'exploitant et correspondent aux besoins du régulateur. De nombreuses initiatives ont été prises pour éliminer la surveillance et la notification de données superflues. En 2005, l'EPA des États-Unis a modifié les règles du programme d'Inventaire des rejets de substances toxiques (TRI), simplifiant les formulaires de notification et éliminant l'obligation de notification pour un certain nombre de substances. Ce changement, qui s'est heurté à l'opposition de certaines associations locales, était censé permettre aux entreprises d'économiser 165 000 heures de travail administratif, économies que l'EPA n'a cependant pas chiffrées en termes monétaires.

La soumission des rapports d'autosurveillance se fait de plus en plus par voie électronique. Le développement d'outils électroniques facilite la transmission des informations par les exploitants et le traitement des données. Il permet également de gérer plus facilement les données propres à chaque installation et de les communiquer à d'autres parties prenantes, notamment au public.

Notes

1. Toutefois, l'État doit communiquer à l'EPA le nombre d'inspections par milieu réalisées au titre des obligations générales de notification.
2. Au sein de l'UE, le ciblage de la mise en application fait partie intégrante des mesures visant à améliorer la qualité de la réglementation.
3. Les municipalités néerlandaises suivent des orientations beaucoup plus simples, les installations étant réparties en cinq catégories en fonction de leur impact environnemental, et des fréquences d'inspection étant recommandées pour chacune d'elles.
4. L'Inspection du VROM envisage actuellement de mettre en place un guide (« Doing the Right Things ») mis au point sous l'égide du réseau IMPEL pour accompagner étape par étape le processus de planification des inspections environnementales.
5. En France, les services d'inspection ne gardent pas trace des infractions mineures, pour lesquelles il n'est pas engagé de procédure de *mise en demeure*. La définition de la notion d'infraction peut en outre varier selon les pays.

Bibliographie

- IMPEL (2007), *Doing the Right Things II – Step-by-step Guidance Book for Planning of Environmental Inspection*, Réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement, Bruxelles.
- IMPEL (2007), *IMPEL Project on Review of Compliance Promotion, Inspection Practices and Enforcement for IPPC Installations*, rapport final, Réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement, Bruxelles.
- INECE (2008), *Principes de mise en application environnementale*, 2^e édition, document d'examen du 6 avril 2008, présenté à la huitième conférence internationale du réseau INECE, Le Cap, Afrique du Sud.
- UE (2001), *Recommandation du Parlement européen et du Conseil, du 4 avril 2001, prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales dans les États membres*, Commission européenne, Bruxelles.
- Zaelke, Durwood et al. (éd.) (2005), *Making Law Work: Environmental Compliance and Sustainable Development*, Cameron May, Londres.

PARTIE I
Chapitre 5

Mesures prises en cas de non-respect

Les mesures prises en cas de non-respect des dispositions environnementales englobent les actions menées par l'autorité publique compétente, seule ou en coopération avec d'autres institutions, pour corriger ou faire cesser les comportements non respectueux des prescriptions environnementales. Ces mesures peuvent être conçues pour remplir une ou plusieurs fonctions, par exemple :

- inciter le contrevenant à se mettre en conformité ;
- corriger les problèmes de gestion interne de l'entreprise susceptibles d'avoir (ou ayant eu) des effets dommageables sur l'environnement ;
- infliger une sanction pour punir le contrevenant et exercer un effet dissuasif sur les autres ;
- supprimer les avantages économiques retirés de la non-conformité ; ou
- remédier aux atteintes à l'environnement.

La classification habituelle des mesures prises en cas de non-respect est fondée sur les différentes ramifications du droit qui autorisent chaque mesure (autrement dit, sur le type de responsabilité) : *droit administratif*, *droit civil* et *droit pénal*. Les mesures administratives sont prises par un organisme public, tandis que les mesures civiles et pénales, parfois appelées mesures judiciaires, sont respectivement imposées par des tribunaux civils et des tribunaux pénaux¹. Les mesures administratives ont pour objectif général de rétablir la conformité. Les mesures civiles traitent en général les dommages corporels ou matériels (comme le montre la section 5.3, les mesures judiciaires civiles, aux États-Unis, visent à punir et dissuader, et non à obtenir un dédommagement pour le compte de parties privées). Les mesures pénales ont pour objet d'infliger des sanctions (pouvant aller jusqu'à des peines d'emprisonnement) pour comportement illicite flagrant.

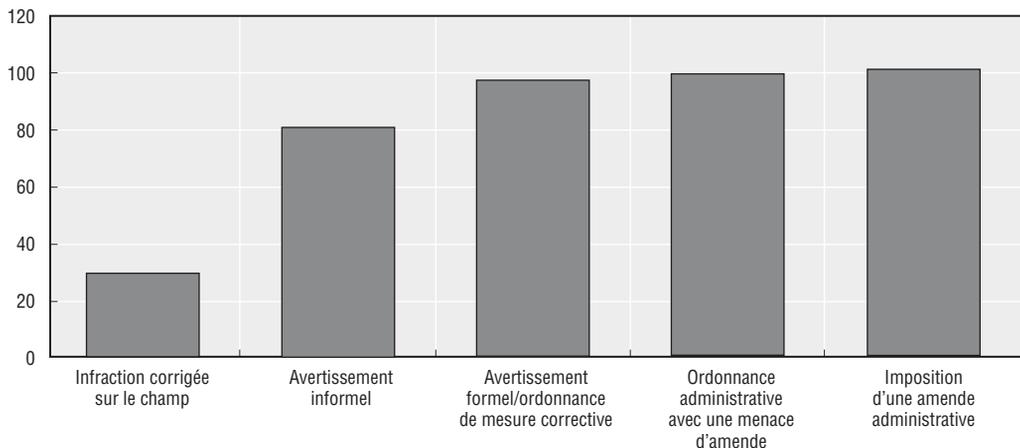
Le présent chapitre examine la gradation de ces catégories de mesures et le choix qu'elles permettent d'effectuer, puis se penche sur l'utilisation, dans les pays étudiés, des divers instruments prévus dans chaque catégorie. Les autres sections analysent séparément les meilleures pratiques en matière d'évaluation des sanctions pécuniaires administratives et judiciaires, ainsi que le rôle du public dans la mise en application des dispositions environnementales.

5.1. Gradation et choix des mesures

Bien que les pays étudiés aient des traditions différentes en matière d'exécution, l'inobservation des dispositions environnementales appelle dans tous les cas une *gradation des interventions*, qui englobent des mesures administratives et pénales complétées par des mesures civiles. Lorsqu'une infraction est détectée, les mesures d'exécution peuvent commencer par la notification d'un avertissement informel et la fourniture d'orientations concernant les mesures correctives à prendre ; suivent l'émission d'avis administratifs, l'imposition de sanctions, puis l'engagement de poursuites, chacune de ces mesures entraînant des conséquences de gravité croissante.

La gradation des mesures prises en cas de non-respect des dispositions environnementales est un bon moyen de conjuguer de manière optimale dissuasion, persuasion et contrainte. Son utilisation à bon escient suppose que les autorités de contrôle sont disposées à durcir les sanctions lorsque les mesures douces n'aboutissent pas au rétablissement de la conformité, et que les sanctions les plus sévères sont assez dures et efficaces pour exercer un effet dissuasif sur d'éventuels contrevenants. La graphique 5.1 montre qu'aux Pays-Bas, 80 % environ de l'ensemble des infractions sont traitées sans que les autorités compétentes recourent à des mesures formelles, et que des amendes ne sont imposées que dans un très faible pourcentage de cas.

Graphique 5.1. **Gradation des mesures administratives prises aux Pays-Bas**



Source : *Rapport annuel 2006*, Office national de concertation pour l'exécution des dispositions environnementales (LOM), Pays-Bas.

Dans les différents pays étudiés, les autorités de contrôle disposent de divers outils d'intervention qui vont d'avertissements informels à des mesures pénales. Au Royaume-Uni et au Japon, les mesures administratives se limitent à l'émission d'avertissements et de notifications, et si le contrevenant n'obtempère pas, l'autorité compétente n'a d'autre possibilité que de renvoyer l'affaire pour qu'elle soit jugée devant un tribunal. Dans les autres pays, l'ensemble des moyens d'intervention se caractérise par une plus grande souplesse et les autorités compétentes ne sont habilitées à imposer des sanctions administratives et à engager des poursuites pénales que dans les affaires les plus graves.

Les autorités compétentes sont habituellement guidées par des documents d'orientation ou des principes directeurs indiquant comment traiter les infractions et quelles mesures prendre. Par exemple, les orientations relatives aux mesures d'exécution élaborées par l'US EPA pour chaque texte de loi établissent une distinction entre les auteurs d'infractions graves et les auteurs d'infractions mineures. Les premiers sont à l'origine d'une exposition réelle ou vraisemblable à des polluants dangereux, sont des contrevenants à répétition ou récalcitrants, ou dérogent sensiblement aux conditions de délivrance d'un permis ou à une autre prescription réglementaire. Ils sont passibles de mesures administratives ou judiciaires qui débouchent sur un accord ou une ordonnance exécutoire et sur des sanctions. Les seconds sont le plus souvent l'objet de mesures informelles et reçoivent un avis les informant qu'ils ne respectent pas les prescriptions

environnementales. S'ils ne se mettent pas en conformité dans un délai fixé, des mesures contraignantes sont prises à leur rencontre.

La quasi-totalité des autorités choisissent dans un premier temps de prendre des mesures administratives. Les mesures pénales sont généralement réservées aux infractions qui, en complément ou en remplacement des mesures correctives, sont passibles d'une sanction (par exemple lorsque l'infraction est intentionnelle). Les mesures pénales visent aussi à assurer l'intégrité du dispositif réglementaire, par exemple à empêcher le fonctionnement d'installations sans permis ou licence. Outre ces éléments, les autorités de contrôle prennent en compte les aspects suivants lorsqu'elles déterminent le type d'instrument d'exécution qui sera retenu :

- *coût* : les procédures administratives nécessitent en général moins de ressources en termes de temps, d'argent et de personnel ;
- *résistance* : dans les affaires pénales, les installations réglementées démontrent une plus grande résistance que dans les affaires administratives ; et
- *contrôle* : les autorités compétentes en matière d'exécution exercent un contrôle plus grand sur les procédures administratives que sur les procédures pénales.

Indépendamment de ces considérations, dans bon nombre des pays examinés (comme les Pays-Bas, la France et la Finlande), les mesures administratives et pénales (si elles se justifient) vont de pair. Dans ces pays, les autorités environnementales renvoient les affaires pénales potentielles aux services de police ou au ministère public et poursuivent les procédures administratives. Comme on le verra à la section 5.4, les autorités environnementales n'ont dans ces affaires que peu d'influence sur la décision du procureur d'engager ou non des poursuites et de porter l'affaire devant un tribunal pénal.

Il importe non seulement d'équilibrer les mesures administratives et les mesures pénales, mais aussi la prise de mesures et l'absence de prise de mesures. La tolérance des autorités compétentes à l'égard d'une infraction connue est également envisageable, bien que tous les régimes juridiques ne l'autorisent pas. En cas de tolérance active (amnistie), l'autorité compétente indique clairement par écrit au contrevenant qu'aucune mesure d'exécution ne sera prise contre lui advenant une certaine infraction à la loi. La tolérance active est autorisée sous réserve de conditions très rigoureuses et s'accompagne habituellement d'une demande de mise en conformité dans un délai précis et/ou de prise de mesures particulières.

Aux Pays-Bas, la tolérance n'est acceptable que dans les cas de force majeure, pendant une période de transition de durée limitée (par exemple, lorsqu'une réglementation sur le point de s'appliquer autoriserait l'activité en cause), ou si l'application stricte de la réglementation conduirait à une situation préjudiciable à l'environnement (par exemple, cessation des activités de traitement des déchets lorsqu'un permis n'a pas encore été délivré). Dans la pratique, les infractions tolérées sont principalement celles qui peuvent être rapidement légalisées, et des conditions transitoires s'appliquent souvent. Si l'exploitant ne remplit pas ces conditions, des mesures d'exécution sont prises. Aux États-Unis, les infractions ne sont pas tolérées mais dans les affaires d'infraction découverte et rapidement divulguée et corrigée par l'exploitant, une exemption de sanction peut être accordée aux termes de l'*Audit Policy*.

5.2. Mesures administratives

Ces dernières années, les mesures administratives sont devenues l'instrument privilégié de la mise en œuvre du droit de l'environnement. Cette évolution s'explique par

diverses raisons. Les mesures administratives sont plus rapides et plus économiques que le renvoi devant les tribunaux. Dans de nombreux pays, elles offrent aux pouvoirs publics un éventail plus large d'instruments permettant de traiter les atteintes à l'environnement comparativement à d'autres mesures d'exécution.

C'est au Royaume-Uni que le recours aux mesures administratives progresse le plus. En 2006, le rapport commandité par les pouvoirs publics intitulé « *Regulatory Justice: Making Sanctions Effective* » (aussi appelé « Rapport Macrory ») proposait d'introduire des sanctions pécuniaires administratives² pour remplacer les poursuites. En 2008, l'adoption de la loi relative à la prise de mesures et de sanctions par les autorités de réglementation (*Regulatory Enforcement and Sanctions Act*) a donné à ces dernières le droit d'imposer des sanctions pécuniaires ainsi qu'une certaine marge d'appréciation pour déterminer leur sévérité. Ces sanctions seront introduites par le biais d'autres règlements. Dans l'examen qu'il a conduit en 2006, le Defra a conclu que le recours à des sanctions pécuniaires administratives variables permettrait la désincrimination des infractions mineures et instaurerait un équilibre nouveau et plus équitable avec le recours aux poursuites pénales, tout en améliorant l'efficacité des mesures d'exécution.

En outre, le rapport Macrory a défini avec précision un certain nombre de principes et de caractéristiques qui président aux mesures administratives (voir encadré 5.1) et qui sont intégrés au Code de conformité des autorités réglementaires (*Regulators' Compliance Code*) du Royaume-Uni.

Encadré 5.1. **Principes clés relatifs aux mesures administratives approuvés par les autorités du Royaume-Uni**

Les autorités réglementaires doivent :

- publier des orientations concernant les moyens d'assurer le respect de la réglementation ;
- mesurer les résultats finals et non seulement les résultats directs ;
- justifier leur choix de mesures d'exécution auprès des parties prenantes ;
- exercer un suivi des mesures d'exécution le cas échéant ;
- appliquer la loi de manière transparente ;
- adopter des modalités transparentes de détermination et d'application des sanctions administratives; et
- éviter que des incitations négatives influencent le choix des sanctions.

Une sanction doit :

- avoir pour but de modifier le comportement du contrevenant ;
- viser à supprimer tout gain ou avantage financier retiré du non-respect des dispositions environnementales ;
- être corrective et adaptée au contrevenant et au problème de réglementation qui se pose ;
- être proportionnée à la nature de l'infraction et au dommage causé ;
- avoir pour objectif de réparer le dommage causé par le non-respect de la réglementation, le cas échéant; et
- avoir un effet dissuasif à l'avenir.

Source : « *Regulatory Justice: Making Sanctions Effective* », rapport définitif, novembre 2006.

À la lumière de ces principes, la présente section aborde différents aspects de la prise de mesures administratives dans les pays étudiés. Elle porte sur les pratiques de ces pays s'agissant des mesures non répressives prises en cas d'infractions et du recours à un éventail de sanctions. La marge d'appréciation laissée aux organismes publics dans l'application des sanctions et le règlement d'éventuels différends fait l'objet d'une attention particulière.

Mesures non répressives

Les mesures non répressives visent à rétablir la conformité dans une situation donnée sans appliquer de sanctions. Ces mesures comprennent les avertissements, conseils et indications donnés verbalement et des mesures formelles comme les avis et les ordonnances. Les avis formels ont plusieurs désignations (avis de mise en conformité, d'amélioration, d'interdiction, de dérogation, etc.), selon les exigences et les objectifs de l'autorité compétente, mais essentiellement, ils exigent qu'une entreprise fasse ou s'abstienne de faire certaines choses.

La propension à faire précéder les sanctions par des mesures non répressives, en cas d'infractions liées à l'environnement, est dans une large mesure fonction de la culture qui prévaut dans un pays donné en matière de conformité. Dans les pays où le respect de la réglementation repose davantage sur le consensus (par exemple au Japon ou en Finlande), les autorités compétentes sont susceptibles de donner largement au contrevenant la possibilité de corriger l'infraction avant d'envisager des mesures plus strictes.

Au Japon, les mesures administratives visent à guider les exploitants ou à leur ordonner de se conformer aux obligations, mais non à imposer des sanctions. Les autorités locales compétentes favorisent l'observation des dispositions réglementaires principalement en menant des inspections et en publiant des *orientations administratives* fondées sur les résultats des inspections. De fait, la plupart des entreprises font en sorte de se conformer aux orientations données : l'intervention des autorités est déjà considérée comme une sanction et l'éventualité d'une atteinte à leur réputation constitue vraisemblablement un facteur dissuasif plus grand pour les entreprises japonaises que pour celles d'autres pays. Des mesures d'exécution plus strictes ne sont imposées que si les limites d'émissions ou d'effluents sont sensiblement dépassées ou le sont de manière répétée. Au cours de l'exercice 2005, par exemple, les 17 984 inspections sur site effectuées dans des « installations émettrices de suie et de fumée » ont donné lieu à l'émission d'orientations administratives pour 405 installations; l'ordre d'améliorer la situation a été donné dans un cas et aucune sanction n'a été imposée³.

De même, en Finlande, lorsqu'une infraction est découverte, l'exploitant est autorisé (parfois lors de l'inspection même) à présenter un *programme de mesures correctives* destinées à rétablir la conformité. S'il ne le fait pas ou si les moyens qu'il met en œuvre sont jugés inadéquats par l'autorité compétente, cette dernière émet un avis de mise en conformité. Dans la pratique, les avis de mise en conformité sont très rarement utilisés : en 2006, des mesures correctives ont été arrêtées pour 16.8 % de l'ensemble des inspections réalisées par les Centres régionaux de l'environnement et des avis de mise en conformité ont été émis dans 3.3 % des cas⁴. Le seul fait qu'un tel avis soit émis est considéré comme une sanction (parce qu'il est rendu public) et des amendes sont rarement imposées.

Les mesures non répressives sont également très efficaces dans les pays qui privilégient largement les mesures d'exécution. Aux Pays-Bas, lorsqu'une infraction est découverte, l'autorité compétente émet dans la plupart des cas un avertissement verbal informel. Cet avertissement peut être donné sur place par un inspecteur ou à l'occasion d'un appel téléphonique par lequel les services de l'environnement informent le contrevenant qu'une infraction a été constatée. L'intervention peut être suivie de contacts informels entre le contrevenant et l'autorité compétente avant que soit notifié un avertissement formel prescrivant des mesures correctives et fixant un délai pour que l'infraction soit corrigée. Il n'y a pas de sanctions lorsque l'infraction a été corrigée en temps voulu; n'a pas été commise délibérément; constitue manifestement un incident isolé; a une étendue et un impact limités; ou a été commise par un exploitant dont les antécédents en matière de conformité sont bons. Des sanctions sont prononcées dans seulement 7 % des cas (voir également graphique 5.1). En Angleterre et au pays de Galles, plus de 70 % des infractions sont traitées par la persuasion et moins de 20 % par un avis de mesure administrative (les autres affaires étant renvoyées aux fins de poursuites)⁵.

À l'autre extrémité du spectre, on observe qu'en Russie, les autorités compétentes ne prononcent jamais d'avertissements informels ou même formels et appliquent des sanctions dans tous les cas établis d'infraction. Cela tient principalement à une culture de non-respect des prescriptions; au faible effet dissuasif des sanctions elles-mêmes, qui rend les contrevenants insensibles à leur éventualité; et à la possibilité de corrompre les fonctionnaires chargés de faire respecter la loi pour échapper aux sanctions.

Sanctions administratives

Les sanctions administratives se divisent en général comme suit :

- sanctions pécuniaires (amendes) ;
- récupération des coûts des actions correctives; et
- suspension ou cessation des activités, ou privation de droits.

Les amendes sont les sanctions administratives les plus largement utilisées car elles constituent des instruments souples qui permettent normalement la prise de mesures adéquates et proportionnées à l'infraction. Elles peuvent remplir une fonction punitive, contraignante et/ou dissuasive. Elles peuvent être fixes ou variables, et imposées selon le nombre d'infractions ou de jours de non-respect des dispositions environnementales. Elles peuvent viser les personnes morales (entreprises) et les personnes physiques, bien que dans ce dernier cas les taux soient généralement beaucoup plus faibles⁶.

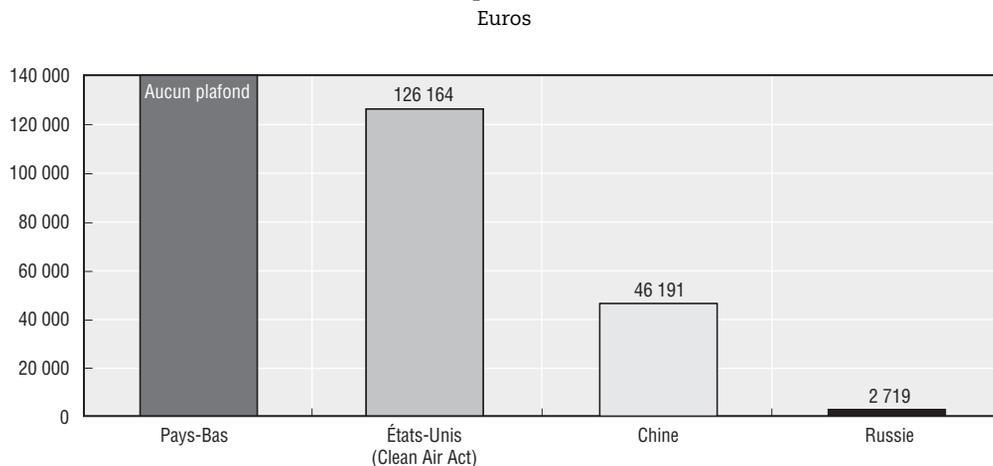
Les *sanctions pécuniaires fixes* s'appliquent en général aux cas où la non-conformité revêt une importance négligeable ou concerne un volume d'importance faible ou élevée, et consistent en amendes fixes plutôt modérées infligées directement par l'autorité compétente par le biais d'un avis d'amende. Ainsi, la France s'apprête à introduire des amendes administratives pouvant aller jusqu'à 1 500 EUR, de sorte que les infractions mineures ne relèveront plus du domaine pénal mais du domaine administratif.

Les *amendes variables* sont plus courantes en raison de leur souplesse, le régulateur déterminant leur importance en fonction d'un certain nombre de facteurs définis dans un guide des pénalités (voir section 5.5). Parmi les pays étudiés, on observe que ces amendes existent en Finlande, aux Pays-Bas, en Russie et en Chine, et peuvent désormais être introduites au Royaume-Uni aux termes de la *Regulatory Enforcement and Sanctions Act* adoptée en 2008.

Dans la plupart des pays étudiés, les amendes sont évaluées pour *chaque infraction*. Des *jours-amendes* sont prononcés pour chaque jour pendant lequel l'exploitant s'est trouvé en situation de non-conformité, de sorte que l'autorité compétente impose au bout du compte une amende globale calculée en fonction du nombre de jours de non-respect. C'est aux États-Unis que les jours-amendes sont les plus utilisés mais ils sont également imposés aux Pays-Bas pour chaque jour de dépassement du délai fixé à l'exploitant pour corriger l'infraction (alors qu'aux États-Unis, les amendes sont fonction du nombre de jours d'infraction). Un jour-amende peut être calculé en tant que valeur quotidienne fixe ou variable.

Les amendes variables ont habituellement un plafond précisé dans les textes de loi. Il est beaucoup plus rare que des amendes minimales soient fixées. Même les jours-amendes sont habituellement plafonnés à raison d'un montant maximum par infraction. La graphique 5.2 illustre la situation dans plusieurs pays. Aux Pays-Bas, bien qu'il n'y ait pas de plafonds légaux pour les sanctions administratives, les autorités compétentes disposent généralement de documents d'orientation définissant les types d'infractions, les taux d'amende par jour et l'amende maximum par infraction (50 000 EUR dans la province de Groningen, par exemple). Il est intéressant de noter qu'aux Pays-Bas, les orientations relatives aux mesures visant à faire respecter la réglementation privilégient la persuasion et les taux d'amende sont élevés afin d'exercer un effet dissuasif, tandis qu'en Russie, où la mise en œuvre se traduit largement par des sanctions, la faiblesse des amendes témoigne du peu d'efficacité des mesures prises en cas de non-respect des dispositions environnementales.

Graphique 5.2. **Amendes administratives maximales imposables aux personnes morales par infraction**



Source : Interviews par pays, 2007-2008.

L'examen des amendes administratives moyennes effectivement imposées est également très révélateur. Alors qu'aux États-Unis, le règlement moyen au titre de l'ordonnance administrative définitive de l'US EPA prévoyait, pour l'exercice 2006, une pénalité de 9 000 USD (5 730 EUR), l'amende moyenne imposée en Chine en 2004 ne s'élevait qu'à 575 CNY (53 EUR). Bien que ces chiffres soient très éloignés des plafonds légaux, ils représentent 4.5 % du maximum fixé aux États-Unis et seulement 0.1 % de celui fixé en Chine. Il est en conséquence douteux que les amendes administratives infligées en Chine aient une incidence significative sur l'observation des dispositions environnementales.

Les amendes administratives peuvent également être assorties de conditions, c'est-à-dire expressément attachées à une ordonnance d'actions correctives, et constituer de ce fait non seulement une sanction, mais aussi une *mesure contraignante*. Cette façon de procéder est largement répandue aux Pays-Bas. Les sanctions administratives contraignantes sont également très utilisées en France, où presque toutes les ordonnances d'actions correctives sont accompagnées d'une ordonnance de dépôt (consignation) d'une somme d'argent auprès d'un service de comptabilité publique en garantie de l'application des mesures prescrites. Le dépôt de garantie est restitué, souvent par étapes, après vérification de la mise en conformité, ou confisqué par l'État (il s'agit alors d'une forme d'amende).

Une autorité compétente peut également obliger un contrevenant à engager des travaux de remise en état de l'environnement à ses frais, ou à effectuer le nettoyage puis procéder à la *récupération administrative du coût total assumé par la partie responsable* (aux États-Unis, seul un tribunal fédéral peut prendre cette décision). Ainsi, en ce qui concerne la pollution de l'eau (en cas de déversement toxique, par exemple) l'EAEW est habilitée à facturer directement le pollueur et à recouvrer une dette civile en cas de non-paiement. La responsabilité incombant à l'autorité compétente de faire appliquer les mesures correctives ou de les entreprendre elle-même et de recouvrer les coûts auprès de l'exploitant fait l'objet de la directive 2004/35/CE du Parlement européen sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Cette directive s'applique aux dommages causés aux ressources en eau, aux sols et aux espèces et habitats naturels (elle ne couvre pas les dommages « traditionnels » – pertes économiques, atteintes à la santé et dommages à la propriété – abordés à la section 5.3). Des dispositifs plus complets correspondant à cette directive devraient prochainement être mis en place dans tous les États membres de l'UE⁷.

Les *sanctions associées à la privation de droits* peuvent comprendre la suspension ou l'interruption des activités polluantes d'une installation, la révocation d'un permis ou d'une autorisation, ou la fermeture complète d'une installation. Une entreprise peut également être interdite de subventions ou de prêts émanant des pouvoirs publics ou exclue des marchés publics (aux États-Unis, cette forme d'exclusion est appelée « *debarment* »). Ces sanctions peuvent être définitives ou temporaires, partielles ou totales. Elles sont considérées comme les sanctions les plus sévères pouvant être imposées, en raison principalement de leurs incidences économiques et sociales potentielles. Dans les pays de l'OCDE, ces sanctions sont appliquées seulement dans des cas particuliers (par exemple forte probabilité d'atteinte à grande échelle à la santé publique ou à l'environnement) et contre les infractions très graves. En revanche, en Russie et en Chine, les suspensions d'activités et fermetures d'usines atteignent un nombre disproportionné, les autorités estimant que seules ces sanctions ont un fort impact sur les installations réglementées.

Marge de manœuvre administrative et règlement des différends

Les autorités compétentes disposent habituellement d'une grande latitude dans l'exercice de leurs pouvoirs d'exécution. Après avoir émis un avis de mise en conformité, le régulateur peut engager des négociations avec l'exploitant afin de conclure un accord portant sur les mesures de mise en conformité et ne pas imposer de sanctions. Les accords conclus peuvent prendre des formes diverses.

Par exemple, le Code civil néerlandais dispose qu'il est possible de conclure un accord par lequel une autorité publique (généralement au niveau provincial) et un contrevenant conviennent que l'autorité n'aura pas recours à des sanctions administratives (supplémentaires) si le contrevenant s'engage à se mettre en conformité dans un délai précis. En outre, le contrevenant accepte expressément *de ne pas exercer son droit de contester* une sanction administrative s'il ne corrige pas l'infraction dans le délai fixé. L'accord peut aussi prévoir le dépôt par le contrevenant d'une certaine somme qui est confisquée s'il ne corrige pas l'infraction dans le délai imparti.

L'Agence de l'environnement pour l'Angleterre et le pays de Galles utilise souvent un *avertissement* formel, qui constitue une alternative aux poursuites – il s'agit d'un document dans lequel le contrevenant admet par écrit avoir commis une infraction. L'avertissement est une sanction autonome mais ne peut être donné que lorsque des poursuites pourraient avoir été dûment engagées (le tribunal est informé si le contrevenant est par la suite reconnu coupable d'une infraction).

Le programme de sanctions administratives introduit dans la *Regulatory Enforcement and Sanctions Act* adoptée en 2008 au Royaume-Uni prévoit notamment que les contrevenants peuvent, à titre d'alternative aux poursuites, prendre auprès du régulateur des *engagements d'exécution* de mesures précises de mise en conformité. À l'issue d'une période de négociations, le régulateur accepte ou refuse les mesures proposées. En cas de refus, il peut choisir une sanction parmi celles qui sont prévues pour l'infraction initiale. Si la proposition est retenue, l'engagement d'exécution est officiellement accepté et surveillé par le régulateur, et l'entreprise est à l'abri de toute sanction pour l'infraction en cause, sauf si elle ne remplit pas ses engagements. Les *engagements volontaires* peuvent aussi être utilisés pour atténuer le niveau d'une sanction pécuniaire variable. Par exemple, en cas d'activité illicite, un régulateur peut imposer une sanction pécuniaire assortie de la saisie des gains financiers illicites. Le régulateur peut diminuer la sanction pécuniaire si le contrevenant propose de s'engager à réparer les dommages résultant de l'infraction.

Aux États-Unis, la plupart des poursuites engagées par l'administration fédérale contre des entreprises ou des personnes physiques pour non-respect du droit de l'environnement aboutissent à des accords de règlement qui prévoient dans presque tous les cas le paiement d'une pénalité. Environ 75 % des affaires administratives et 90 % des affaires judiciaires civiles⁸ font l'objet d'un règlement. Chaque texte de loi est assorti de principes écrits en matière de pénalités pour les règlements courants. L'encadré 5.2 donne un aperçu des différents principes suivis par l'EPA des États-Unis pour réduire les pénalités en concluant ce type d'accords.

L'inconvénient présenté par une grande latitude administrative tient au problème, évoqué par les entreprises de la majorité des pays étudiés, de la cohérence des mesures d'exécution prises par différents services d'un même organisme ou par les autorités locales. Sont notamment cités les renvois aux fins de poursuites pénales et les mesures prises à l'égard des infractions techniques pour lesquelles les autorités compétentes décident ou non d'engager des poursuites. Selon la *Confederation of British Industry*⁹, l'absence d'uniformité des mesures prises pour assurer le respect des prescriptions diminue la valeur de la réglementation environnementale aux yeux des entreprises et peut affecter la compétitivité. Pour traiter ce problème, de nombreuses autorités (par exemple l'Agence de l'environnement au Royaume-Uni) ont créé des comités internes chargés d'examiner les décisions d'exécution. En Angleterre, les administrations locales ont créé

Encadré 5.2. **Principes de réduction des pénalités dans le cadre des accords de règlement aux États-Unis**

Projets environnementaux complémentaires (Supplemental Environmental Projects, SEP). Dans le cadre d'un règlement, un contrevenant présumé peut volontairement consentir à entreprendre un projet bénéfique pour l'environnement et en rapport avec l'infraction, moyennant une réduction de pénalité (par exemple, une dépense de 3 USD peut entraîner une réduction de pénalité d'1 USD). Un SEP doit engendrer des avantages pour l'environnement ou la santé publique qui vont au-delà des prescriptions légales liées à l'infraction commise; contribuer à la réalisation d'au moins un objectif de la législation environnementale qui fonde la mesure d'exécution; et entrer dans l'une des catégories de SEP définies par l'EPA. Le fait d'entreprendre un projet environnemental complémentaire peut aider le secteur concerné à réparer une réputation ternie par l'infraction.

La politique relative aux audits (Audit Policy) prévoit des réductions ou des dispenses de pénalités pour les installations qui réalisent des audits d'autoévaluation et qui font rapidement en sorte de divulguer (dans un délai de 21 jours) et de corriger (dans un délai de 60 jours) les éventuelles infractions découvertes. Les réductions concernent habituellement la part de l'amende liée à la gravité de l'infraction, étant donné que l'EPA a pour principe général de ne pas passer d'accord de règlement faisant intervenir une amende inférieure au montant des avantages économiques découlant du non-respect des dispositions environnementales (voir section 5.5). Ce principe ne s'applique toutefois pas aux infractions susceptibles de porter gravement atteinte à l'environnement ou de constituer un danger important pour la santé publique ou l'environnement.

La politique relative à la mise en conformité des PME (Small Business Compliance Policy) vise à favoriser la mise en application des dispositions environnementales par les PME en annulant ou réduisant la part de l'amende correspondant à la gravité de l'infraction, lorsqu'une PME s'efforce de bonne foi de se mettre en conformité en découvrant et en divulguant elle-même rapidement une infraction, puis en la corrigeant dans le délai voulu (180 jours pour les mesures de contrôle de la pollution et 360 jours pour les mesures de prévention de la pollution).

La politique d'aide à la mise en conformité des petites administrations locales (Small Local Governments Compliance Assistance Policy) vise à favoriser la mise en application des dispositions environnementales par les petites administrations locales en fixant les paramètres d'identification et de correction des infractions aux dispositions environnementales, sur lesquels les États peuvent se baser pour réduire ou annuler les pénalités civiles courantes pour non-conformité, afin de les encourager à demander une aide à la mise en conformité.

Source : www.epa.gov.

un système volontaire selon lequel une autorité de liaison (*Link Authority*) œuvre à l'intérieur d'un réseau sectoriel et procède à des examens par les pairs et à des évaluations comparatives sur la mise en application des dispositions environnementales.

Pour régler les différends concernant les mesures administratives, chaque pays étudié est doté de procédures de recours administratif et de recours devant les tribunaux. Certains pays ont mis en place des procédures de règlement alternatif des différends (RAD) afin d'éviter que les recours et procédures traînent en longueur. Par exemple, le gouvernement japonais a créé la Commission de coordination des litiges liés à l'environnement afin de trancher les différends par le biais de la facilitation, de l'arbitrage

ou de la médiation. Il s'agit d'un organe administratif indépendant qui, sur le plan institutionnel, est distinct du ministère de l'Environnement, et dont les pouvoirs sont essentiellement consultatifs.

L'EPA des États-Unis utilise depuis 1985 des procédures de RAD dans le cadre de ses activités visant à faire appliquer et respecter les dispositions environnementales, lorsque les négociations achoppent ou risquent d'achopper, en particulier si ces procédures sont susceptibles de permettre une utilisation rationnelle de ses ressources. Les méthodes de RAD comprennent la médiation et la réalisation d'enquêtes par des tierces parties. La médiation est habituellement assurée par un juge administratif, qui est un fonctionnaire indépendant nommé à vie par le responsable de l'EPA. Les parties optent pour des procédures de RAD dans le tiers des affaires donnant lieu à des mesures administratives, ce qui permet de parvenir rapidement à un règlement dans plus des deux tiers des cas. L'EPA estime que l'utilisation de ces procédures peut aider à réduire les coûts de mise en œuvre, à déboucher sur des solutions plus satisfaisantes et solides, et à définir et résoudre plus rapidement les problèmes.

5.3. Mesures judiciaires civiles

La responsabilité civile traditionnelle vise à dédommager une partie privée pour des dommages matériels ou corporels. Les poursuites civiles engagées par des parties privées sont un instrument très important dont on note la présence dans tous les pays étudiés. Les États-Unis constituent un cas particulier décrit ici séparément, des mesures judiciaires civiles pouvant y être demandées par les pouvoirs publics pour toute infraction à la loi et inobservation d'une ordonnance administrative par un exploitant. Ces poursuites sont engagées dans l'intérêt des États-Unis dans leur ensemble; elles n'ont pas pour but d'obtenir un dédommagement pour le compte de parties privées particulières.

Responsabilité civile et assurance traditionnelles

Dans de nombreux pays de l'OCDE étudiés, il existe une *responsabilité objective* pour atteinte à l'environnement qui ne nécessite pas de preuve de négligence ou d'infraction aux normes réglementaires. En Finlande, la loi sur l'assurance contre les atteintes à l'environnement va au-delà de la définition habituelle des dommages et instaure un régime d'indemnisation complémentaire couvrant les coûts des mesures prises pour prévenir ou limiter les dommages et pour remettre en état l'environnement.

Les recours civils accessibles aux parties privées sont généralement possibles pour les personnes physiques lésées et parfois pour des groupes, par le biais d'actions collectives (« *class actions* ») intentées par des parties privées, comme c'est le cas aux États-Unis. En revanche, le Code de procédure civile du Japon n'autorise ni les actions collectives ni les poursuites par des tierces parties. De même, les demandes de réparation au titre de la responsabilité civile varient énormément selon les pays. Dans ceux où le respect de la réglementation repose davantage sur le consensus, comme les Pays-Bas et le Japon, les entreprises sont davantage incitées à parvenir à un règlement avec les demandeurs éventuels avant que ceux-ci ne portent plainte devant les tribunaux.

Au Japon et en Finlande, la mise en œuvre de la responsabilité civile se fait généralement par le biais des tribunaux, mais ces pays sont également dotés de dispositifs d'indemnisation non judiciaires administrés par l'État. Au Japon, la loi sur l'indemnisation et la prévention des dommages pour la santé liés à la pollution prévoit l'indemnisation des

dommages imputables à la pollution de l'air et de l'eau, y compris à la contamination de l'eau par le cadmium et le mercure (par exemple, les tristement célèbres maladies Itai-Itai et de Minamata). Une fois que leur admissibilité est établie par une autorité préfectorale, les victimes reçoivent des indemnités pour soins médicaux provenant d'un fonds public spécial. La Finlande est dotée d'un système d'indemnisation des propriétaires privés de plans d'eau en cas de dommages *éventuels* imputables à la pollution de l'eau. Le montant des indemnités et les parties à indemniser sont, le cas échéant, déterminés pendant le processus d'attribution du permis et stipulés dans ce dernier.

Les exploitants peuvent habituellement souscrire une *assurance* contre les demandes de dommages-intérêts. Les systèmes d'assurance contre les dommages liés à l'environnement sont très développés aux États-Unis et en Finlande, mais rudimentaires au Japon et en Russie. En Finlande, un programme d'assurance complémentaire garantit que tout préjudice financier peut être indemnisé par les compagnies d'assurance, même lorsque le responsable du préjudice est inconnu, n'est pas assuré ou est dans l'incapacité de payer l'indemnité. Les primes d'assurance sont obligatoires pour les entreprises dont les activités nécessitent l'obtention d'un permis ou d'une autorisation pour la manutention de produits chimiques dangereux. Pour administrer ce programme, les entreprises finlandaises ont mis en place un Centre d'assurance environnementale, qui traite toutes les demandes d'indemnisation recevables.

Mesures judiciaires civiles aux États-Unis

Les affaires judiciaires civiles peuvent être portées devant un tribunal fédéral par le ministère de la Justice des États-Unis pour le compte de l'US EPA, ou devant les tribunaux d'un État par le ministère public de cet État. Les mesures judiciaires sont habituellement préférées aux mesures administratives dans les cas suivants :

- affaires mettant en cause des contrevenants récalcitrants ;
- affaires complexes susceptibles d'aboutir à un procès ;
- lorsque l'amende estimée dépasserait la limite légale prévue pour des mesures administratives ;
- lorsqu'une ordonnance de réparation (en particulier de réparation immédiate) est requise ;
- si les pouvoirs publics veulent créer un précédent juridique ; ou
- si les mesures administratives n'ont pas abouti à la mise en conformité.

Les mesures judiciaires civiles aboutissent en général à une ordonnance de réparation (mesures que doit prendre le contrevenant à ses frais) et à des pénalités (amendes). Dans la plupart des cas, il n'y a guère ou pas de différence entre les peines maximales de jours-amendes prévues par le droit de l'environnement au titre des procédures administratives et des procédures judiciaires civiles. Cependant, certains textes de loi (par exemple la *Clean Water Act*) limitent la valeur totale de la pénalité imposée pour chaque affaire faisant l'objet d'une procédure administrative, de sorte que les affaires examinées au regard de ces textes et qui peuvent donner lieu à de lourdes peines doivent faire l'objet d'actions judiciaires civiles.

Comme les mesures administratives, les mesures judiciaires civiles peuvent donner lieu à des règlements. Ceux-ci interviennent entre l'Agence et le contrevenant et sont soumis à l'examen d'un juge qui les valide par voie d'accord à l'amiable. Dans un accord à

l'amiable, des peines sont prévues au cas où l'exploitant ne se conformerait pas aux mesures prescrites. L'encadré 5.3 présente un exemple marquant de règlement obtenu dans le cadre d'une procédure judiciaire civile.

Encadré 5.3. Exemple de règlement intervenu dans une affaire judiciaire civile : American Electric Power

Dans le règlement le plus important d'une affaire liée à l'environnement jamais négocié par le ministère de la Justice, l'électricien American Electric Power (AEP) a accepté d'installer des équipements d'une valeur de 4.6 milliards USD afin d'induire une forte réduction des émissions de ses centrales électriques au charbon dans cinq États. AEP, l'un des plus gros producteurs d'électricité du pays, possède des centrales au charbon dans la vallée de l'Ohio. En novembre 1999, le ministère de la Justice a intenté un procès qui a fait date contre AEP et d'autres compagnies d'électricité, au motif qu'elles avaient enfreint la Clean Air Act en apportant des modifications majeures à leurs centrales sans installer les équipements nécessaires pour contrôler le smog, les pluies acides et la suie. Les batailles juridiques et les négociations entre les représentants du ministère public fédéral et ceux du secteur de l'électricité ont duré près de sept ans. En vertu du règlement intervenu, AEP doit payer une amende civile de 15 millions USD à l'administration fédérale et consacrer 60 millions USD à des « mesures d'atténuation » telles que le nettoyage et la remise en état des sols dégradés. L'entreprise devra également réduire ses émissions d'oxydes d'azote de 69 % dans un délai de neuf ans et ses émissions de dioxyde de soufre de 70 % dans un délai de 11 ans.

Source : CNN, 9 octobre 2007.

Chaque année, l'US EPA traite 1 700 à 2 000 affaires administratives et 150 à 175 affaires judiciaires civiles, mais ces dernières mobilisent environ la moitié des ressources dont elle dispose pour faire respecter la réglementation. Fait important, les entreprises préfèrent en général les procédures administratives en raison de leur impact moins lourd en termes de coûts, de pénalités et de détérioration d'image.

5.4. Mesures pénales

Les mesures pénales constituent en général des procédures de dernier recours engagées uniquement dans des affaires très graves ou lorsque le droit administratif n'a pas réussi à assurer le respect des prescriptions. Dans le premier cas, le comportement illicite délibéré ou négligent est la principale caractéristique de la culpabilité pénale; dans le second cas, c'est le non-respect de mesures administratives qui est considéré comme une infraction pénale¹⁰. Les infractions pénales sont en général associées au fait d'infliger des dommages graves ou de porter préjudice à la santé humaine ou à l'environnement, mais elles peuvent également avoir un caractère « technique », par exemple lorsqu'une installation est exploitée sans permis¹¹. Ainsi, selon la Stratégie nationale néerlandaise relative aux sanctions pénales, les mesures pénales visant à faire respecter le droit de l'environnement peuvent s'adresser à une personne morale ou physique dans les cas suivants :

- infraction aux conditions fondamentales d'une autorisation ;
- infractions répétées ou intentionnelles ;
- pollution de l'environnement mettant en danger la santé publique ;

- exploitation délibérée d'une installation sans autorisation des autorités environnementales; ou
- obstruction à la conduite d'une inspection par les autorités compétentes.

Il arrive souvent que les enquêtes relatives aux délits écologiques permettent de mettre au jour d'autres infractions, comme le mensonge aux autorités publiques, la fraude ou le complot, ce qui entraîne l'imposition de peines supplémentaires. Cependant, dans les pays où la conformité est fortement ancrée, comme la Finlande et le Japon, les infractions pénales liées à l'environnement sont très rares et les poursuites sont exceptionnelles, puisqu'on compte moins d'un procès par an dans la plupart des juridictions.

Les mesures pénales peuvent être prises à l'encontre d'une entreprise et/ou de ses dirigeants, et dans ce dernier cas, seulement s'il peut être démontré que l'infraction a été commise avec leur consentement ou en raison de leur négligence. Au Japon et aux États-Unis, le cumul de la responsabilité pénale d'une entreprise et d'une personne physique (qui peut être un dirigeant mais également un salarié) est possible. Les sanctions pénales sont à la fois punitives et dissuasives étant donné qu'elles ont une forte incidence sur la réputation de la partie reconnue coupable. De même, dans les affaires pénales, la preuve doit être établie « au-delà de tout doute raisonnable », ce qui est beaucoup plus difficile qu'avec d'autres types de mesures d'exécution.

Les mesures pénales sont habituellement engagées par une autorité compétente ou par les services de police qui renvoient l'affaire au ministère public. En Angleterre et au pays de Galles (mais pas en Écosse ni en Irlande du Nord), l'Agence de l'environnement ou une autorité locale peut engager des poursuites directement. On a vu que les poursuites pénales sont le plus souvent engagées parallèlement à des procédures administratives. Certaines autorités environnementales (par exemple, certaines DRIRE en France) émettent un procès-verbal d'infraction pénale dans chaque affaire de non-respect des prescriptions, qui donne lieu à l'émission d'une mise en demeure tandis que d'autres se bornent à renvoyer les affaires les plus graves au ministère public.

Le service du ministère public décide habituellement si l'affaire sera portée devant un tribunal. Dans certains des pays examinés (par exemple, aux Pays-Bas), un procureur public peut adresser une lettre d'avertissement au contrevenant avant de décider de procéder à une mise en examen pour infraction pénale, et peut même lui proposer un règlement en contrepartie du paiement d'une lourde amende. Les autres facteurs qui influent habituellement sur la décision des procureurs de procéder à une mise en examen tiennent à la solidité des preuves et aux chances de succès. Aux États-Unis, l'absence de preuves suffisantes pour engager des poursuites pénales peut souvent mener au classement d'une affaire pénale et à l'engagement de procédures civiles. En France, où le ministère public est tenu d'engager des poursuites seulement dans les cas où la responsabilité civile est engagée à l'égard d'une partie privée, on estime qu'à peine 15 % des procès-verbaux établis débouchent effectivement sur des poursuites¹². De même, en 2006, un quart seulement des affaires susceptibles de donner lieu à des poursuites aux Pays-Bas ont été portées devant les tribunaux; 61 % ont fait l'objet d'un règlement préalable à l'amiable assorti d'une amende; les autres n'ont pas déclenché l'engagement de poursuites par le ministère public¹³.

La coopération entre les autorités environnementales et les procureurs publics est une question centrale dans bon nombre des pays étudiés. De nombreuses autorités estiment qu'il importe de nouer des contacts étroits avec les procureurs afin de veiller à ce que des

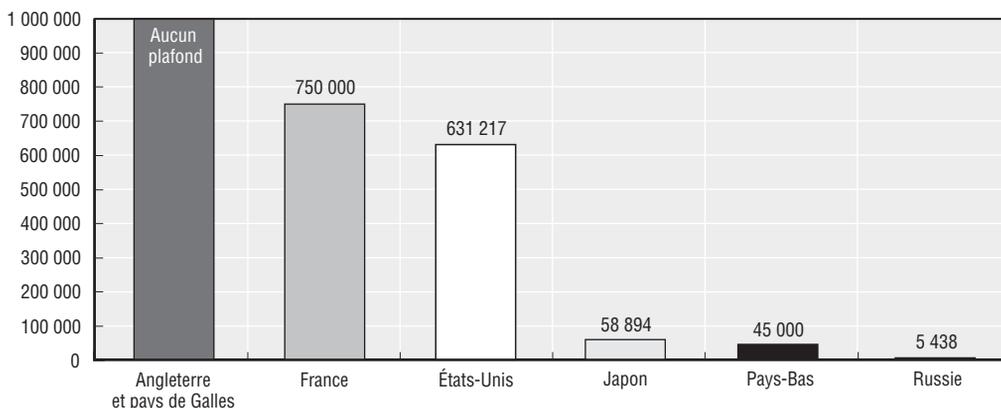
mesures soient véritablement mises en œuvre. La situation peut toutefois varier considérablement d'une région à l'autre dans un même pays. En France, certaines DRIRE entretiennent de bonnes relations de travail avec les services du ministère public et sont régulièrement informées de l'issue des poursuites alors que d'autres n'ont aucune influence sur les décisions du ministère public et n'en sont même pas informées. L'absence de retour d'informations de la part du ministère public constitue également pour certaines autorités provinciales et municipales néerlandaises une source d'insatisfaction, mais par ailleurs la DCMR, dans la région Rotterdam-Rijnmond, a conclu un accord avec les services de police régionaux et le ministère public concernant le suivi des infractions environnementales. Les poursuites pénales engagées contre ce type d'infractions présentent en conséquence peu de points communs dans les pays considérés. En outre, très peu de pays ont mis au point des systèmes de suivi des mesures pénales (il en existe un au niveau fédéral aux États-Unis, mais pas dans la plupart des États).

Les sanctions pénales comprennent des amendes et des privations de droits (de manière similaire aux sanctions administratives) mais aussi des peines d'emprisonnement, qui peuvent être prononcées uniquement par des tribunaux pénaux. Les graphiques 5.3 et 5.4 indiquent les sanctions pénales pécuniaires et d'emprisonnement les plus sévères applicables dans la plupart des pays examinés.

La graphique 5.3 illustre l'écart frappant qui existe entre l'amende pénale maximale par infraction imposable, d'une part au Royaume-Uni, en France et aux États-Unis, et d'autre part au Japon et aux Pays-Bas (les amendes pénales et administratives sont très faibles en Russie). Cependant, alors que les textes ne prévoient pas de limite pour les amendes pénales applicables en Angleterre, l'amende la plus forte infligée dans ce pays depuis 2002 s'est établie à 240 000 GBP (environ 300 000 EUR) et les amendes pénales se sont élevées en moyenne à 8 190 GBP (environ 10 300 EUR) seulement. Par comparaison, les amendes pénales imposées aux États-Unis au cours de l'exercice 2007 se sont élevées en moyenne à 279 000 USD (178 000 EUR). Aux Pays-Bas, 20 % environ des infractions environnementales donnent lieu à des amendes pénales (dont le montant est cependant assez faible), alors qu'au Japon ce type de sanction n'est quasiment jamais appliqué.

Graphique 5.3. **Amendes pénales maximales par infraction applicables à des personnes morales**

Euros

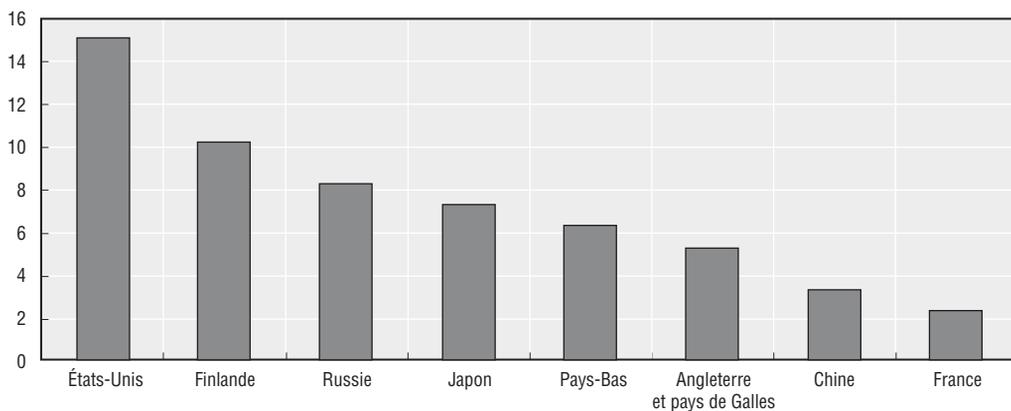


Source : Interviews par pays, 2007-2008.

De même, les informations concernant le recours effectif à l'emprisonnement dans le cadre des mesures pénales prises en cas d'infractions environnementales permettent de se faire une idée plus précise sur cet instrument que l'étude des peines maximales d'emprisonnement prévues par les textes (indiquées à la graphique 5.4). Si la possibilité d'imposer des sanctions sévères aux auteurs de délits environnementaux témoigne de la volonté d'un pays d'utiliser les mesures pénales comme moyen de dissuasion, elle en dit peu sur l'application de ces sanctions. Ainsi, en Angleterre et au pays de Galles, les peines d'emprisonnement sont prononcées dans moins de 1 % des cas. La situation est analogue dans tous les autres pays sauf aux États Unis, où le nombre d'années de prison imposées pour les délits environnementaux ayant fait l'objet de poursuites au niveau fédéral s'est établi à 186 pour l'exercice 2005 et à 154 pour l'exercice 2006.

Graphique 5.4. **Emprisonnement maximum possible par infraction**

Nombre d'années



Source : Interviews par pays, 2007-2008.

L'évolution généralement observée en ce qui concerne les mesures pénales est l'augmentation des poursuites, qui vont d'actions simples engagées à l'encontre de certaines formes de fraude (le fait de mener des activités sans autorisation ou de falsifier les autodéclarations) à des actions plus complexes visant les contrevenants récidivistes. Cependant, l'efficacité des mesures pénales varie considérablement d'un pays à l'autre. Aux États-Unis, l'EPA accorde à ces mesures un degré de priorité élevé, et la très grande majorité des affaires pénales de compétence fédérale aboutissent à des condamnations – environ 98 % à l'échelon national et près de 100 % dans certaines régions de l'EPA. Ce pourcentage s'établit également à 99 % en Angleterre et au pays de Galles. En France, en revanche, bien que les sanctions pénales applicables aux infractions environnementales se soient durcies au fil du temps et que le nombre de dossiers de poursuites augmente, les sanctions pénales prévues sont rarement prononcées. Cette particularité s'explique principalement par l'absence fréquente de données exactes et complètes permettant d'appuyer les mesures pénales, et par le faible degré de priorité attribué par le ministère public aux affaires concernant l'environnement. La formulation impropre des conditions de délivrance des permis est aussi mentionnée comme l'une des causes d'échec des poursuites dans plusieurs pays.

5.5. Détermination des sanctions

Il existe deux méthodes principales d'appréciation du niveau d'une amende administrative variable (ou d'une amende civile aux États-Unis) ou d'une sanction pénale. Dans certains systèmes, la législation dresse la liste d'un éventail d'éléments qui doivent être pris en compte par l'organisme public ou le tribunal pour déterminer la sanction. Dans d'autres cas, les pouvoirs publics ont élaboré des principes directeurs détaillés pour l'application des sanctions.

La Russie illustre bien la première façon de procéder : le montant exact de l'amende administrative est fixé par l'autorité compétente dans les limites définies par le Code administratif pour chaque catégorie d'infraction. Le droit des États-Unis utilise une échelle pour déterminer la gravité des infractions pénales et le degré de culpabilité correspondant. Aux termes de la *Clean Water Act*, les infractions « par négligence » sont passibles d'une amende pouvant aller jusqu'à 25 000 USD (désormais ajustée de l'inflation) par jour d'infraction et/ou d'un an d'emprisonnement au plus. Les infractions commises « en connaissance de cause » sont passibles au maximum d'une amende de 50 000 USD par jour d'infraction et/ou de trois ans d'emprisonnement. Enfin, les infractions par « mise en danger en connaissance de cause » de la santé publique ou de l'environnement sont passibles au maximum d'amendes de 250 000 USD et de 15 ans d'emprisonnement pour les personnes physiques, ou de 1 000 000 USD d'amende pour les personnes morales. S'il s'agit d'une deuxième condamnation, l'amende et la peine d'emprisonnement maximales sont doublées.

En Angleterre et au pays de Galles, par ailleurs, la législation prévoit seulement les amendes pénales maximales imposables dans les tribunaux de première instance et ne fixe aucun plafond pour les amendes prononcées par une cour d'assises. Les juges disposent de directives pour la détermination des sanctions applicables aux infractions environnementales. Ces directives ne sont pas prescriptives mais indiquent les facteurs devant être pris en compte, à savoir :

- les critères relatifs à la responsabilité (culpabilité du contrevenant) ;
- le risque potentiel induit par une infraction ;
- la solvabilité financière du contrevenant (la fermeture de l'installation doit être évitée autant que possible) ;
- l'effet dissuasif global de la sentence (les amendes infligées aux entreprises doivent être suffisamment lourdes pour avoir une incidence sur les actionnaires) ;
- la coopération du contrevenant; et
- les coûts des poursuites.

Alors que l'EAEW tente souvent, lorsqu'elle dispose de données à cet égard, de mesurer les avantages économiques retirés du non-respect des prescriptions et de les soumettre au tribunal en tant que preuve, aux États-Unis, l'évaluation de l'avantage économique est essentielle pour le calcul des pénalités administratives et des pénalités judiciaires civiles. (Aux Pays-Bas, l'avantage financier retiré par un contrevenant qui n'a pas mis fin à l'infraction peut également être pris en compte dans le calcul de l'amende.) L'encadré 5.4 illustre comment ces facteurs et d'autres, comme la gravité d'une infraction, sont pris en compte par l'EPA des États-Unis dans le calcul des pénalités administratives et des pénalités judiciaires civiles.

Encadré 5.4. **Appréciation des pénalités administratives et des pénalités judiciaires civiles aux États-Unis**

Dans ses orientations relatives aux mesures d'exécution (Enforcement Response Policies), l'EPA des États-Unis fixe des objectifs à la détermination des pénalités : dissuasion, traitement juste et équitable des installations réglementées, et résolution rapide des problèmes d'environnement. Le calcul d'une pénalité se déroule en deux étapes. Premièrement, un montant initial dissuasif est calculé : il comprend une part liée à l'avantage économique (évaluation des avantages retirés du non-respect de la législation) et une part liée à la gravité (montant additionnel tenant compte de la gravité de l'infraction).

L'EPA utilise différentes méthodes pour calculer les avantages tirés du non-respect de la loi afin de déterminer les pénalités civiles, et notamment les profits obtenus en différant et/ou en évitant le paiement des coûts de mise en conformité et en tirant avantage concurrentiel illicite (par exemple, de la commercialisation de produits interdits).

Pour calculer la part de l'amende liée à la gravité de l'infraction l'EPA tient compte :

- des dommages avérés ou éventuels (quantité et toxicité du polluant, sensibilité de l'environnement et durée de l'infraction) ;
- de l'importance de l'infraction aux prescriptions réglementaires, indépendamment de l'atteinte à l'environnement; et
- de la taille du contrevenant (en termes de valeur nette ou de fonds de roulement).

La deuxième étape consiste à ajuster le montant initial, à visée dissuasive, en prenant en compte divers facteurs, tels que le caractère délibéré ou la négligence; les antécédents de non-conformité; la solvabilité financière; le degré de coopération avec l'organisme public; et d'autres facteurs particuliers spécifiques au contrevenant ou à l'affaire.

Plusieurs modèles économiques sont utilisés pour analyser les aspects financiers des mesures d'exécution. Ces modèles sont actuellement au nombre de cinq :

- BEN – calcule les économies qu'a pu réaliser un contrevenant en différant ou en évitant des dépenses de lutte contre la pollution ;
- PROJECT – calcule le coût réel pour un prévenu de la réalisation d'un projet environnemental complémentaire proposé (et une réduction d'amende correspondante; voir section 5.2) ;
- ABEL – évalue si une entreprise peut assumer les coûts de mise en conformité, les coûts de dépollution ou les amendes ;
- INDIPAY – évalue si une personne physique peut assumer les coûts de mise en conformité, les coûts de dépollution ou les amendes; et
- MUNIPAY – évalue si une municipalité peut assumer les coûts de mise en conformité, les coûts de dépollution ou les amendes.

Dans les affaires administratives et les affaires judiciaires civiles, les pouvoirs publics cherchent à infliger une pénalité élevée ou la pénalité maximale et fixent en interne le montant de la pénalité minimale qui doit être obtenu à l'issue des négociations menées en vue d'un règlement. Lorsque les parties parviennent à un règlement, la pénalité est habituellement comprise entre ces deux objectifs, des ajustements pouvant être apportés au titre des « autres formes de paiements » (par exemple, rappel d'un produit en infraction) effectués par le contrevenant et des mesures correctives qu'il a prises avant le règlement. Cependant, s'il y a un procès, les autorités requièrent une pénalité élevée ou la pénalité maximale.

Source : www.epa.gov/compliance/civil.

Il arrive également que le facteur économique soit pris en compte dans le cadre de mesures pénales aux États-Unis. Aux termes de l'*Alternative Fines Act*, les autorités de contrôle peuvent requérir, au lieu des amendes maximales prévues par les textes de loi sur l'environnement et le droit pénal général, des amendes pouvant aller jusqu'au double des profits obtenus par une entreprise suite au non-respect des dispositions environnementales et/ou jusqu'au double des dommages ainsi causés aux parties lésées.

Aux États-Unis et au Royaume-Uni, la solvabilité financière du contrevenant est prise en considération lors de la détermination d'une sanction. Cependant, la charge de la preuve de l'insolvabilité incombe dans tous les cas à l'entreprise. Aux États-Unis, lorsqu'un contrevenant ne donne pas suffisamment d'informations permettant de démontrer son insolvabilité, ce facteur doit être écarté lors de l'ajustement de la pénalité. Au Royaume-Uni, par comparaison, la méthode utilisée pour la détermination des amendes prévoit qu'une entreprise qui ne présente pas ses comptes peut être considérée par le tribunal comme étant en mesure de payer n'importe quelle amende imposée par le tribunal.

Globalement, dans tous les pays examinés à l'exception des États-Unis, de nombreux fonctionnaires et experts non-gouvernementaux estiment que même si les pénalités constituent souvent un moyen efficace de faire cesser un comportement illicite, elles ne sont pas suffisamment dissuasives car elles sont trop faibles pour contrebalancer les avantages économiques retirés du non-respect des dispositions environnementales ou du retard mis à les respecter. Cela explique la propension actuelle, du moins dans les pays de l'OCDE, à augmenter la proportionnalité des sanctions pécuniaires en les associant plus étroitement aux avantages financiers retirés de l'inobservation des dispositions environnementales par le contrevenant.

5.6. Intervention des citoyens

Les mécanismes d'intervention des citoyens couvrent les pressions que ceux-ci peuvent exercer sur les organismes publics, en portant plainte ou en saisissant les tribunaux, pour qu'ils fassent respecter les dispositions réglementaires. Ces mesures ne comprennent pas les affaires de responsabilité civile dans le cadre desquelles des particuliers ou des groupes de citoyens sont des victimes directes de la pollution.

Dans certains pays (comme la Finlande, la Chine et la Russie), les citoyens n'ont directement accès aux tribunaux qu'en tant que victimes directes. Dans les autres cas, ils doivent porter plainte auprès des autorités environnementales. Aux États-Unis, en revanche, la plupart des principaux textes de loi relatifs à l'environnement contiennent des dispositions permettant à des personnes privées d'engager des poursuites dans le but de faire respecter le droit fédéral de l'environnement.

Aux États-Unis, par exemple, la *Clean Water Act* autorise toute personne « dont l'intérêt est ou pourrait être lésé » à engager une action civile contre une autre personne pour infraction concernant une norme, une limite ou une ordonnance relative à des effluents. Cette disposition a souvent été utilisée par des groupes de citoyens, en particulier dans des actions engagées contre des pollueurs pour des infractions liées aux permis de rejets d'eaux usées (encore que les difficultés rencontrées pour trouver les sommes nécessaires au règlement des honoraires d'avocats limitent le nombre d'actions intentées par des citoyens). Les dispositions relatives aux poursuites engagées par des citoyens visent à compléter l'action publique. Selon ces dispositions, le plaignant doit remettre un avis au contrevenant et à l'organisme de protection de l'environnement concerné et si ce dernier

ne prend pas de mesures dans le délai prévu par la loi (60 ou 90 jours), des poursuites peuvent être lancées. L'EPA ou un organisme d'État peuvent être parties au litige ou se borner à présenter une note d'information au tribunal.

Aux Pays-Bas, les possibilités offertes au public d'intervenir dans la mise en application du droit de l'environnement sont encore plus larges. Les citoyens, et les ONG au nom des citoyens, peuvent engager des actions si les autorités compétentes ne font pas correctement respecter les prescriptions environnementales. En premier lieu, ils peuvent présenter une demande à l'autorité concernée et, si cette initiative n'est pas suivie d'effet, porter plainte contre cette autorité devant un tribunal administratif. Ils peuvent également faire appel auprès d'un tribunal administratif de la décision d'une autorité compétente de faire preuve de « tolérance », c'est-à-dire de ne pas faire appliquer les dispositions environnementales (voir section 5.1). Des ONG néerlandaises comme *Natuur en Milieu* exercent également des pressions par publipostage sur les autorités compétentes, afin de les encourager à mieux assurer le respect de la réglementation. En outre, pour ce qui est de la prise de mesures pénales, les citoyens peuvent contacter les services de police, ou une ONG s'adresser directement à un procureur public. Si, dans une affaire donnée, le procureur décide de ne pas engager de poursuites, le contrevenant peut être poursuivi devant un tribunal pénal. Dans certains cas, les ONG recourent simultanément aux procédures administratives et pénales. Les actions civiles, en revanche, sont moins souvent retenues car elles sont perçues comme étant onéreuses et longues.

Le ministère de l'Environnement des Pays-Bas couvrait auparavant les coûts des honoraires des conseillers juridiques spécialisés en droit de l'environnement employés par des cabinets dits « de droit social » dont les services étaient retenus par des citoyens et ONG locales. Dorénavant, un citoyen qui ne peut assumer les frais juridiques liés à une affaire environnementale peut adresser une demande d'aide financière au Conseil de l'aide juridique. Une fondation d'aide juridique dans le domaine de l'environnement a récemment été créée pour diriger les citoyens vers des avocats compétents.

Le fait de donner au public la possibilité de participer à l'exécution des dispositions environnementales comporte de nombreux avantages. Premièrement, les citoyens directement affectés par une infraction au niveau local sont souvent mieux à même de détecter et d'évaluer son impact sur l'environnement et la collectivité. L'intervention des citoyens permet également aux autorités de contrôle d'économiser leurs ressources et renforce la position des pouvoirs publics face à l'influence politique parfois considérable des contrevenants.

Notes

1. Aux États-Unis, les mesures civiles d'exécution comprennent les mesures administratives civiles et les mesures judiciaires civiles. Pour éviter toute confusion, le présent document renvoie à ces deux catégories comme étant l'exécution administrative et l'exécution judiciaire civile.
2. Au Royaume-Uni, les sanctions pécuniaires qui peuvent être imposées par un régulateur sont considérées comme des sanctions « civiles ».
3. Ministère de l'Environnement du Japon, réponses au questionnaire de l'OCDE, 2007.
4. Ministère de l'Environnement de la Finlande, 2007.
5. *Environment Agency*, 2007.
6. En Russie, les amendes administratives imposées aux personnes physiques sont distinctes des amendes plus fortes prévues pour les dirigeants de personnes morales.

7. La date limite de transposition de la directive sur la responsabilité environnementale dans le droit national était le 30 avril 2007. En juin 2008, la Commission européenne a décidé de poursuivre neuf États membres, dont la Finlande, la France et le Royaume-Uni, devant la Cour de justice des Communautés européennes, pour non-respect de cette date limite.
8. Les procédures suivies aux États-Unis pour l'exécution administrative et l'exécution judiciaire civile sont en principes similaires, la principale différence tenant au fait qu'un tribunal civil est saisi de l'affaire dans le second cas.
9. *Feeling the Benefit: Getting Environmental Regulation Right*, CBI Environment Brief, juin 2006.
10. Aux États-Unis, toutefois, l'inobservation d'une ordonnance administrative n'est habituellement pas considérée comme une infraction pénale.
11. La directive de l'UE de 2008 « relative à la protection de l'environnement par le droit pénal » dresse une liste minimale d'infractions en matière d'environnement qui doivent être considérées comme des infractions pénales dans tous les États membres de l'UE. Elle dispose aussi que les personnes morales doivent être tenues pour responsables des infractions environnementales commises pour leur compte.
12. IMPEL Review Initiative : France, 2002.
13. Rapport annuel 2006, Office national de concertation pour l'exécution des dispositions environnementales (LOM), Pays-Bas.

Bibliographie

- Bruch, Carl et R. Czebiniak (2002), « Regional Mandates and National Experiences Promoting Public Involvement in Environmental Compliance and Enforcement », dans les Actes de la sixième conférence internationale du réseau INECE, San José, Costa Rica.
- IMPEL (2007), *IMPEL Project on Review of Compliance Promotion, Inspection Practices and Enforcement for IPPC Installations*, rapport final, Réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement, Bruxelles.
- INECE (2008), *Principes de mise en application environnementale*, 2^e édition, document d'examen du 6 avril 2008, présenté à la huitième conférence internationale du réseau INECE, Le Cap, Afrique du Sud.
- LOM (2007), Jaarrapportage 2006 Handhavingpartners milieuwetgeving (rapport annuel 2006), Office national de concertation pour l'exécution des dispositions environnementales (LOM), La Haye, Pays-Bas.
- Macrory, Richard B. (2006), *Regulatory Justice: Making Sanctions Effective*, rapport final, Macrory Review, Better Regulation Executive, Londres, Royaume-Uni.
- OCDE (2008), *Environmental Non-compliance: What Response in OECD Countries?* Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Zaelke, Durwood et al. (éd.) (2005), *Making Law Work: Environmental Compliance and Sustainable Development*, Cameron May, Londres.

PARTIE I
Chapitre 6

Conclusions

Ce chapitre présente une synthèse des principales tendances identifiées lors de l'analyse des composantes spécifiques des programmes de mise en application des dispositions environnementales dans les huit pays étudiés, et indique les problématiques qui pourront faire l'objet de travaux futurs.

6.1. Grandes tendances en matière de mise en application des dispositions environnementales

L'analyse comparative des systèmes de mise en application sélectionnés a fait ressortir un certain nombre d'évolutions notables dans la plupart des pays.

- *Importance accrue accordée aux résultats environnementaux dans la planification stratégique et l'évaluation des performances.* Cette tendance s'inscrit dans la logique de responsabilisation grandissante des autorités chargées de faire respecter les dispositions environnementales, et de transition entre des stratégies de mise en application axées sur les résultats directs et des stratégies axées sur les résultats finals. Aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et aux États-Unis, les autorités environnementales ont élaboré des indicateurs de performance faisant état de la diminution des rejets polluants et de l'amélioration de la qualité de l'environnement afin de compléter les mesures classiques du niveau de ressources et d'activité des organismes de protection de l'environnement. Des efforts sont déployés dans plusieurs pays pour établir une définition valable des taux de conformité, malgré les difficultés inhérentes à leur interprétation.
- *Intégration multimilieux des systèmes de permis environnementaux et de surveillance de la conformité.* Cette tendance concerne surtout les États membres de l'UE qui ont institutionnalisé des systèmes intégrés d'autorisation (et de surveillance de la conformité) pour les grandes entreprises afin de mettre en œuvre la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni cherchent à instaurer une intégration encore plus poussée en matière de délivrance de permis afin d'appliquer une méthode globale de réduction de la pollution, d'améliorer l'efficacité de la réglementation et d'alléger le fardeau administratif qui pèse sur les entreprises. Le souci de l'efficacité est également à l'origine des inspections multimilieux effectuées en Russie et en Chine, où les permis sont toujours délivrés par milieu. Les États-Unis et le Japon conservent en revanche les systèmes réglementaires et les programmes d'inspection par milieu dont ils sont dotés de longue date.
- *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, en particulier parce que la promotion se révèle un moyen efficace de parvenir à la conformité, tant pour les entreprises, qui bénéficient d'une assistance et d'incitations, que pour les autorités réglementaires, qui réalisent des économies sur les moyens à mettre en œuvre pour faire respecter la réglementation. De plus en plus, la communication aux installations réglementées d'informations sur l'aide à la mise en conformité fait appel à

des outils complexes et reposant sur Internet – comme les centres d'aide à la conformité (*Compliance Assistance Centers*) aux États-Unis et NetRegs au Royaume-Uni.

Le recours croissant à la diffusion d'informations sur la mise en application des dispositions environnementales et sur l'environnement en général fait de la pression publique un important moyen d'incitation à la conformité pour les entreprises. Les nouveaux dispositifs d'évaluation des performances environnementales mis en place en Chine montrent que les instruments axés sur l'information peuvent être efficaces dans les cas où les autorités environnementales n'ont pas les moyens de mettre en œuvre des outils d'aide à la mise en conformité qui mobilisent d'importantes ressources.

- *Ciblage des activités de surveillance de la conformité sur la base des risques.* Le fait de cibler les inspections sur les installations dont les activités ont un impact potentiellement plus fort sur l'environnement ou qui se sont déjà montrées peu respectueuses des dispositions environnementales permet aux autorités compétentes d'augmenter l'efficacité de la mise en application et d'alléger la charge administrative qui pèse inutilement sur les autres entreprises réglementées. Cette tendance est perceptible dans presque tous les pays étudiés, encore que les méthodes de ciblage soient variables, allant 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).

Ces systèmes perfectionnés de ciblage des inspections permettent aux autorités compétentes britanniques et néerlandaises de réduire effectivement le nombre de visites sur place (tout en augmentant le nombre d'audits de conformité approfondis consacrés aux installations à haut risque). On constate également (voir section 4.3) que des inspections mieux ciblées permettent une meilleure détection des infractions et, par conséquent, améliorent l'efficacité et l'efficience des programmes de mise en application.

- *Rôle grandissant de l'autosurveillance par les installations réglementées.* Le fait que la responsabilité de la surveillance effective de l'impact environnemental des installations soit transposée des organismes réglementaires aux exploitants eux-mêmes incite les entreprises à s'investir davantage dans le contrôle la conformité et améliore l'efficience des activités de surveillance. Fait important à souligner, cette tendance généralisée est contrebalancée dans la plupart des pays par les efforts déployés pour simplifier les prescriptions en matière d'autodéclaration (suppression des éléments inutiles, transmission électronique des comptes rendus, etc.) et renforcer l'analyse des autodéclarations.
- *Des moyens d'intervention davantage à la mesure du non-respect de la réglementation.* Dans plusieurs pays (en particulier au Royaume-Uni et en France), le fait de recourir davantage à des mesures administratives plutôt que pénales en cas d'inobservation des prescriptions permet la dépénalisation des infractions les moins graves et une mise en œuvre plus rapide et plus efficace. Il est par ailleurs de plus en plus tenu compte des avantages économiques obtenus par un contrevenant aux prescriptions environnementales. Des méthodes économiques de calcul et de confiscation de ces avantages au moyen de sanctions pécuniaires sont utilisées aux États-Unis et, de plus en plus, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

- *Renforcement de la coopération avec les parties prenantes, de la transparence, et de la publication des informations.* La coopération des parties prenantes aux activités de mise en application comprend la coordination interagences et le dialogue externe avec les installations réglementées et la population. La coordination entre les organismes compétents est d'autant plus étroite que progresse l'intégration des systèmes de délivrance de permis et de surveillance de la conformité, qui oblige les régulateurs à consulter d'autres autorités et à coopérer avec elles aux activités de surveillance et aux mesures d'exécution. 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. Enfin, de plus en plus de pays publient les informations relatives à la surveillance de la conformité et certains permettent même au public d'accéder aux statistiques sur le respect des prescriptions.
- *Exploitation des technologies de l'information à l'appui des programmes de mise en application.* Les technologies de l'information sont de plus en plus utilisées à des fins de délivrance des permis, d'aide à la conformité, de surveillance et de notification. Qu'il s'agisse de transmission électronique des demandes de permis et des rapports d'autosurveillance, de bases de données de complexité variée ou d'outils interactifs, non seulement les technologies de l'information offrent un moyen essentiel d'améliorer l'efficacité des autorités chargées de faire respecter les dispositions environnementales, mais elles constituent aussi une composante essentielle des initiatives visant à alléger la charge administrative qui pèse sur les installations réglementées.
- *Analyse du non-respect des prescriptions environnementales afin d'améliorer la formulation des politiques publiques.* Dans bon nombre des pays étudiés, les organismes chargés de faire respecter les dispositions environnementales participent à l'élaboration des nouvelles politiques et réglementations ou à l'amélioration des politiques et réglementations existantes, comblant l'écart entre la formulation et la mise en œuvre des politiques. Aux Pays-Bas, la méthode dite du « tableau des onze » (voir sections 1.2 et 2.3) est un exemple de bonne pratique qui assure que toutes les dimensions de l'élaboration des politiques susceptibles d'influer sur la conformité sont correctement prises en compte et traitées.

Fait remarquable, *l'amélioration de l'efficacité des systèmes de mise en application est au cœur de la plupart des évolutions recensées.* Ce thème sous-jacent souligne peut-être le principal enjeu des systèmes modernes de mise en application des prescriptions environnementales : comment atteindre de meilleures performances environnementales compte tenu de la diminution des ressources financières, ou en d'autres termes, *comment faire plus avec moins.* En général, les organismes de contrôle surmontent cette difficulté en simplifiant leurs activités principales (par exemple, par l'intégration multimilieu des activités de surveillance de la conformité); en adoptant de nouveaux outils ou en améliorant les outils existants (comme dans le cas de la promotion de la conformité ou de l'autosurveillance); et en ciblant leurs activités là où elles seront vraisemblablement les plus efficaces – à savoir sur les segments de la communauté réglementée qui présentent les risques les plus élevés.

6.2. Questions à approfondir

Cette étude comparative a recensé et illustré les bonnes pratiques concernant toute la gamme d'instruments de mise en application des dispositions environnementales dans

certain pays. Elle soulève également un certain nombre de questions portant sur les perspectives d'amélioration des programmes visant à garantir la mise en application et le respect des prescriptions. En voici quelques-unes :

- *Le déficit de mise en œuvre traduit-il une défaillance des politiques ou l'inefficacité de la mise en application?* La médiocrité de la mise en œuvre des politiques peut être imputable non seulement à l'échec des pouvoirs publics à assurer l'exécution des dispositions réglementaires mais aussi à la mauvaise conception de ces dispositions. Seules les prescriptions économiquement et techniquement viables sont exécutables dans la durée. Cette question souligne l'importance de l'analyse d'impact de la réglementation en tant qu'instrument central pour déterminer les possibilités d'application de la réglementation ainsi que l'utilité de la participation des autorités de contrôle au choix et à la conception des moyens d'action.
- *Comment renforcer le retour d'informations vers les responsables de l'élaboration de la législation et des politiques?* Cette étude a montré que la plupart des autorités chargées de faire respecter les dispositions environnementales rendent régulièrement compte aux pouvoirs publics et/ou aux Parlements de leurs activités (en utilisant des indicateurs de performance), mais que très rares sont celles qui tentent de communiquer aux décideurs des informations en retour sur les raisons qui expliquent le non-respect des dispositions et qui pourraient être prises en compte lors de la modification ou de l'élaboration des politiques et textes de loi. Pour que les réglementations soient assorties de dispositions claires donnant lieu à un niveau maximum de respect spontané (c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire de recourir à des mesures d'exécution), les autorités de contrôle doivent disposer d'outils d'évaluation de la conformité et être conviés à participer à l'élaboration de la réglementation.
- *Quels sont les indicateurs les plus utiles pour mesurer la performance des programmes de mise en application des dispositions environnementales?* On a vu que les pays étudiés ont recours à des ensembles d'indicateurs très variés pour évaluer la performance. À cela s'ajoute le fait que les instruments et la terminologie utilisés diffèrent, ce qui rend pratiquement impossibles les comparaisons internationales et, a fortiori, l'évaluation comparative des performances. Compte tenu de la valeur potentielle que peuvent représenter des études et évaluations comparatives plus poussées, il serait peut-être utile de mettre au point une liste restreinte d'indicateurs de performance se prêtant à une analyse comparative. Des réseaux internationaux visant la mise en application et le respect des dispositions environnementales comme l'INECE et l'IMPEL pourraient contribuer à surmonter cette difficulté.
- *Jusqu'à quel point peut-on faire plus avec moins?* Étant donné que la nécessité d'une meilleure rentabilité est un moteur essentiel de la modernisation des systèmes de mise en application des dispositions environnementales, cette question mérite une attention particulière. Le renforcement de l'arsenal législatif en matière d'environnement ainsi que la diversification (et parfois la multiplication) des installations réglementées risquent au bout du compte d'annuler les gains d'efficacité obtenus en améliorant la conception des programmes de mise en application. Cela est particulièrement vrai s'agissant des pays en développement, où les organismes de contrôle disposent de ressources humaines et financières encore plus restreintes pour exercer leurs fonctions. Des méthodologies pourraient être élaborées afin d'évaluer des ressources nécessaires pour atteindre certains objectifs de mise en application des dispositions

environnementales. Des analyses plus détaillées de l'efficacité et de l'efficacité des programmes et/ou des instruments de mise en application pourraient se révéler utiles à cet égard.

La présente étude a porté sur un éventail complet des éléments qui composent les systèmes de mise en application des dispositions environnementales, et sur les grandes tendances observées dans quelques pays. Certains de ces éléments et tendances appellent sans doute une analyse plus poussée à partir d'un échantillon plus important de pratiques adoptées dans les pays à l'échelon national et (dans les systèmes décentralisés) infranational. En outre, si l'analyse a volontairement porté sur des pays aux profils juridiques, institutionnels et culturels assez différents, il serait sans doute tout aussi intéressant de comparer des pays dont les contextes juridiques et/ou institutionnels sont similaires. Les travaux réalisés par le réseau IMPEL pour le compte des États membres de l'UE offrent un exemple de cette méthode, qui pourrait être retenue dans des travaux futurs sur d'autres pays membres et non membres de l'OCDE.

PARTIE II

Profils nationaux

PARTIE II
Chapitre 7

Finlande

7.1. Principales caractéristiques du cadre législatif et réglementaire de la mise en application

Depuis son adhésion à l'Union européenne en 1995, la Finlande a harmonisé une grande partie de sa législation nationale avec la législation communautaire, en particulier dans les domaines de la protection de l'environnement et de la conservation de la nature. En outre, la législation relative aux déchets, à la protection de l'air et à la protection de l'eau a été renouvelée dans les années 90 et de nouveaux textes ont été adoptés sur des questions telles que les études d'impact sur l'environnement et l'indemnisation des atteintes à l'environnement. Les principales lois environnementales applicables en Finlande en matière de pollution industrielle sont les suivantes :

- La loi sur la protection de l'environnement (2000) est une loi générale sur la prévention de la pollution s'appliquant à toutes les activités qui causent ou sont susceptibles de causer des dommages à l'environnement et à tous les milieux. Elle met en œuvre la directive européenne relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (PRIP), qui impose aux États membres d'intégrer la lutte contre la pollution industrielle.
- La loi sur les déchets (1993) est en grande partie fondée sur la législation européenne, mais fixe dans certains cas des normes et limites plus sévères que celles appliquées au sein de l'UE.
- La loi sur l'indemnisation pour dommages à l'environnement (1994) prévoit la réparation des dommages environnementaux dès lors qu'il existe un lien de cause à effet probable entre une activité et le préjudice causé (en vertu du principe de responsabilité objective).
- La loi sur l'assurance contre les atteintes à l'environnement (1998) garantit la réparation totale des dommages à l'environnement lorsque celui qui en est responsable est insolvable ou ne peut pas être identifié.
- La loi sur la procédure d'étude d'impact sur l'environnement (1994) s'applique à tous les projets susceptibles d'avoir des effets préjudiciables très importants sur l'environnement.

Jusqu'en 1995, les principales dispositions pénales relatives aux infractions environnementales étaient disséminées dans une quarantaine de lois et règlements différents. Le nombre et, parfois, l'incohérence de ces dispositions pouvaient entraîner des difficultés d'interprétation. En septembre 1995, une section uniforme sur les infractions aux dispositions environnementales, regroupant toutes les dispositions pénales pertinentes, a été incluse dans le Code pénal. Les lois qui ne sont pas intégrées au Code pénal ne couvrent plus que les infractions mineures, passibles d'une amende.

7.2. Cadre institutionnel de la mise en application

Niveau central

Le ministère de l'Environnement est chargé de la protection de l'environnement, de la conservation de la nature, de l'aménagement du territoire et du logement. Le ministère

(qui emploie quelque 250 agents) définit les politiques environnementales, établit les plans stratégiques à l'échelle nationale, fixe les objectifs en matière de protection de l'environnement et rédige des projets de loi sur l'environnement. Le Département de la protection de l'environnement (qui compte une centaine d'agents) est chargé des questions liées à la politique de l'environnement (les autres départements sont compétents en matière de protection de la nature, d'utilisation des sols, de logement, de coopération internationale, etc.).

L'Institut finlandais de l'environnement (SYKE) est à la fois un institut de recherche et un centre d'expertise sur l'environnement. Il propose aux administrateurs, autorités locales, organisations sectorielles, entreprises et autres organismes des services d'experts portant sur un large éventail de questions environnementales, et participe à l'élaboration des projets législatifs en matière d'environnement. Il délivre des permis pour le transport international de déchets, l'utilisation de certaines substances chimiques ainsi que l'exportation et l'importation d'espèces menacées. L'institut joue également le rôle de centre national de données sur l'environnement.

L'Autorité de sécurité technologique (TEKES) est chargée de la surveillance des installations SEVESO seuil haut, tandis que l'Autorité de sûreté nucléaire (STUK) est compétente en ce qui concerne la sûreté des centrales nucléaires et d'autres aspects de la radioprotection. Les autorités régionales des douanes recouvrent les taxes environnementales. Les autorités de police apportent leur concours aux inspecteurs de l'environnement pour mener les enquêtes sur les infractions aux dispositions environnementales.

Niveau infranational

Les Bureaux des permis environnementaux (pour l'ouest, l'est et le nord de la Finlande) fonctionnent de manière indépendante sous l'autorité du ministère de l'Environnement et sont chargés de la délivrance des autorisations pour environ 2 000 grandes installations industrielles (dont la plupart sont des installations soumises à la directive PRIP). Ils ne sont pas compétents en matière de surveillance de la conformité, mais sont investis de pouvoirs d'exécution en ce qui concerne les installations auxquelles ils délivrent des permis. Ils emploient au total 90 agents environ.

Les 13 Centres régionaux de l'environnement (CRE) mettent en œuvre les mesures de protection de l'environnement et veillent au respect des dispositions environnementales sur le territoire qui relève de leur compétence. Ils sont principalement chargés de la protection de l'environnement (par exemple, ils délivrent des permis environnementaux et assurent la surveillance de la conformité pour environ 4 000 installations de taille moyenne), de la gestion des ressources en eau (sous la supervision du ministère de l'Agriculture et des Forêts), de l'utilisation des sols et de la conservation de la nature. Les CRE fonctionnent de manière indépendante et emploient quelque 420 agents, chargés de la délivrance des permis et de l'inspection (cet effectif devrait diminuer progressivement dans le cadre des mesures générales de réduction des effectifs de la fonction publique).

Les agents chargés de la délivrance des permis ou de l'inspection appartiennent en général à la même unité. Il arrive que la même personne assure les deux fonctions (délivrance de permis et inspection), mais presque jamais pour une même installation. En principe, les inspecteurs ne sont pas spécialisés dans un secteur particulier, exception faite

du secteur des pâtes et papiers dans la quasi-totalité des CRE, et des secteurs de la métallurgie et de l'aquaculture dans certaines régions.

Les Bureaux des permis environnementaux et les CRE fonctionnent de manière indépendante, mais le ministère leur fournit des orientations. Ainsi, la série des Guides de l'administration environnementale, dont la publication a été lancée en 2006, contient la réglementation, des instructions et des recommandations à l'intention des autorités environnementales.

Les *municipalités* (qui sont plus de 400) assurent la promotion et la supervision de la protection de l'environnement à l'échelle locale, et notamment de la surveillance de la qualité de l'air. Elles délivrent également des permis environnementaux aux petites installations et donnent leur avis sur les autorisations que les Bureaux des permis environnementaux et les CRE se proposent de délivrer. Contrairement aux six plus grandes municipalités du pays, les petites municipalités manquent souvent de personnel spécialisé dans le domaine de l'environnement et ne procèdent à des inspections qu'à la suite de plaintes. Dans la région d'Oulu, dix municipalités ont mis des ressources en commun pour créer un comité commun de l'environnement, chargé d'exercer des fonctions de délivrance de permis et de surveillance de la conformité, ce qui améliore de manière significative l'efficacité et l'efficience de leurs interventions dans le domaine de l'environnement.

7.3. Régimes réglementaires

Installations réglementées

Les autorités de l'État chargées de l'environnement délivrent des permis à quelque 6 300 installations, dont 880 installations PRIP (soit 687 établissements autorisés en vertu de la directive PRIP¹), et les municipalités régissent plus de 17 000 petites installations. Au début des années 90, un système de données intégré a été créé pour gérer les informations relatives à l'ensemble des installations autorisées.

Le système électronique de données de surveillance de la conformité (VAHTI) est un outil de gestion des informations environnementales qui permet d'accéder à tous les documents ayant trait aux permis (permis proprement dits et échanges avec les exploitants), aux rapports d'inspection ainsi qu'aux données sur l'utilisation de matières premières, la production et les rejets polluants de chaque installation. VAHTI est d'abord destiné aux CRE, mais ses parties principales sont accessibles au ministère de l'Environnement et aux autorités chargées de délivrer les permis. Toutes les installations régies par les municipalités devraient, à brève échéance, être intégrées au système. VAHTI est connecté à la base de données ARTTU, qui répertorie toutes les installations réglementées, et au système de gestion de documents AHJO, qui regroupe tous les documents électroniques émis et reçus par les autorités environnementales. VAHTI n'est pas accessible au public, mais certaines des données qu'il contient sont publiées sur le site Internet commun aux autorités nationales de l'environnement.

Délivrance de permis

Les procédures et prescriptions en matière d'autorisation sont énoncées dans le décret sur la protection de l'environnement (2000). L'éventail des activités citées par ce texte pour lesquelles un *permis intégré* est exigé est très large et comprend même des installations mineures, si bien que le système est complet, mais aussi assez lourd.

La délivrance de permis est du ressort des Bureaux des permis environnementaux, des CRE et des municipalités. En principe, toutes les installations pour lesquelles un permis est obligatoire suivent la même procédure, même si les exploitants de grandes installations doivent soumettre des demandes plus détaillées. Il n'existe pas de formulaire de demande de permis : les exploitants utilisent les guides élaborés par le SYKE en coopération avec le ministère, les autorités chargées d'attribuer les permis et le secteur privé. Pour toutes les installations, les conditions de délivrance des permis intégrés reposent sur les meilleures techniques disponibles (MTD), mais la conformité aux normes de qualité environnementale est systématiquement vérifiée.

Les autorités chargées de la délivrance des permis recueillent l'avis du CRE compétent, des autorités municipales et d'autres organismes publics concernés. De par leurs compétences en matière de surveillance de la conformité, les CRE prennent souvent une part active à la préparation des permis par les Bureaux des permis. Ils doivent, au minimum, fournir une attestation sur les antécédents du demandeur en matière de conformité et un avis sur l'étude d'impact sur l'environnement en cas de modification de l'installation (les CRE sont chargés de la procédure d'EIE, alors que les installations relevant des municipalités n'ont pas d'obligations en matière d'EIE). Quelle que soit la taille de l'installation, le public peut consulter la demande pendant un mois après publication, par l'exploitant, d'un avis dans la presse locale. Il est possible de faire des commentaires sur la demande pendant toute la durée de la procédure d'instruction. Les permis délivrés par les Bureaux des permis et les CRE sont publiés sur le site Internet de ces instances (à l'exception des données commerciales à caractère confidentiel), ce qui n'est pas le cas des permis délivrés par les municipalités.

Toute partie prenante institutionnelle et tout particulier peut contester une décision de délivrance d'un permis et/ou les conditions fixées par un permis devant le Tribunal administratif de Vaasa, puis devant la Cour suprême. Si un permis accordé à un exploitant fait l'objet d'une contestation, l'exploitant peut exercer l'activité visée après avoir déposé une garantie bancaire pour déclassement au cas où le permis serait annulé par le tribunal. L'examen des contestations dure généralement plus d'un an. Il arrive que les juges (qui, au tribunal administratif, sont spécialement formés pour statuer sur les affaires relatives à l'environnement) aillent visiter l'installation concernée; en revanche, les audiences sont rares.

Le permis précise la date avant laquelle l'exploitant est tenu de déposer une nouvelle demande; ce délai est généralement de 10 ans, mais il peut être plus court pour les nouvelles installations dont l'impact sur l'environnement n'apparaît pas clairement au départ. Toutefois, la validité du permis n'étant pas limitée dans le temps, l'installation continue à fonctionner en vertu de l'ancien permis pendant que les autorités examinent sa nouvelle demande.

Un projet de modification de la loi sur la protection de l'environnement est en cours de préparation. S'il est adopté, il simplifiera la procédure pour certaines petites installations relevant des autorités municipales en remplaçant les permis individuels par des *prescriptions contraignantes générales* énoncées par les pouvoirs publics, ce qui permettra de limiter la procédure de délivrance de permis, de supprimer les audiences publiques sur les demandes et d'éviter les recours formés devant la Cour suprême. À l'avenir, il est envisagé que 10 à 15 % des installations autorisées (celles qui ont un impact

environnemental mineur, sont très nombreuses et font appel à des technologies stables) relèvent de prescriptions contraignantes générales.

Le ministère de l'Environnement élabore actuellement des instructions précises à l'intention des CRE et des autorités municipales afin d'améliorer la cohérence des prescriptions des permis entre les différentes régions. En outre, le ministère s'est fixé trois objectifs pour rationaliser le système de délivrance de permis environnementaux :

- réduire le nombre total de permis environnementaux à délivrer ;
- améliorer le cadre institutionnel du système de délivrance de permis (éventuellement en créant un réseau coordonné de bureaux des permis, opérant à un seul échelon); et
- développer l'utilisation des technologies de l'information dans la procédure de délivrance de permis (par exemple en instaurant un système de dépôt électronique des demandes de permis).

Déclaration

La loi sur la protection de l'environnement prévoit la possibilité de remplacer le permis par une déclaration pour les activités temporaires causant du bruit ou des vibrations, les activités expérimentales de courte durée et la réhabilitation des sols pollués. Dans le cadre d'une procédure de déclaration, les autorités municipales conservent le droit de publier des règles et des lignes directrices et même, dans certains cas, d'interdire l'activité. Le recours à la procédure de déclaration se développe.

7.4. Promotion de la conformité

Information des installations réglementées

En Finlande, l'aide à la conformité fait partie intégrante du système de délivrance de permis et de surveillance de la conformité. Les inspecteurs ont des échanges fréquents avec les exploitants sur les problèmes qu'ils rencontrent ou sont susceptibles de rencontrer pour mettre en application les dispositions environnementales, et sur les solutions envisageables pour y remédier. Les conclusions de ces échanges sont enregistrées dans VAHTI, le système électronique de surveillance de la conformité. Il arrive que des négociations soient organisées au niveau national avec des représentants d'un secteur d'activité entier. Les PME peuvent par ailleurs bénéficier d'une assistance technique directe (par exemple, les inspecteurs peuvent les aider à élaborer des plans de gestion environnementale qui leur permettront de mieux se conformer aux prescriptions réglementaires).

La diffusion de guides de bonnes pratiques est le principal moyen de promotion de la conformité utilisé en Finlande. Les autorités environnementales cofinancent, avec les organisations sectorielles, la réalisation d'études sur des aspects spécifiques de la gestion environnementale des entreprises. Le ministère de l'Environnement a aussi établi et publié sur son site Internet une série de fiches d'information décrivant les éco-innovations dans les entreprises finlandaises.

La Confédération des entreprises finlandaises et les organisations sectorielles diffusent par leurs propres moyens (sites Internet, bulletins d'information) des documents d'orientation réglementaires et techniques. Certaines de ces organisations proposent à leurs membres des séminaires de promotion de la conformité.

De nombreuses activités de soutien ont été mises en œuvre pour renforcer et améliorer l'utilisation des MTD dans la procédure de délivrance de permis. Des groupes nationaux par branche ont été mis en place pour les principales catégories de BREF de l'UE, afin de les adapter au contexte finlandais, ce qui a donné naissance à un « réseau MTD » coordonné par le SYKE. Ces groupes sont composés pour moitié de représentants des autorités de délivrance des permis et de contrôle et pour moitié d'experts des différents secteurs. Le coût des études nationales sur les MTD est financé pour moitié par des fonds publics et pour moitié par le secteur privé.

Promotion des bonnes pratiques de gestion environnementale

En Finlande, les entreprises réfléchissent depuis des années aux méthodes de gestion environnementale. Début 2007, le pays comptait au total 991 entreprises certifiées ISO 14001. Il y a quelques années, le ministère de l'Environnement s'est mobilisé pour promouvoir le référentiel EMAS par le biais d'ateliers et de campagnes de publicité (bien que le système EMAS soit beaucoup moins répandu en Finlande qu'ISO 14001, le SYKE tient à jour la liste des exploitants certifiés EMAS). Pour l'instant, le ministère de l'Environnement ne juge pas nécessaire de prendre des mesures particulières pour promouvoir les systèmes de gestion environnementale (SGE) auprès des entreprises car il estime que le marché mondial est un moyen de pression beaucoup plus puissant. Toutefois, les exploitants dotés d'un SGE certifié bénéficient souvent d'une légère réduction sur la redevance liée au permis.

En outre, le ministère de l'Environnement a défini en 2003 une stratégie « verte » pour la passation des marchés publics et a publié, à l'intention des acheteurs publics, un guide sur les aspects environnementaux des produits et services. En 2004, le ministère du Commerce et de l'Industrie de l'époque (devenu le ministère de l'Emploi et de l'Économie) a adopté une nouvelle politique de promotion de la responsabilité sociale des entreprises, et notamment de l'amélioration de la gestion environnementale.

En principe, le gouvernement finlandais ne fournit pas d'aide financière aux entreprises pour se mettre en conformité avec les prescriptions environnementales. Divers mécanismes financiers ont cependant été mis en place pour les sociétés privées désireuses d'investir dans des technologies environnementales innovantes.

7.5. Surveillance de la conformité

Instruments de surveillance de la conformité

En Finlande, les autorités compétentes distinguent les inspections de routine et les inspections spéciales. Ces dernières sont conduites pour les nouvelles installations, dans le cadre de la procédure de délivrance de permis, afin de contrôler les modalités d'autosurveillance, et en cas d'accident ou de plainte. Les plaintes peuvent être déposées par des particuliers ou par des ONG. Un CRE ou une municipalité (selon l'instance dont relève l'installation concernée) est tenu d'enregistrer toute plainte du public, de la traiter et d'informer le plaignant de la suite réservée à sa plainte. Une autorité qui ne traite pas convenablement une plainte peut être poursuivie devant le Tribunal administratif.

Les inspections (même les inspections spéciales) sont presque systématiquement annoncées à l'avance afin que l'exploitant puisse s'assurer que le personnel concerné sera présent sur le site. L'exploitant étant tenu de signaler tout incident d'exploitation, les CRE estiment inutile d'effectuer des inspections inopinées, sauf pour contrôler la gestion des

déchets dans les PME. Les installations de plus grande taille sont inspectées par une équipe de deux ou trois inspecteurs. Les autorités municipales chargées de l'environnement peuvent également, à la discrétion de l'inspecteur, être invitées à prendre part à l'inspection. Les inspecteurs utilisent des aide-mémoire sectoriels (concernant une quinzaine de secteurs), établis en coopération par les CRE. Les inspections ne durent jamais plus d'un jour ouvré.

L'inspection donne toujours lieu à un rapport écrit, mentionnant tous les cas de non-conformité et les mesures correctives convenues; il est en général établi dans la semaine qui suit l'inspection et saisi dans VAHTI (il est également envoyé à l'autorité municipale). Lorsque des mesures correctives importantes doivent être prises suite à une inspection, l'exploitant est parfois invité à contresigner le rapport d'inspection pour indiquer son accord. Les rapports d'inspection ne sont pas disponibles en ligne mais le public peut demander à les consulter auprès de l'inspecteur du CRE concerné.

Depuis 2005, le site Internet commun aux autorités nationales de l'environnement publie, pour chaque CRE, la liste des installations autorisées, la catégorie dans laquelle elles ont été classées à des fins de contrôle, et le nom des inspecteurs responsables, ainsi que le nombre d'inspections conduites au cours d'une année donnée, les raisons qui ont motivé ces inspections et leurs principales conclusions. Ces informations sont fondées sur les rapports d'inspection et sont actualisées quotidiennement. Ce système garantit la transparence des activités des CRE et les rend comptables de leurs actes vis-à-vis du public. Il contribue également à améliorer la qualité de la surveillance de la conformité.

Le nombre d'inspections sur site va probablement diminuer à brève échéance. De plus en plus souvent, les inspecteurs rencontrent les exploitants sans se rendre sur place. Ces rencontres peuvent avoir lieu plusieurs fois par an et porter sur les changements prévus dans les activités, sur les incidents récents ou potentiels, sur la mise en œuvre de conditions particulières attachées au permis, etc. Ces échanges réguliers sont considérés comme essentiels pour garantir une conformité durable.

Ciblage des activités de surveillance de la conformité

Chaque CRE élabore un plan annuel de surveillance de la conformité couvrant les inspections, les négociations avec les exploitants, l'examen des rapports d'autosurveillance, etc. En 2005, le ministère de l'Environnement a publié, à l'intention des CRE, des orientations dans ce domaine qui définissent quatre catégories d'installations sur la base de critères fondés sur les risques, et fixent des fréquences minimales d'inspection pour chaque catégorie. Les installations de catégorie 1 (la plupart des installations visées par la directive PRIP et celles dont les antécédents en matière de conformité sont mauvais) doivent être inspectées une fois par an; les installations de catégorie 2 doivent l'être une fois tous les deux ans, celles de catégorie 3 une fois tous les quatre ans et celles de catégorie 4 une seule fois, au moment de la délivrance du permis. Parmi toutes les installations inspectées par les CRE, 4 % appartiennent à la catégorie 1, 15,5 % à la catégorie 2 et 31 % à la catégorie 3². Chaque CRE établit, pour toutes les catégories, la liste des installations relevant de sa compétence. Dans la pratique, le nombre d'inspections effectuées est supérieur au minimum fixé pour chaque catégorie (en particulier pour la catégorie 1). Les grandes municipalités ont leurs propres programmes d'inspection.

Autosurveillance

Les obligations relatives à l'autosurveillance font en principe partie des conditions de délivrance des permis. Pour donner son accord, le CRE peut exiger un plan d'autosurveillance distinct comportant des précisions techniques. Lorsqu'un permis prend effet, l'autorité compétente inspecte elle-même le système d'autosurveillance de l'exploitant ou confie cette tâche à des contrôleurs extérieurs.

Il est de plus en plus fait appel à l'autosurveillance et à l'autodéclaration pour les émissions dans l'air, les rejets d'eaux usées et des paramètres essentiels des processus technologiques tels que l'utilisation de matières premières et la consommation d'énergie. Une surveillance de l'impact de l'installation sur l'environnement ambiant peut également être exigée; elle est en général réalisée par une partie tierce.

La communication régulière des rapports d'autosurveillance est effectuée par voie électronique (à noter que les installations les plus petites, dont les permis sont délivrés par les municipalités, n'ont pas à soumettre de rapports d'autosurveillance réguliers mais doivent conserver les résultats et les présenter lors des inspections). Après vérification et approbation par le CRE, les données sont enregistrées dans VAHTI. Les autorités chargées de l'environnement ont un site Internet, en cours d'extension, sur lequel les exploitants et les organismes peuvent trouver des facteurs d'émission et autres éléments susceptibles de les aider à évaluer les émissions. Elles encouragent les exploitants à intégrer des dispositions sur l'autosurveillance dans leurs systèmes de gestion de la qualité et de gestion environnementale afin de permettre des audits externes. Les installations doivent en outre aviser immédiatement les autorités, *par voie électronique*, en cas de dépassement des limites d'émission à court terme, de panne, de déversement et autres incidents.

7.6. Mesures prises en cas de non-respect

Mesures administratives

En Finlande, pays où le respect des réglementations est ancré dans la culture, une fois qu'un permis a été accordé, les exploitants mettent généralement tout en œuvre pour se conformer aux prescriptions, au moyen de leur SGE. Si une infraction est détectée, l'exploitant a la possibilité (parfois au cours de l'inspection même) de présenter un *programme de mesures correctives* destiné à rétablir la conformité. Il arrive également que le rapport d'inspection « recommande » des mesures, à mettre en œuvre dans un certain délai. L'exploitant est alors tenu de rendre compte de la mise en œuvre des mesures correctives. S'il ne présente pas de programme de mise en conformité ou si ses actions sont jugées inadéquates par l'autorité compétente, cette dernière émet un *avis de mise en conformité* et peut saisir les services de police en vue de poursuites pénales. Dans la pratique, les avis de mise en conformité sont très rarement utilisés : en 2006, des mesures correctives ont été convenues à l'issue de 16.8 % de l'ensemble des inspections réalisées par les CRE, et des avis de mise en conformité ont été émis dans 3.3 % des cas³. Le seul fait qu'un tel avis soit émis est considéré comme une sanction (parce qu'il est rendu public) et il est rare que des pénalités soient imposées.

Même après avoir déposé un procès-verbal d'infraction pénale auprès des services de police, l'autorité compétente peut continuer à enquêter dans le cadre d'une procédure administrative et, au besoin, appliquer des sanctions administratives. Les autorités peuvent imposer une amende conditionnelle ou, si la menace que représente une telle amende n'est pas suffisante pour inciter l'exploitant à se mettre en conformité, une

amende administrative ferme (sans limite maximale définie). Dans la pratique, les amendes sont surtout utilisées pour sanctionner les infractions en matière de gestion des déchets. Leur montant dépend en général de la taille de l'exploitation et de sa solvabilité. Les amendes (exception faite des amendes conditionnelles) peuvent être contestées devant le Tribunal administratif. Dans les cas extrêmes, lorsque l'infraction représente une menace pour la santé humaine ou l'environnement, le CRE peut, parfois avec le concours de la police, faire cesser l'activité en suspendant le permis.

Si le permis a été délivré par un Bureau des permis, le CRE doit demander officiellement à ce dernier d'appliquer des sanctions administratives. Les autorités municipales peuvent appliquer diverses autres sanctions administratives en vertu des lois sur la protection de la santé.

En 2004, le SYKE a publié un rapport sur les meilleures pratiques concernant les mesures administratives à prendre en cas d'infraction, mais le ministère de l'Environnement n'a pas publié d'orientations à cet égard.

Mesures pénales

En Finlande, la prise de mesures pénales est du ressort des services de police, qui disposent de personnel spécialisé dans les problèmes environnementaux. La police conduit elle-même une enquête préliminaire ou, si l'infraction est très grave, transfère le dossier au Bureau national des enquêtes (KRP). Les enquêtes sur les infractions environnementales nécessitent presque toujours l'intervention d'un procureur au cours de la phase d'enquête préliminaire.

Au terme de l'enquête préliminaire, l'affaire est transmise à un procureur local (ou spécialisé dans les infractions environnementales) afin qu'il examine les faits reprochés. Le procureur détermine alors si les raisons et motifs juridiques sont suffisants pour justifier de donner suite à l'affaire. Dans l'affirmative, l'affaire est jugée par un tribunal de première instance local, dont la décision est susceptible d'appel devant la Cour d'appel, puis devant la Cour suprême.

Les sanctions pénales peuvent aller d'une amende (qui doit être proportionnelle aux avantages que l'exploitant a retirés de l'infraction) à une peine d'emprisonnement dont la durée, qui est fonction de la gravité de l'infraction, ne peut excéder six ans. Toute infraction aux dispositions environnementales représentant un danger pour la santé publique est passible de peines d'emprisonnement pouvant atteindre 10 ans. Les recettes des amendes sont affectées au budget général.

En Finlande, les infractions pénales liées à l'environnement sont très rares et les poursuites exceptionnelles, puisqu'on compte moins d'un procès par an dans la plupart des juridictions. Un dixième seulement des rapports d'enquête aboutit à des poursuites, et une petite fraction de ces poursuites se solde par des sanctions. Vu le nombre extrêmement faible d'affaires, il est difficile de déterminer clairement si ce nombre est en augmentation ou en baisse; il semble toutefois que le nombre de procès soit relativement stable. Pour améliorer l'efficacité des amendes, des efforts sont faits pour qu'elles soient davantage en rapport avec les avantages retirés de l'infraction.

Responsabilité civile

Les entreprises sont tenues de prendre en charge le coût de la réhabilitation des zones qu'elles ont polluées. Cette obligation doit être inscrite dans les comptes annuels, les rapports

financiers et les rapports environnementaux facultatifs des entreprises, dès que les zones contaminées ont été dûment délimitées et que des estimations suffisamment fiables des coûts futurs de remise en état sont disponibles. Le principe applicable est celui de la responsabilité objective : il n'est pas nécessaire d'établir la preuve de l'infraction légale pour que l'exploitant soit reconnu responsable des dommages. Les exploitants peuvent, à titre facultatif, souscrire une assurance contre les demandes en réparation de dommages.

Les demandes en réparation pour les dommages à l'environnement doivent d'abord être adressées directement par le demandeur à l'entreprise ou à l'organisme concerné. Si cette procédure ne permet pas de parvenir à un accord sur le montant de la réparation, la demande peut être portée devant les tribunaux avant l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la date du dommage (dans la pratique, les demandes en réparation traitées par les tribunaux sont relativement rares). Dans certains cas, la réparation peut être exigée de parties secondaires. Les citoyens ne peuvent saisir les tribunaux directement que s'ils sont des victimes directes; dans le cas contraire, ils doivent porter plainte auprès des autorités environnementales.

La Finlande est dotée d'un dispositif particulier pour indemniser les propriétaires privés de masses d'eau en cas de dommages *éventuels* imputables à la pollution de l'eau. Ce dispositif (hérité des tribunaux des eaux qui existaient en Finlande avant 2000) est appliqué par les Bureaux des permis, dans le cadre de la procédure d'octroi de permis. Le montant de l'indemnité et les parties à indemniser sont, le cas échéant, stipulés dans le permis lui-même. Il s'agit là d'une question débouchant souvent sur des contentieux qui sont à l'origine de nombreux recours concernant lesdits permis (voir section 7.3).

La loi sur l'assurance contre les atteintes à l'environnement instaure un dispositif d'indemnisation complémentaire pour les dommages à l'environnement. En plus de garantir réparation aux victimes des dommages, elle couvre également le coût des mesures à prendre pour prévenir ou limiter ces dommages et remettre en état l'environnement. Dans ce contexte, le champ d'application de la loi est le même que celui de la loi sur la responsabilité environnementale, qui affirme le principe de la responsabilité principale concernant les dommages à l'environnement. Toutefois, la loi n'est pas rétroactive et ne couvre pas l'indemnisation des déversements d'hydrocarbures (couverte par le Fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures).

Une assurance complémentaire peut être souscrite pour garantir que tout préjudice financier puisse être indemnisé par les compagnies d'assurance, même lorsque le responsable du préjudice est inconnu, n'est pas assuré ou est dans l'incapacité de payer l'indemnité. Les primes d'assurance sont obligatoires pour les entreprises privées dont les activités comportent un risque significatif de dommage pour l'environnement ou portent atteinte à l'environnement de manière générale. Sont concernées toutes les entités dont les activités nécessitent un permis environnemental ou un permis de l'Autorité de sécurité technologique pour la manipulation de substances chimiques dangereuses.

Ce régime d'assurance complémentaire est géré par les compagnies d'assurance. Elles ont créé un Centre d'assurance environnementale, qui traite toutes les demandes d'indemnisation recevables.

7.7. Gestion de la mise en application

Financement des activités de mise en application

L'administration de l'environnement est intégralement financée par le ministère de l'Environnement, qui affecte des ressources aux Bureaux des permis et aux CRE. En 2006, le

budget total affecté aux activités de mise en application par les autorités du pays s'est élevé à 21.4 millions EUR. Malgré une forte hausse par rapport à 2002, où il était de 14.6 millions EUR, le budget n'a augmenté que très lentement en termes réels. Les autorités environnementales sont actuellement confrontées à d'importantes réductions d'effectifs.

Le financement des activités de mise en application provient à 80 % des ressources budgétaires (cette proportion est passée de 84 % en 2002 à 78 % en 2006). La différence est couverte par les redevances versées aux Bureaux des permis et aux CRE pour l'instruction des demandes de permis lors de la délivrance. Ces redevances varient entre 300 EUR et 30 000 EUR par installation (un même permis pouvant couvrir plusieurs installations), en fonction des coûts salariaux de l'organisme, définis par un règlement du ministère pour différentes catégories d'activités autorisées. Le produit des redevances peut être utilisé à la discrétion des Bureaux des permis et des CRE (par exemple pour recruter du personnel supplémentaire). Les municipalités imposent également des redevances, calculées selon le même principe.

Planification stratégique

Le ministère de l'Environnement ne fixe pas de priorités nationales en matière de mise en application, et sa stratégie de ciblage se résume à l'existence de quatre dispositifs de surveillance de la conformité correspondant à quatre catégories d'installations. Cette absence d'objectifs formels est également observée à l'échelon local.

Les mécanismes de consultation et de retour d'information entre le ministère de l'Environnement et les autorités environnementales au niveau infranational, ainsi qu'entre les municipalités, sont beaucoup plus développés. Le ministère et les CRE organisent conjointement des séminaires annuels pour débattre des questions de mise en application. Les municipalités comprises dans la même aire métropolitaine se réunissent tous les trimestres pour échanger leurs expériences et les six plus grandes municipalités du pays (Helsinki, Tampere, Turku, Oulu, Espoo et Vantaa) organisent des ateliers annuels sur les bonnes pratiques.

Évaluation des performances

Un système d'indicateurs de performance pour les autorités chargées de l'environnement en Finlande commence tout juste à se développer. Seuls le nombre de permis délivrés, le nombre d'inspections, le nombre de plaintes traitées (ainsi que la rapidité avec laquelle elles sont traitées) et la nature des mesures administratives prises font l'objet d'un large suivi. Récemment, le ministère de l'Environnement a introduit des indicateurs pour mesurer la rapidité d'intervention des inspecteurs (suite à des plaintes, par exemple).

L'évaluation des performances commence par un examen des performances de chaque membre du personnel. Le directeur de chaque CRE évalue chaque année l'efficacité de la surveillance de la conformité au regard de ses objectifs, et publie les résultats sur Internet. Chaque année, le ministère de l'Environnement organise une session d'évaluation des performances et de planification des objectifs à l'intention de tous les CRE. Il a récemment lancé un projet pilote dans un CRE afin de mettre en place un système d'assurance qualité pour la délivrance des permis et la surveillance de la conformité, et de l'intégrer au système de gestion électronique de données existant.

Formation du personnel

Chaque année, tous les inspecteurs bénéficient d'une formation (à ce jour, la majeure partie de cette formation a été organisée par le SYKE). En 2006, par exemple, 32 stages de formation différents ont été proposés aux inspecteurs. Les objectifs individuels sont examinés et arrêtés annuellement entre chaque agent et son responsable hiérarchique. En moyenne, les inspecteurs passent 6 à 7 jours par an en formation. Il est rare que les municipalités organisent leurs propres activités de formation, mais leurs inspecteurs bénéficient de celles du SYKE ou des CRE.

Un nouveau programme de formation destiné à l'ensemble des inspecteurs a été lancé en 2008; il est mis en œuvre par les CRE. Toutefois, il ne s'adresse pas aux inspecteurs municipaux, pour lesquels les communes organisent des actions de formation *ad hoc*. Ce programme est axé sur trois domaines :

- les prescriptions réglementaires et les outils de surveillance de la conformité ;
- la hiérarchisation des priorités et la planification des activités de surveillance; et
- les stratégies et instruments d'exécution.

Il existe également une procédure spéciale de formation et de certification pour les agents chargés de la surveillance des rejets d'eaux usées (ainsi que des eaux de surface et des eaux souterraines). En outre, des policiers reçoivent chaque année une formation sur les questions liées aux infractions environnementales, notamment dans le cadre de cours sur les enquêtes judiciaires.

Notes

1. Comme dans un certain nombre d'autres pays européens, une installation est une unité technique, et il peut y en avoir plusieurs par établissement.
2. Ministère de l'Environnement, 2007 (données relatives à 2006).
3. Ministère de l'Environnement, 2007.

Bibliographie

- EK (2006), *Corporate Responsibility – Practices in Finnish Business*, Confederation of Finnish Industries, Helsinki, www.ek.fi/julkaisut.
- Finnish National Monitoring Group for the Monitoring of Environmental Offences (2003), *Environmental Offences in Finland in 2002 – the Annual Report Following the Interpol Resolution AGN/65/RES/25A*.
- Hietamaki, Markku (2002), « Self-Monitoring (of Air Emissions, Discharges to Water and Waste) in Finland », dans les *Actes de la sixième conférence internationale du réseau INECE*, San José, Costa Rica.
- Hiltunen, Marjukka (2004), *Economic Environmental Policy Instruments in Finland*, Finnish Environment Institute, Helsinki.
- IMPEL (2002), *The Finnish Comparison Programme II*, Réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement, Bruxelles.
- Kivimaa, P., Mickwitz, P. (2003), « Driving Forces for Environmentally Sounder Innovations: The Case of Finnish Pulp and Paper Industry », document présenté à la Conférence de Berlin de 2003 sur la dimension humaine du changement environnemental mondial, Berlin, Allemagne.
- Simila, Jukka (2007), *Regulating Industrial Pollution: The Case of Finland*, Forum Iuris, Helsinki.

Entretiens

- M. Antero Honkasalo, ministère de l'Environnement, Helsinki, 14 janvier 2008
- M. Markku Hietamaki, ministère de l'Environnement, Helsinki, 14 janvier 2008

- M. Juha Lahtela, Environment Centre, ville d'Helsinki, 14 janvier 2008
- M. Eero Yrjo-Koskinen, Association finlandaise pour la conservation de la nature, Helsinki, 14 janvier 2008
- M. Tapani Veistola, Association finlandaise pour la conservation de la nature, Helsinki, 14 janvier 2008
- M. Jukka Noponen, Sitra – Fonds finlandais pour l'innovation, Helsinki, 15 janvier 2008
- M. Martti Korkiakoski, Tekes – Agence de financement de la technologie et de l'innovation, Helsinki, 15 janvier 2008
- M. Jukka Suokas, Finnvera, Helsinki, 15 janvier 2008
- Mme Meeri Palosaari, Confédération des industries finlandaises, Helsinki, 16 janvier 2008
- M. Benny Hasenson, EK – Confédération des industries finlandaises, Helsinki, 16 janvier 2008
- M. Juhani Kaakinen, Centre regional de l'environnement de l'Ostrobotnie du Nord, Oulu, 17 janvier 2008
- M. Sami Koivula, Autorité environnementale de la Finlande du Nord, Oulu, 18 janvier 2008

PARTIE II
Chapitre 8

France

8.1. Principales caractéristiques du cadre législatif et réglementaire de la mise en application

En France, les lois sur l'environnement ont été regroupées dans le Code de l'environnement en 2000. Ce Code comporte une partie législative, qui rassemble les lois, et une partie réglementaire, qui regroupe les décrets ministériels. Le Livre V concerne la réduction et la prévention de la pollution et des risques industriels, y compris les pénalités en cas de non-conformité.

La pièce maîtresse de la législation nationale en matière de lutte contre la pollution est la loi relative aux installations classées* pour la protection de l'environnement (adoptée en 1976, appliquée par le décret 77-1133) qui institue une gestion intégrée de la pollution de l'air et de l'eau, du bruit, des déchets et de la pollution des sols, ainsi que la prévention des risques technologiques liés à une installation. Cette loi a été modifiée plus de 15 fois depuis son adoption. Les installations « classées » relèvent soit d'un régime d'autorisation, soit d'un régime de déclaration selon l'importance de leur impact sur l'environnement. La loi de 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, adoptée dans le sillage de l'explosion survenue sur le site de l'usine chimique AZF à Toulouse, est venue renforcer la prévention des risques et le dispositif d'inspection environnementale.

8.2. Cadre institutionnel de la mise en application

Le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire est en charge de la transposition du droit communautaire sur l'environnement et de l'élaboration de la législation et de la réglementation nationales. La Direction générale de la prévention des risques (DGPR), qui relève du ministère, joue un rôle clé en matière de lutte contre la pollution industrielle; elle fournit des orientations techniques, méthodologiques et réglementaires et exerce une mission de contrôle de la mise en application des dispositions environnementales. Les activités du Service des risques technologiques et de son Bureau de la réglementation, du pilotage de l'inspection et des contrôles de la qualité, en particulier, ont trait à la surveillance de la conformité.

Le Conseil supérieur des installations classées (CSIC), composé de 30 à 35 membres représentant des administrations, des entreprises, des syndicats et des ONG, se réunit une fois par mois; il donne son avis sur les projets législatifs et réglementaires concernant les installations classées et examine les propositions de nouvelles mesures réglementaires.

La plupart des décisions individuelles sont prises, sous l'autorité du ministère, par le *préfet* du département concerné (la France compte 100 départements) en tant que représentant de l'État. Ainsi, toutes les activités de délivrance de permis, de surveillance de

* Le terme *installations classées* est officiellement traduit en anglais par « *classified installations* » par le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire, mais correspond davantage aux concepts de « *listed installations* » ou « *regulated installations* ».

la conformité et d'exécution administrative sont menées sous l'autorité du préfet. Le préfet ou son représentant préside le Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) – composé de représentants des administrations, d'élus locaux, d'ONG et d'experts – qui se réunit mensuellement et concourt à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques locales en matière d'environnement; le CODERST émet également des avis (généralement suivis par le préfet) sur les projets d'actes individuels en matière de permis et de sanctions administratives.

Le préfet bénéficie du soutien d'un certain nombre de *services délégués de l'État*, qui sont soumis à l'autorité du ministère de l'Écologie et du Développement durable en ce qui concerne leurs fonctions d'inspection, mais sont rattachés à d'autres ministères :

- Les Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) qui, dans chacune des 22 régions de France métropolitaine et les deux départements d'Outre-mer, sont chargées de la mise en application des dispositions environnementales en ce qui concerne la majorité des installations industrielles. Outre les directions régionales, on compte environ 120 antennes locales qui permettent de couvrir tous les départements.
- Les Directions départementales des services vétérinaires (DDSV), chargées de la mise en œuvre des prescriptions environnementales en ce qui concerne les sites agricoles, les abattoirs et certaines industries agroalimentaires.
- Le Service technique interdépartemental d'inspection des installations classées (STIIC), qui dépend de la Préfecture de police de Paris et couvre Paris et les départements de la petite couronne.

Les DRIRE, les DDSV et le STIIC emploient au total quelque 1 500 inspecteurs (environ 1 200 équivalents temps plein), qui sont tous fonctionnaires d'État. Les effectifs d'inspecteurs sont en augmentation, en particulier dans les DRIRE, dont le personnel a presque doublé entre 1998 et 2007. Le personnel des directions régionales a un rôle de soutien et de contrôle des activités des directions départementales, où travaillent la majorité des inspecteurs.

Les DRIRE et les autres services d'inspection n'ont pas de laboratoires internes et font appel à des laboratoires extérieurs certifiés par le ministère de l'Écologie et du Développement durable pour réaliser des échantillonnages et des analyses aux frais de l'exploitant. Les DRIRE ne peuvent actuellement pas confier la conduite de leurs activités réglementaires à des entreprises extérieures, mais des possibilités d'externalisation de certaines fonctions de surveillance de la conformité sont à l'étude.

La plupart des inspecteurs sont des généralistes qui couvrent tous les secteurs d'activité. Ils peuvent faire appel à des techniciens des services régionaux des DRIRE lorsqu'ils ont besoin d'aide. Toutefois, on observe une tendance de plus en plus marquée à la spécialisation des inspecteurs et à l'amélioration de leur formation. Chaque inspecteur exerce toutes les fonctions réglementaires en matière de lutte contre la pollution et de prévention des risques, notamment délivrance de permis, inspection et exécution. Toutefois, pour éviter les conflits d'intérêts, un même inspecteur ne peut pas suivre la même installation prioritaire pendant plus de six ans et ne peut pas cumuler fonctions réglementaires et fonctions de conseil. Certaines DRIRE (par exemple celle de Haute-Normandie) ont séparé les fonctions d'autorisation et d'inspection, et organisent une rotation du personnel entre ces deux fonctions.

Outre la réduction et la prévention de la pollution et des risques, le ministère de l'Écologie et du Développement durable est chargé de la protection de la nature et de nombreux autres aspects de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de l'environnement. La protection des ressources naturelles est la principale mission des Directions régionales de l'environnement (DIREN), qui sont des services délégués du ministère placés sous l'autorité du préfet de région.

Dans plusieurs régions, une coopération plus étroite entre la DRIRE et la DIREN est expérimentée. En Haute-Normandie, par exemple, les deux directions sont dirigées par la même personne, coordonnent leurs activités dans le cadre du pôle régional Environnement et Développement durable et publient même un rapport annuel commun. Toutes les DRIRE et les DIREN devraient fusionner au cours de la période 2009-2011 pour donner naissance aux Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

Les six Agences de l'eau, correspondant aux grands bassins hydrographiques, n'assument pas de fonctions réglementaires. Elles perçoivent les redevances acquittées pour les prélèvements d'eau et les rejets d'eaux usées, et les redistribuent aux collectivités locales, aux entreprises et aux exploitants agricoles sous forme de subventions pour financer des projets de prévention et de maîtrise de la pollution, ou de gestion des ressources en eau.

8.3. Régimes réglementaires

Installations réglementées

En France, le terme « installation » n'a pas la même définition qu'au Royaume-Uni, par exemple. Il désigne une unité technique d'un établissement, même s'il arrive que plusieurs unités techniques soient autorisées comme une seule entité (ce qui correspond à la définition d'une « installation » au Royaume-Uni). Les statistiques sur la délivrance de permis et les activités de mise en application sont également établies en termes de nombre d'établissements.

Chaque DRIRE tient à jour une base de données GIDIC sur les installations classées soumises à autorisation et à inspection (les DDSV disposent d'un système d'information analogue, SIGAL). Ces bases de données sont fusionnées une fois par semaine dans une base de données nationale. Enfin, CEDRIC (Consultation électronique des documents relatifs aux installations classées) est une base de données interne contenant les arrêtés préfectoraux et les rapports d'inspection. Pour les installations plus petites, les déclarations sont enregistrées par les préfets. Ces informations sont notamment utilisées pour déterminer les dotations budgétaires des différentes DRIRE.

Deux grands régimes réglementaires s'appliquent aux installations classées : certaines installations doivent obtenir un permis (*autorisation*) du préfet et les autres doivent présenter une *déclaration* au préfet avant de commencer leur activité. Les installations non classées – qui se situent en deçà du seuil de déclaration – ne sont pas réglementées par le ministère à des fins de protection de l'environnement. Elles relèvent des règles locales définies par les communes. Les sources de pollution diffuse sont réglementées pour chaque milieu par le ministère de l'Écologie et du Développement durable et par une direction ministérielle spécifique pour les questions de transport.

En août 2008, on dénombrait environ 500 000 installations classées en France, dont quelque 450 000 relevant du régime de déclaration et 51 000 établissements comptant au moins une installation soumise à autorisation. Parmi ces 51 000 établissements, 7 000 sont visés par la directive PRIP (3 330 élevages, 980 usines de traitement des métaux,

890 établissements de gestion des déchets et 590 usines chimiques), 14 310 sont des exploitations agricoles non visées par la directive PRIP et 4 700 sont des carrières. La France compte environ 1 200 installations industrielles SEVESO seuil haut.

Installations autorisées

En France, la délivrance d'autorisations est intégrée pour tous les milieux environnementaux depuis l'adoption, puis la mise en œuvre, de la loi de 1976 sur les installations classées. L'autorisation est délivrée par le préfet sous forme d'un *arrêté préfectoral* fondé sur une proposition émanant d'un service d'inspection, et reste valable pendant une durée indéterminée (sauf dans le cas des carrières et des décharges). Toutefois, les autorisations doivent être réexaminées tous les dix ans et l'exploitant est tenu de signaler au préfet toute modification significative de ses activités susceptible de justifier le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation.

L'autorisation est préparée par un inspecteur après une procédure de consultation des parties prenantes désignées par la loi, du public et des ONG (il s'agit d'une enquête publique effectuée par recueil de commentaires ou organisation de réunions publiques). Les parties prenantes désignées par la loi sont :

- la Direction régionale de l'environnement (chargée de la protection des ressources naturelles) ;
- la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (chargée de l'eau, des forêts et de certains aspects de la protection de la nature) ;
- la Direction départementale de l'équipement (compétente en matière de permis de construire) ;
- la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (chargée des normes d'hygiène et de la réglementation des nuisances) ;
- la Direction départementale du travail (compétente en matière de sécurité sur le lieu de travail); et
- les collectivités locales.

Certaines catégories d'installations classées (les établissements à haut risque soumis à des autorisations comportant des servitudes, les installations de stockage des déchets et les carrières) sont tenues de constituer une *garantie bancaire ou d'assurance* couvrant les opérations courantes, les accidents potentiels ainsi que le déclassement et la réhabilitation du site. Le montant de la garantie est fixé dans l'autorisation sur la base des estimations de l'exploitant (effectuées selon les instructions ministérielles relatives au calcul) proposées dans le cadre de la demande d'autorisation. Il est réévalué périodiquement.

Une fois l'autorisation délivrée, les conditions qu'elle fixe peuvent être contestées. L'entreprise dispose de deux mois à compter de la date de délivrance pour introduire un recours. D'autres parties prenantes, y compris les ONG, disposent de quatre ans pour introduire un recours à l'encontre des conditions fixées par une autorisation ou d'un an en ce qui concerne les autorisations délivrées à des entités publiques. Le recours doit d'abord être adressé à un service d'inspection, puis (du moins en théorie) au ministre. En cas de rejet, il peut être porté devant un tribunal d'administratif, une cour administrative d'appel et le Conseil d'État.

Une taxe générale sur les activités polluantes est appliquée aux installations soumises à autorisation (à l'exception des exploitations agricoles) sous deux formes : une taxe

ponctuelle due lors de la délivrance initiale de l'autorisation, de son extension, de son renouvellement et (dans certains cas) en cas de changement d'exploitant, et une taxe à l'exploitation, due annuellement.

En 2005, l'Inspection générale de l'environnement du ministère de l'Écologie et du Développement durable a établi un rapport dans lequel elle propose, entre autres, de simplifier le régime d'autorisation pour certaines catégories d'installations classées (celles qui ne sont soumises ni à la directive PRIP ni à la directive SEVESO). Dans le cadre de ce régime intermédiaire, la demande d'autorisation serait plus courte et moins détaillée. La procédure de consultation du public et des parties prenantes serait elle aussi allégée. Les services d'inspection pourraient ainsi consacrer moins de temps à l'examen des demandes d'autorisation et recentrer leur activité sur la surveillance de la conformité. Le ministère a préparé un projet de loi, en attente d'examen parlementaire, afin de mettre en place ce système.

Installations soumises à déclaration

Les installations soumises à déclaration sont régies par des prescriptions contraignantes générales énoncées dans des *arrêtés-types* ministériels. Ces prescriptions sont jointes à l'accusé de réception officiel envoyé par le préfet à l'exploitant. Dans certains cas, elles peuvent être durcies par un arrêté préfectoral pour tenir compte du contexte local. Toutefois, les services d'inspection n'ont en général pas la possibilité de contrôler une déclaration ou de recommander son rejet.

Une disposition réglementaire de 2006 prévoit que certaines catégories d'installations soumises au régime déclaratif doivent demander et subir des contrôles de conformité périodiques (une fois tous les 5 ans, ou tous les 10 ans si elles sont dotées d'un SGE certifié) par des organismes extérieurs agréés par le ministère de l'Écologie et du Développement durable. Par ailleurs, une disposition qui permettrait aux services d'inspection de contrôler les déclarations et d'ajouter des prescriptions particulières pour les installations situées dans des zones écologiquement sensibles est actuellement à l'étude.

8.4. Promotion de la conformité

Information des installations réglementées

La DGPR n'a pas défini de programme formel d'aide à la conformité, mais encourage les services d'inspection à fournir régulièrement aux installations réglementées des informations sur les activités d'inspection et sur les prescriptions à venir dans le cadre de différents types de rencontres. Elle élabore, en coopération avec les organisations professionnelles, des orientations sectorielles sur les MTD et les bonnes pratiques ainsi que sur la réglementation applicable.

L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), organisme indépendant placé sous la tutelle du ministère de l'Écologie et du Développement durable, produit de multiples orientations, supports de formation et autres documents de référence destinés aux autorités chargées de la réglementation et aux installations réglementées. L'INERIS effectue régulièrement des enquêtes de satisfaction, dont les résultats ont valeur d'indicateurs indirects de l'efficacité de ses activités de promotion de la conformité.

En principe, des conseils directs sont donnés à l'exploitant durant la phase préalable à la demande d'autorisation. Toutefois, une circulaire administrative de 2001 n'accorde que peu de temps aux activités préalables à la demande de permis (une seule rencontre avec

l'exploitant) et limite ces activités à l'information sur ce qui doit être fourni dans la demande de permis.

Incitations financières

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) coordonne et finance la recherche et l'innovation technologique dans les domaines de l'énergie et de l'environnement. Elle apporte une assistance technique (audits, aide à la réalisation d'études de faisabilité, etc.) et des subventions pour les projets d'investissement d'entreprises et de collectivités locales. En outre, les fonds structurels européens sont utilisés pour apporter, notamment aux PME, une assistance locale pour la mise en place de systèmes de gestion environnementale.

En France, le soutien financier apporté par l'État aux investissements dans la protection de l'environnement et l'efficacité énergétique prend la forme de prêts et subventions directs alloués pour un projet donné, ou d'incitations fiscales.

Les principales sources d'aides financières directes sont :

- l'ADEME, qui intervient pour un large éventail de projets d'investissement dans les domaines de la lutte contre la pollution de l'air, de la gestion des déchets, de la réhabilitation des sols, des énergies renouvelables, des économies d'énergie et des transports peu polluants (l'intervention de l'ADEME se limite aux projets dont les objectifs vont au-delà de la conformité) ;
- les Agences de l'eau, qui soutiennent des projets de prévention et de maîtrise de la pollution des eaux ou de réutilisation des eaux industrielles (les aides financières ne sont pas accordées aux installations sous le coup d'une mise en demeure) ;
- les Conseils régionaux, qui interviennent en fonction des politiques régionales, souvent en cofinancement avec l'ADEME; et
- les fonds structurels européens, qui sont gérés par les préfetures sur la base des orientations de la Direction régionale de l'environnement et de la DRIRE.

8.5. Surveillance de la conformité

Instrument de surveillance de la conformité

Les services d'inspection distinguent les inspections ciblées ou générales, les inspections rapides, approfondies ou courantes, et les inspections planifiées ou consécutives à des plaintes/accidents. Les inspections sont généralement conduites par un inspecteur de terrain généraliste, encore que dans certaines DRIRE, l'inspecteur soit souvent accompagné par un spécialiste de l'antenne régionale.

Outre les visites d'inspection, les activités de surveillance de la conformité consistent également à examiner les rapports d'autosurveillance et les études techniques et environnementales réalisées par des exploitants et des organismes extérieurs. L'instruction des plaintes fait partie des tâches des services d'inspection mais n'a jamais été considérée comme une véritable priorité. Toutefois, dans le cadre du Programme stratégique de l'inspection des installations classées en cours de mise en œuvre, les services d'inspection sont censés accuser réception de toutes les plaintes et faire connaître par écrit les suites données à la plainte dans un délai de deux semaines.

On observe indiscutablement une tendance à une normalisation quasi totale des méthodes et outils utilisés par les inspecteurs. La DGPR publie un guide méthodologique

des visites d'inspection, portant sur la préparation des visites d'inspection, sur leur contenu et sur la phase de notification des résultats, et contenant les principaux formulaires types. Chaque inspecteur se voit remettre un manuel (vade-mecum, également disponible sur l'intranet de la DGPR) contenant les principales instructions relatives aux procédures, des formulaires types et des informations. En outre, la plupart des services d'inspection éditent leurs propres procédures pour les visites d'inspection et les interventions en cas d'accident.

Ciblage des activités de surveillance de la conformité

Le régime d'inspection couvre toutes les installations relevant du régime d'autorisation. Celles qui sont soumises à déclaration ne sont pas systématiquement incluses dans le programme d'inspection et ne sont pas inspectées, sauf en cas d'accident ou de plainte. Toutefois, elles peuvent être concernées par une campagne d'inspection ciblée organisée à l'initiative du ministère. Les inspections inopinées représentent 10 % du nombre total d'inspections réalisées chaque année dans des installations autorisées – elles sont essentiellement destinées à prélever des échantillons et à vérifier l'exactitude des données d'autosurveillance.

Actuellement, les installations autorisées sont inspectées environ une fois tous les quatre ans en moyenne. Les installations « prioritaires au niveau national » (on en dénombre environ 2 000) sont inspectées au moins une fois par an. Il s'agit :

- des établissements SEVESO « seuil haut » ;
- des installations d'élimination, de traitement et de stockage des déchets d'une capacité supérieure à 20 000 tonnes par an pour les déchets dangereux et à 40 000 tonnes par an pour les déchets municipaux solides ;
- des installations émettant de grandes quantités de polluants (la plupart étant des établissements soumis à la directive PRIP); et
- des établissements qui épandent des déchets ou des produits à base d'effluents (par exemple des boues) sur les sols agricoles.

Il existe également une liste, actualisée chaque année, d'environ 8 000 établissements dits « à enjeu important » (ou prioritaires au niveau régional) qui sont inspectés une fois tous les trois ans et qui comprennent toutes les installations visées par la législation communautaire, en particulier celles qui sont soumises à la directive PRIP et ne font pas partie de la liste des établissements de priorité nationale. Cette liste est établie à l'échelle régionale sur la base de critères nationaux. Toutes les autres installations autorisées doivent être inspectées tous les 7 ans au moins.

Outre les prescriptions nationales relatives aux inspections, il existe une batterie de critères de risque servant à déterminer si certaines installations doivent être considérées comme présentant un degré de priorité plus élevé dans le programme annuel d'inspection, si elles doivent faire l'objet d'une inspection courante ou approfondie, annoncée ou inopinée, ou encore d'une inspection et de contrôles supplémentaires (échantillonnage ou contrôle sur pièces, par exemple). Ces critères portent essentiellement sur l'importance de l'installation (complexité des opérations et caractère plus ou moins sensible du milieu environnant) et sur ses antécédents en matière de conformité aux prescriptions. Ces antécédents sont appréciés d'après le nombre d'infractions enregistrées au cours des quatre années précédentes (établissement d'un procès-verbal d'infraction et/ou d'une mise en demeure) et d'après la rapidité de la notification. L'existence d'un SGE et la

promptitude avec laquelle une installation réagit à des plaintes de la population locale sont considérées comme des circonstances atténuantes, tandis que la survenue d'accidents graves au cours des quatre années précédentes est un facteur aggravant. Les orientations nationales relatives à la planification des inspections fournissent des recommandations précises sur l'utilisation de ces critères.

Chaque service d'inspection élabore un programme d'inspections pluriannuel et un plan annuel qu'il soumet à la DGPR pour approbation. Les plans annuels sont eux-mêmes décomposés en plans de travail des inspecteurs. Le nombre d'inspections sur site s'est fortement accru ces dernières années, ce qui a coïncidé avec une hausse des effectifs d'inspecteurs.

Autosurveillance

Toutes les installations SEVESO et la plupart des installations soumises à la directive PRIP (les exploitations agricoles, par exemple, ne sont pas concernées) sont tenues de procéder à une autosurveillance de leurs rejets polluants et de leurs déchets, et d'en notifier les résultats aux services d'inspection. Certaines DRIRE ont élaboré, à l'intention des exploitants, des guides de l'autosurveillance qui décrivent les méthodes d'échantillonnage et d'analyse à utiliser ainsi que les procédures à suivre en matière de gestion des données et de notification. Le dispositif d'autosurveillance d'une installation est vérifié régulièrement par un laboratoire agréé par le ministère.

Un nouveau régime est en cours d'élaboration, suite à une disposition réglementaire de 2006 qui prévoit des contrôles de conformité périodiques, réalisés par des organismes extérieurs agréés, pour 38 catégories d'installations soumises à déclaration (soit 30 000 installations environ au total). La portée de ces contrôles sera précisée dans un autre règlement d'application en 2008, et le dispositif devrait commencer à fonctionner en 2009.

8.6. Mesures prises en cas de non-respect

Lorsqu'un inspecteur détecte une infraction, il établit un procès-verbal d'irrégularité qu'il transmet au préfet. En cas de danger imminent, l'inspecteur doit demander au préfet (dans le cadre d'une procédure d'urgence) l'autorisation de suspendre ou d'arrêter le fonctionnement de l'installation qui ne respecte pas les prescriptions.

La DGPR a élaboré des orientations concernant les mesures à prendre par le service d'inspection compétent en cas de non-respect des prescriptions; ces orientations font partie du programme de formation ordinaire. Elles prévoient des interventions à la mesure des antécédents de l'exploitant en matière de conformité. Ainsi, un exploitant qui, d'une façon générale, respecte les prescriptions environnementales peut se voir imposer une mise en conformité tenant compte de ses capacités financières et une modification des conditions de son autorisation, alors qu'un exploitant qui a des antécédents d'infractions mineures risque de se voir imposer des sanctions administratives et qu'un contrevenant récidiviste s'expose à une suspension de ses activités et à des sanctions pénales.

Mesures administratives

Les mesures administratives sont décidées par le préfet, indépendamment des mesures pénales susceptibles d'être prononcées par un procureur. Dans un premier temps, le préfet notifie au contrevenant, sur recommandation d'un service d'inspection, un arrêté de *mise en demeure* qui précise les mesures à prendre et la date avant laquelle elles doivent

être prises. La mise en demeure n'est pas une sanction, mais constitue la base légale des mesures d'exécution ultérieures. Dans certaines régions, les préfets utilisent les arrêtés de mise en demeure de manière sélective et les remplacent souvent par une *lettre informelle* visant à convaincre l'exploitant, sans prendre de mesures administratives, de modifier son comportement. Il n'en reste pas moins que ces dernières années, le nombre de mesures administratives officielles a augmenté.

Un service d'inspection vérifie la conformité par rapport aux arrêtés officiels. Si l'exploitant ne rétablit pas la conformité dans le délai indiqué par l'arrêté de mise en demeure, le préfet peut utiliser, successivement ou simultanément, les moyens suivants :

- Il peut imposer la *consignation* d'une somme d'argent auprès d'un comptable public, à titre de garantie de mise en œuvre des mesures correctives prescrites. Cette somme est égale ou légèrement supérieure au coût estimatif des mesures (il n'existe toutefois pas d'instructions particulières sur la manière d'évaluer ce coût). Ce dépôt de garantie est restitué (souvent en plusieurs échéances) après vérification de la mise en conformité ou, dans des cas exceptionnels, utilisé pour couvrir une partie du coût des mesures correctives lorsque ces dernières sont mises en œuvre par l'État. La consignation est la sanction administrative la plus utilisée, même si la procédure à suivre pour l'appliquer est relativement longue et complexe.
- Il peut prendre un *arrêté* pour que l'État procède à l'exécution d'office des mesures prescrites par le service d'inspection aux frais de l'exploitant (*travaux d'office*). L'État étant réticent à prendre en charge les actions correctives, ce type de mesure n'est que très rarement utilisé et réservé aux cas où l'exploitant n'obtempère pas à la mesure de consignation.
- Il peut décider de fermer temporairement l'installation ou de suspendre son autorisation et prendre des mesures pour prévenir toute dégradation supplémentaire de l'environnement pendant la période de suspension.

Le préfet peut ordonner la *fermeture définitive* d'une installation s'il constate qu'elle est exploitée sans l'autorisation ou la déclaration requise, ou si la demande d'autorisation a été rejetée. Une autorisation peut également être annulée pour des raisons de sécurité publique ou si l'exploitant refuse de mettre en œuvre les actions correctives prescrites. Si l'exploitant refuse d'obtempérer à un arrêté de fermeture temporaire ou définitive, le préfet peut décider de mettre l'installation sous *scellé*.

Un projet de loi (en attente d'examen parlementaire à la date de rédaction du présent rapport) envisage l'introduction d'amendes administratives et d'une amende journalière (*astreinte*), pouvant être imposées par le préfet. Les infractions mineures seraient ainsi passibles de mesures administratives et non pénales.

Le préfet dispose d'une latitude importante en ce qui concerne l'application de ses pouvoirs d'exécution. Après avoir pris un arrêté de mise en demeure, il peut négocier avec l'exploitant pour convenir de mesures de remise en conformité sans appliquer d'autres sanctions. La fréquence avec laquelle ce mécanisme de négociation est utilisé (en général en lien avec les conséquences économiques et sociales qu'aurait l'application de sanctions lourdes) varie fortement d'une région à l'autre. Face à cette situation, un projet de loi sur l'harmonisation de l'exécution des dispositions environnementales (*police de l'environnement*) est actuellement en cours d'élaboration. En cas de sanction administrative, l'exploitant ou le public peut introduire un recours devant le tribunal administratif selon la même procédure que celle utilisée pour contester les conditions prescrites par une autorisation.

Les statistiques relatives à la conformité des installations prioritaires au niveau national sont disponibles sur Internet. De plus, la base de données en ligne ARIA (Analyse, recherche et information sur les accidents) recense plus de 30 000 incidents ou accidents industriels.

Mesures pénales

En cas d'exécution pénale, le service d'inspection transmet directement au procureur de la République un *procès-verbal* (ou PV) dans un délai de cinq jours à compter de la détection de l'infraction, avec copie au préfet. Il existe des instructions nationales sur la date à laquelle les poursuites doivent être engagées et des instructions locales élaborées par chaque service d'inspection sur la manière d'engager les actions pénales. Le *procès-verbal* peut également être dressé et transmis par la police.

Le procureur décide s'il y a lieu de déférer l'affaire au tribunal. Il n'est tenu d'engager des poursuites que si l'affaire engage la responsabilité civile de l'exploitant vis-à-vis d'une partie privée. En 2005, le ministère de la Justice a publié des « Orientations de politique pénale en matière d'environnement » à l'intention des procureurs et des tribunaux. Ce texte préconise notamment des consultations régulières, à l'échelon départemental, entre procureurs et autorités compétentes.

Les infractions mineures (ou *contraventions*), par exemple le non-respect d'un arrêté ministériel ou préfectoral, le défaut de notification au préfet d'un changement important dans l'exploitation de l'installation, ou le défaut de déclaration, relèvent de la compétence des *tribunaux de police*, qui peuvent imposer une amende par infraction ou une amende journalière. Les délits sont passibles d'amendes plus élevées ou de peines d'emprisonnement. Le juge peut également prononcer, à l'encontre de l'exploitant, une interdiction d'exploitation de l'installation à caractère temporaire (d'une durée maximale de cinq ans) ou définitif. En droit français de l'environnement, aucune infraction n'est considérée comme un crime. Le projet de loi prévoit la possibilité pour le tribunal de rendre une injonction de réparation des dommages causés à l'environnement, réparation qui doit être effectuée dans un délai donné, soit par l'exploitant, soit par l'organisme public aux frais de l'exploitant. Toutes les décisions des tribunaux de première instance sont susceptibles d'appel devant la Cour d'appel.

Bien que les sanctions pénales soient devenues plus sévères au fil du temps et que le nombre de demandes de poursuites soit en hausse, il est en réalité rare que des sanctions pénales soient effectivement appliquées. Cela tient avant tout au faible degré de priorité attribué par les procureurs aux affaires concernant l'environnement.

Responsabilité civile

Il existe des dispositions concernant les poursuites engagées par des parties privées devant un juge civil (*tribunal d'instance*), qui a la faculté d'ordonner non seulement le paiement de dommages et intérêts, mais aussi des mesures d'atténuation. Un juge civil peut également ordonner le remboursement des frais engagés par l'État pour intervenir suite à une infraction (par exemple en cas d'accident); en revanche, il ne peut pas ordonner la fermeture d'une exploitation, ni évaluer les conditions fixées par une autorisation (ces conditions peuvent être contestées devant un tribunal administratif). Les parties privées peuvent également porter une affaire devant un tribunal de droit pénal.

8.7. Gestion de la mise en application

Financement des activités de mise en application

Les activités liées à la mise en application des dispositions environnementales sont intégralement financées par le budget de l'État. Le produit des redevances et des taxes payées par les installations industrielles qui, par le passé, contribuait au financement des activités d'inspection est désormais affecté au budget de l'État. Aucun effort n'est entrepris pour aligner les redevances et taxes sur les coûts liés à la réglementation, et il n'existe pas d'affectation budgétaire par tâche. Malgré une forte augmentation des fonds alloués aux services d'inspection ces dernières années, les entreprises comme les ONG exhortent le gouvernement à augmenter encore ces financements.

Le ministère de l'Écologie et du Développement durable examine chaque année le besoin de financement total au niveau national. Le financement alloué à chaque région dépend de son niveau d'industrialisation par rapport aux autres régions. Il est calculé sur la base d'une série de critères, notamment le nombre d'installations pondéré en fonction de leur catégorie de priorité (SEVESO, PRIP, etc.).

La DGPR veille à l'efficacité de l'utilisation des ressources des services d'inspection à l'aide d'une série d'indicateurs de performance, en particulier : le nombre moyen d'arrêtés préfectoraux par inspecteur, le nombre de mises en demeure par visite d'inspection, le pourcentage d'autorisations attribuées au cours d'une année, etc.

Planification stratégique

La DGPR prépare un plan annuel d'actions nationales, articulé autour de priorités thématiques. Ces priorités sont définies sur la base d'une consultation des services d'inspection et d'autres parties prenantes, notamment du secteur privé. Chaque action est accompagnée d'indicateurs de performance. Sur la base de ce plan d'actions nationales, chaque service d'inspection élabore une stratégie de mise en œuvre régionale, qui tient rarement compte des priorités locales.

En 2008, le ministère a adopté un Programme stratégique 2008-2012 de l'inspection des installations classées qui vise les objectifs suivants :

- accroître la transparence de l'action de l'inspection auprès des tiers (notamment en faisant appel à Internet) ;
- renforcer la qualité et l'opportunité des décisions relatives à l'attribution des autorisations sur l'ensemble du territoire; et
- accroître l'efficacité de l'action des inspecteurs en améliorant la définition des priorités et la planification.

Évaluation des performances

Le cadre national d'évaluation des performances regroupe plusieurs catégories d'indicateurs couvrant :

- les progrès dans la mise en œuvre des actions définies comme des priorités nationales ;
- les activités d'inspection ;
- les sanctions administratives et pénales ;
- la rapidité des décisions d'autorisation ;

- les activités de mise en application à l'égard des installations prioritaires au niveau national; et
- l'instruction des plaintes.

Les données sont transmises par chaque DRIRE aux préfets concernés et à la DGPR. Les résultats des activités de mise en application menées à l'échelle nationale et par les différentes DRIRE et autres organismes réglementaires sont résumés dans les rapports d'activité annuels de la DGPR, qui présentent un suivi des indicateurs de performance. Des rapports régionaux plus détaillés sont également publiés.

De nombreuses DRIRE ont obtenu une certification de conformité à la norme ISO 9001 relative aux systèmes de gestion de la qualité. Elles disposent d'un système d'objectifs et d'indicateurs de performance plus élaboré que celui exigé par la DGPR, en particulier en ce qui concerne l'attribution d'autorisations et l'inspection.

Dans le cadre du processus de contrôle des performances, le directeur de la DGPR rencontre chaque année les directeurs des DRIRE et des DDSV et les responsables de leurs services d'inspection. Le ministère fait également appel à des experts indépendants, qui examinent régulièrement (en général une fois tous les cinq ans) les activités spécifiques menées par chaque DRIRE. Tous les quatre à cinq ans, l'Inspection générale de l'environnement (service de contrôle interne au ministère) contrôle l'efficacité des services d'inspection à l'échelon régional. La *Cour des comptes* procède également à des examens réguliers.

Formation du personnel

L'essentiel de la formation est fourni au niveau central, par le ministère de l'Écologie et du Développement durable, pour les inspecteurs de tous les services concernés. La formation d'inspecteur comporte une formation de prise de poste de deux semaines, destinée aux nouveaux agents, et un programme de formation de base couvrant neuf domaines thématiques, des risques industriels à la gestion des situations d'urgence en passant par l'information et la communication. Au-delà de ces formations, chaque DRIRE apprécie si une autre formation est nécessaire lors des entretiens annuels d'évaluation entre les inspecteurs et leurs responsables hiérarchiques. Une trace des formations officielles suivies par un inspecteur au cours de sa carrière est conservée. En outre, l'encadrement des nouvelles recrues par des agents plus expérimentés contribue aussi à la formation en cours d'emploi.

Mesurer et infléchir l'impact sur les installations réglementées

La Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique évalue l'impact réglementaire des projets de loi. Cette activité s'inscrit dans le cadre d'une initiative plus large d'amélioration de la réglementation que devrait lancer le gouvernement français à brève échéance pour alléger les charges administratives. Les outils qui devraient être utilisés pour évaluer le poids administratif d'une réglementation sont notamment le modèle des coûts standard (comme dans beaucoup d'autres pays européens) et deux méthodologies françaises : l'une relative aux coûts administratifs supportés par les organismes publics, l'autre portant sur le coût financier que représente, pour les entreprises, l'obtention d'une décision de l'État. À ce jour, toutefois, l'impact de la réglementation environnementale sur les installations réglementées, et notamment sur leur compétitivité, n'a que très rarement (voire jamais) été évalué.

Bibliographie

- ADEME, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, *www.ademe.fr*, consulté le 17 octobre 2007.
- Agence de l'eau Seine-Normandie, *Les aides de l'agence à l'industrie*, *www.eau-seine-normandie.fr*, consulté le 17 octobre 2007.
- DRIRE Auvergne (2006), *L'environnement et l'industrie en Auvergne*, ministère de l'Écologie et du Développement durable, Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement Auvergne, *www.auvergne.drire.gouv.fr*.
- DRIRE Auvergne (2006), *Les risques industriels en Auvergne: Édition 2006*, ministère de l'Écologie et du Développement durable, Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement Auvergne, *www.auvergne.drire.gouv.fr*.
- DRIRE Haute-Normandie (2006), *Bilan 2005/Objectifs 2006*, Direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement Haute-Normandie, Rouen.
- DRIRE Haute-Normandie (2006), *Rapport d'activité 2006*, Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement Haute-Normandie, Rouen.
- DRIRE Haute-Normandie (2007), *Vade-mecum de l'autosurveillance eau – guide à l'attention des exploitants*, Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement Haute-Normandie, Rouen.
- IMPEL (2002), *IMPEL Review Initiative: Fourth Review, France*, Réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement, Bruxelles.
- INERIS (1998), *Circulaire n° 98-72 du 18 juin 1998 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement : mise en demeure prévue par l'article 23 de la loi du 19 juillet 1976*, Institut national de l'environnement industriel et des risques, *http://aida.ineris.fr*, consulté le 23 octobre 2007.
- INERIS (2007), *Un expert national au service de la sécurité environnementale*, Institut national de l'environnement industriel et des risques.
- MEDAD, *Contrôles périodiques des installations classées soumises à déclaration*, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire, *www.ecologie.gouv.fr/Controles-periodiques-des.html*, consulté le 1^{er} août 2007.
- MEDAD, *Inspection des installations classées*, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire, *http://installationsclassées.ecologie.gouv.fr*, consulté le 30 juillet 2007.
- MEDAD, *L'étude des dangers – un outil efficace de maîtrise des risques technologiques*, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire, *www.ecologie.gouv.fr*, consulté le 30 juillet 2007.
- MEDAD (2007), *Projet d'ordonnance relative à des mesures de simplification en matière pénale*, version du 24 mai 2007, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement et de l'Aménagement durables, Paris.
- MEDD (2004), *Programme de modernisation et de renforcement de l'inspection des installations classées en DRIRE 2004-2007*, ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.
- MEDD (2005), *Inspection des installations classées – Bilan d'activité 2005*, ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.
- MEDD (2005), *Inspection des installations classées – une mission de police environnementale auprès des établissements industriels et agricoles*, ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.
- MEDD (2006), *Actions nationales 2006*, ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.
- MEDD (2006), *Inspection des installations classées – Bilan des actions nationales 2005*, ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.
- MEDD (2006), *Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) – guide à destination des élus locaux*, ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.
- MEDD (2006), *Prévention des pollutions et des risques – la charte de l'inspection des installations classées*, ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.
- MEDD (2006), *Programme triennal de modernisation de l'inspection des installations classées en DDSV*, ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.

- MEDD (2006), *Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées*, ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.
- MEDD (2006), *Réglementation des installations classées industrielles et agricoles : 30 ans après la loi du 19 juillet 1976, quelles perspectives?*, ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.
- MEDD (2007), *Actions nationales 2007*, ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.
- MEDD (2007), *Inspection des installations classées – Bilan des actions nationales 2006*, ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.
- MEDEF (2003), *Développement durable et PME*, Mouvement des entreprises de France, Paris.
- MEDEF (2007), *Prévention et réduction intégrées de la pollution : le bon usage des BREF*, Mouvement des entreprises de France, Paris.
- ministère de la Défense (2004), *Décret n° 2004-612 du 24 juin 2004 portant création d'un Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique*, Décrets, arrêtés, circulaires : textes généraux, ministère de la Défense, Paris.
- ministère de la Justice (2005), *Orientations de politique pénale en matière d'environnement*, ministère de la Justice, Direction des affaires criminelles et des grâces, circulaire du 23 mai 2005.
- OCDE (2005), *Examens environnementaux de l'OCDE : France*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- SPPPI Basse-Seine (2004), *Charte pour la gestion du risque industriel en Haute-Normandie*, DRIRE Haute-Normandie, Rouen.

Entretiens

- Mme Patricia Blanc, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire, Paris, 21 septembre 2007
- Mme Annick Bonneville, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire, Paris, 21 septembre 2007
- Mme Hélène Brunet-Lecomte, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire, Paris, 21 septembre 2007
- M. Hervé Vanlaer, DRIRE Auvergne, Clermont-Ferrand, 23 octobre 2007
- M. Gilles Cerisier, DRIRE Auvergne, Clermont-Ferrand, 23 octobre 2007
- M. Rémi Chabrilat, ADEME, Clermont-Ferrand, 23 octobre 2007
- M. François Noisette, DIREN Auvergne, Clermont-Ferrand, 23 octobre 2007
- Mme Christine Gilloire, France Nature Environnement, Paris, 25 octobre 2007
- M. Philippe Ducrocq, DRIRE Haute-Normandie, Rouen, 6 novembre 2007
- M. Claude Morel, Préfecture de Haute-Normandie, Rouen, 6 novembre 2007
- M. Martine Ramel, INERIS, Paris, 8 novembre 2007
- Mme Laurence Rouger de Grivel, MEDEF, Paris, 9 novembre 2007
- M. Philippe Lucas, Agence de l'eau Seine-Normandie, Nanterre, 9 novembre 2007

PARTIE II
Chapitre 9

Japon

9.1. Principales caractéristiques du cadre législatif et réglementaire de la mise en application

Exception faite de la loi-cadre sur l'environnement (1993, dernière modification en 2006) et d'autres lois horizontales, ce sont des lois indépendantes ou des lois et leurs textes d'application qui constituent le cadre de la réglementation sur la protection de l'environnement au Japon. Les principales lois spécifiques à un milieu sont la loi sur la lutte contre la pollution de l'air (1968, dernière modification en 2006), la loi sur la lutte contre la pollution de l'eau (1970, dernière modification en 2006) et la loi sur la gestion des déchets et le nettoyage public (1970, dernière modification en 2006). Les autres lois en rapport avec la mise en application des dispositions environnementales sont notamment :

- La loi sur les sanctions à l'encontre des délits environnementaux portant atteinte à la santé humaine (1970).
- La loi sur l'indemnisation et la prévention des dommages pour la santé liés à la pollution (1987, dernière modification en 2006).
- La loi sur le règlement des litiges relatifs à l'environnement (1970, dernière modification en 2001).
- La loi sur la prise en charge par les entrepreneurs du coût des projets publics de lutte contre la pollution (1970, dernière modification en 2003).

Les dispositifs nationaux de lutte contre la pollution en place au Japon reposent sur deux éléments fondamentaux : les normes légales de qualité environnementale et les normes relatives aux émissions/effluents fixées dans la législation secondaire. Les normes d'émissions et d'effluents sont uniformes et ne sont pas spécifiques à un secteur d'activité. Par exemple, les normes d'effluents couvrent 15 paramètres généraux (liés au milieu biologique) et 27 polluants toxiques. Des charges totales de polluants sont également fixées pour les polluants atmosphériques dans les régions confrontées à de graves problèmes de pollution de l'air, et pour les polluants de l'eau dans les baies et les mers intérieures.

La plupart des lois sur l'environnement contiennent des dispositions sur la sanction du non-respect des prescriptions. En outre, les activités susceptibles de présenter des risques pour la population peuvent également relever du Code pénal ou de la loi sur les sanctions à l'encontre des délits environnementaux portant atteinte à la santé humaine.

Les autorités locales ont la faculté d'adopter leurs propres ordonnances pour réglementer d'autres polluants et/ou installations qui ne relèvent pas de la législation nationale sur la lutte contre la pollution. La majorité des autorités préfectorales ont émis des ordonnances locales fixant des normes d'émissions et d'effluents plus sévères dans les zones où les normes de qualité environnementale sont systématiquement enfreintes (par exemple dans la région de la baie de Tokyo).

9.2. Cadre institutionnel de la mise en application

Niveau central

Le ministère de l'Environnement est la principale institution compétente en matière de réglementation de la pollution de l'air, de l'eau et des sols; de surveillance environnementale; de gestion et de prévention des déchets; et de protection de la biodiversité. Il est également chargé de formuler et de mettre en œuvre les politiques, plans, principes directeurs et normes dans le domaine de l'environnement. Le ministère détermine les substances réglementées, fixe des normes environnementales et définit le champ d'application de la réglementation.

Le ministère de l'Environnement n'a pas de service distinct chargé des questions concernant la conformité aux prescriptions et les mesures prises pour faire respecter ces prescriptions. Toutefois, le personnel de ses sept Offices régionaux de l'environnement peut conduire des inspections sur site en cas d'accident grave ou autre situation d'urgence (catastrophe naturelle, par exemple). Les Offices régionaux coordonnent également, si nécessaire, l'action des préfetures à l'égard des mouvements de déchets dangereux sur le territoire national, ainsi que des exportations et importations de ces déchets.

Les autres ministères investis de compétences en matière de gestion de l'environnement sont notamment les suivants :

- ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche : gestion des forêts naturelles, conservation des ressources halieutiques, promotion d'une agriculture durable et réglementation des produits agrochimiques ;
- ministère de l'économie, du Commerce et de l'Industrie (METI) : promotion des économies d'énergie, développement des technologies de prévention et de contrôle de la pollution industrielle, et recyclage des déchets industriels (le METI possède une unité transversale, chargée des questions d'environnement); et
- ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures et des Transports : lutte contre la pollution imputable aux véhicules routiers, développement des infrastructures d'assainissement, restauration des cours d'eau et prévention de la pollution des zones côtières.

En outre, des *conseils d'experts* apportent un éclairage précieux aux décideurs sur les questions d'environnement. Il en existe plusieurs, placés sous l'égide du ministère de l'Environnement. Le Conseil central pour l'environnement est le plus important de ces organes consultatifs. D'autres ministères disposent également de Conseils dont la sphère de compétence inclut les questions environnementales.

L'Agence pour la restauration et la conservation de l'environnement est une institution administrative indépendante qui recueille des fonds pour l'indemnisation des dommages à l'environnement, indemnise les victimes de la pollution et accorde des financements aux autorités locales pour leurs activités de prévention de la pollution.

Niveau infranational

La mise en œuvre et l'exécution de la législation nationale sur l'environnement incombe principalement aux 47 autorités préfectorales du Japon. Par ailleurs, plusieurs dizaines d'autorités municipales métropolitaines (généralement pour les villes de plus de 500 000 habitants), désignées à l'échelon national, sont dotées des mêmes compétences que les préfetures en matière d'environnement. Les services chargés de l'environnement

au sein des préfectures et des communes sont organisés selon les programmes par milieu, et certaines préfectures ont aussi des antennes locales de l'environnement. Les autres municipalités n'ont pas de compétences réglementaires en matière d'environnement (leur rôle se limite à la gestion des déchets municipaux).

Pour certains polluants ou certaines zones, les autorités préfectorales et les municipalités désignées par ordonnance peuvent fixer des normes locales d'émission qui sont plus sévères que celles prévues par la législation nationale. Elles peuvent également, sur ordre du ministère de l'Environnement, mettre en place des programmes régionaux de lutte contre la pollution comportant des mesures réglementaires ou des prescriptions spéciales pour les zones très polluées. Les autorités préfectorales reçoivent les déclarations des installations réglementées, délivrent des permis aux installations de gestion des déchets, collectent les rapports d'autosurveillance et procèdent à des visites d'inspection. Les inspecteurs font officiellement partie de l'autorité préfectorale. Il n'existe pas de séparation entre les fonctions d'attribution de permis et d'inspection, ni sur le plan institutionnel, ni sur celui du personnel.

Pour exercer leurs fonctions de contrôle réglementaire, les autorités préfectorales coopèrent fréquemment avec la police préfectorale, les autorités fiscales concernées et d'autres organismes (par exemple en menant conjointement les inspections sur site d'installations de traitement des déchets). Lorsque les autorités nationales et locales ont des opinions divergentes et que la procédure administrative ne permet pas de résoudre le problème, il est possible de recourir à des mécanismes indépendants de règlement des différends. Diverses instances (par exemple, le Conseil de règlement des différends entre les autorités centrales et locales) examinent les dossiers et émettent des recommandations, selon les parties en cause.

9.3. Régimes réglementaires

Installations réglementées

Le champ d'application de la plupart des régimes réglementaires est défini par l'État au moyen de décrets ou ordonnances ministériels. En principe, la définition des entités réglementées, les dispositions réglementaires applicables, les régimes spéciaux applicables aux PME et les périodes de transition réglementaires sont autant de questions examinées par des organes composés de parties prenantes, comme le Conseil central pour l'environnement. Les autorités locales identifient chaque installation à réglementer.

La taille de la communauté réglementée est définie séparément pour chaque régime réglementaire. Ainsi, plus de 290 000 installations sont régies par la loi sur la lutte contre la pollution de l'eau; 92 000 sont des « installations émettrices de suie et de fumée » et 10 000 sont considérées comme des « installations émettrices de particules non spécifiques » au sens de la loi sur la lutte contre pollution de l'air.

Déclarations et autorisations

Les nouvelles installations régies par la loi sur la lutte contre la pollution de l'air ou la loi sur la lutte contre la pollution de l'eau sont tenues de soumettre une *déclaration* aux autorités préfectorales (ou, dans les municipalités désignées par ordonnance, au maire) 60 jours avant de s'établir. Si une installation a soumis une déclaration mais ne respecte pas les normes d'émissions/effluents ou, le cas échéant, les charges totales de produits polluants, le gouverneur de la préfecture peut ordonner à l'exploitant de modifier la

conception de son installation ou ses procédés technologiques, ou encore de renoncer à son projet. Aucune autre obligation officielle n'est imposée aux exploitants dans le cadre de la procédure de déclaration (les obligations en matière d'autosurveillance et d'autodéclaration sont fixées dans des ordonnances). En principe, la validité des déclarations n'est pas limitée dans le temps. Toutefois, une nouvelle déclaration est exigée en cas de modification partielle de l'installation.

Les installations d'élimination et de traitement des déchets qui relèvent de la loi sur la gestion des déchets et le nettoyage public doivent demander une *autorisation* auprès du gouverneur de préfecture (ou, dans les municipalités désignées par ordonnance, du maire). Les installations de gestion des déchets municipaux exploitées par les municipalités elles-mêmes n'ont pas besoin d'autorisation. Si le demandeur ne respecte pas les normes de conception ou d'exploitation, le gouverneur de la préfecture refuse de lui attribuer l'autorisation. Les décisions et conditions relatives aux autorisations peuvent être contestées par l'exploitant ou par toute partie directement concernée auprès du ministère de l'Environnement en vertu de la loi sur les recours administratifs, ou auprès d'un tribunal. Les autorisations ont une validité de cinq ans. La gestion des déchets entre le moment de leur production et celui de leur élimination, en passant par leur stockage et leur transport, donne lieu à l'établissement de documents de suivi des déchets industriels (semblables à ceux utilisés aux États-Unis), qui sont du ressort des autorités préfectorales et municipales compétentes.

Accords négociés

La recherche d'un consensus entre les entreprises et les autorités préfectorales et municipales est une caractéristique importante de la mise en application des prescriptions au Japon. Bien qu'ils ne soient en principe pas juridiquement contraignants, les accords locaux de lutte contre la pollution (LPCA) entre une préfecture, une municipalité et un exploitant sont très couramment utilisés pour atteindre les objectifs environnementaux. Ils sont souvent négociés directement entre les autorités locales et une installation polluante, ce qui permet de fixer au cas par cas les limites d'émission et les modalités d'autosurveillance et d'autodéclaration. Les LPCA définissent des prescriptions « sur mesure », adaptées au contexte local. Ils concernent généralement des milieux de l'environnement et/ou des catégories de polluants posant un problème particulier. À ce jour, plus de 40 000 installations ont été parties à un LPCA.

Il est rare que le public participe aux négociations, et il n'a aucun droit de regard sur la majorité des accords. Il n'en reste pas moins que les accords négociés sont très respectés par les entreprises, les autorités locales subordonnant couramment une décision favorable en matière de déclaration et d'autorisation à la signature de tels accords. Le ministère de l'Environnement n'exerce pas de surveillance sur l'application des accords locaux de lutte contre la pollution.

Initiatives volontaires

En outre, la plupart des secteurs d'activité japonais, des industries manufacturières à la distribution, en passant par les transports et la construction, ont adopté des programmes d'action volontaires. Ces programmes comportent des objectifs quantitatifs et des échéances concernant, par exemple, la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, la réduction, la réutilisation et le recyclage des déchets (les 3 R), ainsi que la réduction de l'utilisation de substances chimiques dangereuses dans le processus de

fabrication. Les entreprises japonaises voient ces initiatives comme un moyen de réduire le risque de renforcement de la réglementation imposée par les pouvoirs publics.

Dès 1991, la Fédération japonaise des entreprises (*Keidanren*) a adopté une Charte de comportement des entreprises qui contient des principes importants en matière d'environnement. Cette Charte concerne la gestion environnementale des entreprises, vue comme un élément fondamental de la stratégie mise en œuvre par les entreprises japonaises pour améliorer leur compétitivité mondiale. Le plan d'action volontaire du *Keidanren* sur l'environnement (1997) a créé un cadre pour la mise en œuvre des mesures environnementales à tous les niveaux de l'industrie japonaise, en énonçant des objectifs spécifiques et en prévoyant des enquêtes de suivi annuelles.

9.4. Promotion de la conformité

Information des installations réglementées

Le ministère de l'Environnement n'a pas de programme permanent destiné à promouvoir le respect des prescriptions environnementales par les entreprises. Toutefois, lorsque de nouvelles réglementations sont introduites, il prépare, souvent en coopération avec le METI, une documentation, des brochures et d'autres matériels documentaires, qui constituent des supports informatifs et pédagogiques pour les entreprises. Ces éléments sont communiqués aux entreprises par l'intermédiaire des autorités locales, des organisations professionnelles, etc. Le ministère de l'Environnement diffuse également des informations via son site Internet et ceux des organismes concernés.

Les autorités locales informent les organisations professionnelles sur leur propre réglementation, font des présentations pédagogiques, organisent des sessions de formation pour le personnel chargé de l'environnement au sein des entreprises, distribuent des supports de sensibilisation accessibles, etc. Elles envoient aussi des représentants aux réunions des sections locales des organisations professionnelles.

Promotion des bonnes pratiques de gestion environnementale

Le ministère de l'Environnement encourage les entreprises à adopter des systèmes de gestion environnementale (SGE), notamment conformes aux normes ISO 14001 et Eco Action 21 ainsi qu'aux normes de comptabilité environnementale. La Banque de développement du Japon a mis en place un dispositif pour soutenir les entreprises qui cherchent à promouvoir un mode de gestion respectueux de l'environnement. Ce dispositif repose sur un criblage environnemental qui permet à la Banque de développement d'évaluer le niveau de gestion environnementale de l'entreprise et de tenir compte de ses constatations dans les conditions dont elle assortit l'octroi d'un financement. Toutefois, il n'existe pas de mécanisme réglementaire pour inciter les entreprises à faire certifier leur SGE.

Incitations financières

Le gouvernement japonais accorde des avantages fiscaux (par exemple une réduction du taux de l'impôt local sur les sociétés) ainsi que des prêts bonifiés, et parfois des subventions, aux entreprises qui utilisent des technologies plus propres et moins dommageables pour le climat. Les critères d'éligibilité sont fixés par le gouvernement national. Des aides financières directes sont consenties par les institutions financières publiques, en l'occurrence la Banque de développement du Japon (pour les grandes entreprises) et la Société japonaise pour l'environnement (pour les petites et moyennes entreprises).

9.5. Surveillance de la conformité

Instruments de surveillance de la conformité

Les autorités locales chargées de faire respecter les dispositions environnementales effectuent des inspections sur site. Il s'agit toujours d'inspections par milieu, dont la plupart sont inopinées. Le ministère de l'Environnement n'impose pas de fréquence d'inspection, cette question étant laissée à la discrétion des autorités locales compétentes. Certaines préfectures et municipalités désignées par ordonnance ont fixé des critères de priorité pour cibler leurs inspections. Ces critères sont notamment le volume total d'émissions/effluents polluants, le rejet de substances polluantes dangereuses et les antécédents de l'exploitant en matière de conformité. Le nombre d'inspections reste relativement stable dans le temps.

Bon nombre d'inspections comportent une surveillance des émissions/effluents destinée à vérifier les données d'autosurveillance communiquées par l'exploitant. Les autorités locales peuvent mesurer elles-mêmes les rejets polluants des installations et faire analyser des échantillons par un laboratoire agréé ou confier certaines parties de la procédure à des organismes privés spécialisés. Certaines autorités locales cherchent à aller au-delà de la vérification du respect des normes d'émissions/effluents en contrôlant les processus de production, mais il n'existe pas d'inspections multimilieus.

En ce qui concerne les procédures formelles d'inspection, les pratiques varient d'une autorité locale à l'autre. Le ministère de l'Environnement publie certes des orientations pour que les autorités locales élaborent des manuels d'inspection sur site, mais ces orientations ne sont pas toujours suivies par les autorités préfectorales et municipales. Pour certains programmes, les autorités locales publient des manuels destinés à leurs inspecteurs, mais pour d'autres elles se limitent à des aide-mémoire, et parfois ne donnent aucune instruction officielle. Les rapports d'inspection, ainsi que les échanges officiels entre une autorité et un exploitant, peuvent être communiqués au public sur demande.

Autosurveillance

La loi sur la lutte contre la pollution de l'air et la loi sur la lutte contre la pollution de l'eau font obligation à toutes les installations réglementées de mesurer soit en continu, soit périodiquement, leurs émissions et effluents, d'enregistrer les résultats de ces mesures et de les conserver pendant une période donnée. L'autosurveillance est généralement effectuée par un laboratoire agréé. La loi ne prévoit pas d'obligation de communication régulière des résultats, sauf en ce qui concerne les dioxines.

9.6. Mesures prises en cas de non-respect

Mesures administratives

Au Japon, les mesures administratives visent à guider les exploitants ou à leur ordonner de se conformer aux obligations, mais non à imposer des sanctions. Les autorités locales compétentes favorisent l'observation des dispositions réglementaires principalement en menant des inspections et en publiant des *orientations administratives* fondées sur les résultats des inspections. De fait, la plupart des entreprises font en sorte de se conformer aux orientations données : l'intervention des autorités est déjà considérée comme une sanction et l'éventualité d'une atteinte à leur réputation constitue vraisemblablement pour les entreprises japonaises un facteur dissuasif plus puissant que les pénalités.

Si les orientations administratives ne suffisent pas, l'autorité locale compétente peut prendre un *arrêté* dans lequel elle ordonne à l'exploitant d'améliorer le fonctionnement de son installation, de prendre des mesures correctives ou de suspendre ses activités. De telles sanctions administratives ne sont imposées que si les limites d'émissions/effluents sont sensiblement dépassées ou le sont de manière récurrente, ou si une mesure corrective majeure est nécessaire (cette éventualité se produit toutefois rarement). En outre, les autorités locales peuvent exiger du contrevenant qu'il engage des travaux de dépollution (*arrêté de remise en état*). En 2000, la réglementation en matière de gestion des déchets a été renforcée afin qu'un arrêté de remise en état puisse être pris en cas de « dommage », et non plus seulement de « dommage grave », ce qui s'est soldé par une augmentation du nombre de sanctions administratives prononcées suite à des infractions aux dispositions sur le traitement des déchets industriels. Il n'existe quasiment aucun cas de non-respect d'un arrêté administratif.

Le détail des décisions prises par les autorités locales pour faire respecter les prescriptions environnementales (nom des entreprises sanctionnées, motifs et nature des sanctions, etc.) n'est pas divulgué. Toutefois, aux termes de la loi japonaise sur la divulgation des informations (1999), il est possible de demander aux ministères et aux organismes publics de communiquer les informations sur les sanctions individuelles.

L'exploitant ou toute partie directement concernée peut contester une décision de sanction administrative, soit en demandant au ministère de l'Environnement de la réexaminer en vertu de la loi sur les recours administratifs, soit en saisissant un tribunal. Au Japon, toutefois, les sanctions sont rarement contestées (contrairement aux décisions relatives aux autorisations).

Mesures pénales

Les mesures pénales sont très rares au Japon, et la plupart d'entre elles concernent des infractions aux dispositions sur la gestion des déchets. La décision d'engager des poursuites appartient à l'autorité locale compétente et dépend de l'ampleur du dommage environnemental et de l'intention de l'exploitant (rejet illicite intentionnel ou falsification des données, par exemple). Le procureur peut décider de ne pas engager de poursuites s'il juge qu'une telle démarche serait superflue compte tenu de la nature de l'infraction, de sa gravité ou du comportement de l'exploitant suite à l'infraction.

En première instance, les sanctions sont imposées par un tribunal sommaire (en cas d'infraction mineure) ou par un tribunal régional (il en existe un par préfecture), en cas de crime. Les recours sont examinés par les hautes instances judiciaires. Les sanctions pénales prononcées à l'encontre d'une entreprise s'accompagnent systématiquement d'une condamnation du salarié responsable de l'infraction. Bien que la loi prévoit des pénalités maximales d'un montant identique pour les personnes physiques et les personnes morales, les amendes imposées aux entreprises sont généralement beaucoup plus élevées que celles imposées aux particuliers.

Responsabilité civile

En cas de manquement aux dispositions environnementales, le contrevenant peut être tenu responsable des dommages causés. Selon le droit japonais de l'environnement, il s'agit d'une responsabilité objective, c'est-à-dire qu'il n'est pas nécessaire d'établir la preuve de la négligence ou de l'infraction aux dispositions réglementaires. Il existe des mécanismes formels d'indemnisation dans le cadre desquels les organismes publics

peuvent reconnaître un préjudice lié à la pollution et dédommager rapidement les victimes en suivant des procédures non judiciaires simples (reposant sur des critères d'éligibilité).

Les victimes de pollution qui n'ont pas accès à ces mécanismes peuvent poursuivre les pollueurs devant un tribunal. L'ampleur des dommages-intérêts est alors évaluée au cas par cas, dans le cadre de chaque procès. Dans certaines affaires, l'indemnisation a été demandée au gouvernement national, par exemple lorsqu'il n'avait pas fait respecter les dispositions environnementales. Toutefois, le Code de procédure civile du Japon ne permet ni les actions collectives, ni les actions de tierces parties.

9.7. Gestion de la mise en application

Financement des activités de mise en application

Il n'existe pas d'enveloppe spécialement affectée à la mise en application dans le budget global du ministère de l'Environnement. En outre, les autorités locales ont quasiment toute latitude en ce qui concerne le montant des ressources qu'elles allouent à la mise en œuvre de la réglementation environnementale. Ces dernières années, le budget de l'administration centrale et des autorités locales a diminué, de même que les fonds consacrés à la mise en application des prescriptions.

Outre les recettes fiscales générales, des redevances administratives, dont le montant maximal est fixé dans la législation nationale, sont prélevées pour les autorisations de gestion des déchets industriels. Leur montant effectif est fixé localement, souvent sur la base des frais de personnel liés à la délivrance d'autorisations. Le produit de ces redevances alimente le budget général de l'autorité qui délivre les autorisations, mais est réservé au financement des activités de gestion des déchets.

Planification stratégique

En mars 2007, le ministère de l'Environnement et le METI ont publié deux rapports, contenant respectivement des modalités de gestion environnementale de nature à prévenir la pollution, et des lignes directrices pour une gestion environnementale visant à prévenir la pollution dans les entreprises. Ces rapports soulignent la nécessité de mettre en pratique « la mise en conformité aux dispositions environnementales à l'échelle de l'entreprise » et recommandent une série de mesures concrètes que les entreprises peuvent mettre en œuvre pour y parvenir : gestion environnementale sur le site et à l'usine, gestion environnementale à l'échelle de l'entreprise, sensibilisation du personnel et communication avec les parties prenantes.

Ces lignes directrices recommandent des mesures spécifiques que pourraient prendre les autorités locales compétentes : examen des déclarations et des rapports d'autosurveillance, inspections, communication avec les entreprises et actions de sensibilisation. Elles n'indiquent toutefois pas quels segments de la communauté réglementée devraient être considérés comme prioritaires pour l'établissement des programmes.

Il arrive que des priorités, correspondant à des problèmes d'environnement locaux, soit définies à l'échelon provincial ou municipal. L'objectif général reste toutefois de parvenir à une conformité totale à la législation et à la réglementation en vigueur, et d'encourager les entreprises à aller au-delà de la conformité.

Évaluation des performances

Le ministère de l'Environnement ne cherche pas à apprécier directement l'efficacité des efforts qu'il déploie dans le domaine de la mise en application. Il publie toutefois des statistiques annuelles sur les tâches administratives prévues par la réglementation (nombre d'inspections sur site, nombre de sanctions administratives, etc.). Bien souvent, les données sur le respect des normes de qualité environnementale peuvent être utilisées pour évaluer l'efficacité des politiques environnementales et, parfois, les données mettant en évidence le poids que représente la réduction de la pollution (par exemple concernant les dioxines, les émissions totales de COV, etc.) sont utilisées comme indicateurs supplémentaires. En ce qui concerne la réglementation de la gestion des déchets, les indicateurs de performance sont plus au point, et englobent le nombre de cas d'élimination illicite de déchets, le pourcentage de déchets industriels et municipaux recyclés, et le nombre de plaintes liées aux déchets.

La loi sur l'évaluation des politiques gouvernementales fait obligation aux ministères et aux organismes publics japonais d'évaluer les politiques publiques. En outre, le ministère de l'Environnement effectue chaque année des audits internes dont il publie les résultats après qu'ils ont été examinés par un comité d'évaluation des politiques composé d'experts extérieurs. Des rapports d'évaluation annuels sont aussi établis et publiés par les autorités locales qui appliquent leurs indicateurs de résultats directs et de résultats finals, allant parfois au-delà des indicateurs nationaux. Cependant, rien n'indique que ces rapports d'évaluation jouent un rôle significatif dans le processus de planification annuelle.

Formation du personnel

Le ministère de l'Environnement s'est mobilisé pour améliorer les moyens dont disposent les autorités locales pour faire respecter les dispositions environnementales, en organisant des formations chaque année à l'Institut national de recherche et de formation sur l'environnement (NERTI) créé en 1973. En 2006, le NERTI a proposé 47 formations, essentiellement destinées au personnel des autorités locales. Il s'agissait principalement de stages d'une ou deux semaines. Au niveau des préfectures, des actions de formation sont également organisées pour les agents municipaux. Ainsi, à Chiba, elles sont proposées par le Centre de recherche sur l'environnement sous l'égide de l'autorité préfectorale.

Il existe également des dispositifs qui permettent aux inspecteurs des autorités locales d'échanger leurs expériences. Dans la région de Tokyo, par exemple, un « comité de liaison » entre les autorités locales et les réseaux d'inspecteurs des domaines de l'air, de l'eau et des déchets a été constitué. Le ministère de l'Environnement organise aussi des conférences nationales sur des thèmes spécifiques, dont la conformité.

Mesurer et infléchir l'impact de la réglementation sur les installations réglementées

Lorsque de nouvelles lois ou réglementations sont introduites, le ministère de l'Environnement procède à une analyse d'impact dont il publie les résultats. Ces études d'impact de la réglementation sont des études internes du ministère. Dans la mesure du possible, elles comportent une analyse quantitative des avantages et coûts attendus de la nouvelle législation, une comparaison avec les autres mesures envisageables, etc.

Avant l'adoption de nouvelles lois et réglementations environnementales, des organes consultatifs tels que le Conseil central pour l'environnement examinent leur bien-fondé et leur contenu. Le Conseil compte parmi ses membres des représentants du secteur privé, si bien que les délibérations comportent souvent un débat sur la compétitivité des entreprises. Une fois les lois et réglementations adoptées au terme de ce processus de recherche de consensus, elles sont appliquées sans que cela s'accompagne d'un examen de leur impact sur la compétitivité des entreprises.

Il n'existe pas d'études connues des effets des différents instruments de mise en application sur la compétitivité au Japon. En général, les entreprises japonaises considèrent que de bonnes performances environnementales contribuent dans une large mesure à leur compétitivité.

Bibliographie

Bianchi A. et al. (éd.) (2005), *Local Approaches to Environmental Compliance: Japanese Case Studies and Lessons for Developing Countries*, Institut de la Banque mondiale, Washington DC.

OCDE (2002), *Examens environnementaux de l'OCDE : Japon*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.

Entretiens

M. Kazumi Yoshikawa, ministère de l'Environnement, Tokyo, 3 décembre 2007

M. Masanori Kida, ministère de l'Environnement, Tokyo, 3 décembre 2007

M. Kazuo Suzuki, Autorité préfectorale de Chiba, Chiba, 3 décembre 2007

M. Michio Kimura, Autorité préfectorale de Chiba, Chiba, 3 décembre 2007

M. Shuichi Takanashi, Autorité préfectorale de Chiba, Chiba, 3 décembre 2007

M. Hiroshi Tsujihara, ministère de l'Environnement, Tokyo, 4 décembre 2007

M. Yoshihiro Mizutani, ministère de l'Environnement, Tokyo, 4 décembre 2007

M. Hiroaki Takiguchi, ministère de l'Environnement, Tokyo, 4 décembre 2007

M. Hisao Hayashi, Autorité municipale de Kawasaki, Kawasaki, 5 décembre 2007

M. Hiroshi Nomura, Autorité municipale de Kawasaki, Kawasaki, 5 décembre 2007

M. Hiroshi Urushibata, Autorité municipale de Kawasaki, Kawasaki, 5 décembre 2007

M. Yoshihito Iwama, Keidanren – Fédération japonaise des entreprises, Tokyo, 6 décembre 2007

M. Hidefumi Imura, Université Nagoya, Tokyo, 7 décembre 2007

M. Hideyuki Mori, Institut des stratégies environnementales mondiales, Tokyo, 7 décembre 2007

M. Kiyoto Furuta, Canon Corporation, Tokyo, 7 décembre 2007

M. Yoshinobu Kuriyama, Canon Corporation, Tokyo, 7 décembre 2007

M. Saburo Kato, Research Institute for Environment and Society, Tokyo, 7 décembre 2007

PARTIE II
Chapitre 10

Pays-Bas

10.1. Principales caractéristiques du cadre législatif et réglementaire de la mise en application

La législation néerlandaise regroupe des lois parlementaires, des décrets et des ordonnances ministérielles.

- La loi sur la gestion de l'environnement (LGE, 1993 modifiée) régit le cadre de planification des autorités chargées de l'environnement, l'attribution des permis intégrés, les activités de surveillance de la conformité et l'harmonisation avec les autres lois sur l'environnement. Le décret sur les installations et l'attribution de permis (1993, modifiée) précise les rôles et compétences des autorités nationales, provinciales et municipales en vertu de cette loi. La LGE est une loi-cadre complétée par des arrêtés administratifs généraux et des règlements provinciaux et municipaux.
- La loi sur la pollution des eaux de surface (1969) a instauré le système des agences régionales de l'eau et l'Inspection nationale de l'eau. En 2009, cette loi et les autres lois relatives à l'eau (par exemple sur les eaux souterraines) seront remplacées par une nouvelle loi sur l'eau transposant la directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne.

La loi sur l'amélioration des pouvoirs d'exécution (2001) précise les pouvoirs dont disposent diverses autorités compétentes (l'administration centrale, les provinces et les municipalités). La répartition des compétences a été définie plus précisément dans des principes directeurs à différents échelons de l'administration.

La LGE et ses décrets d'application ne prévoient pas de sanctions en cas de non-respect des prescriptions. L'inobservation des dispositions environnementales est couverte par la loi sur les infractions économiques, qui renvoie aux articles concernés de la législation et de la réglementation environnementales, et instaure des sanctions, tant administratives que pénales, contre les infractions aux dispositions de ces articles. Des sanctions pénales sont également énoncées dans le Code pénal et dans plusieurs lois et décrets spéciaux.

10.2. Cadre institutionnel de la mise en application

Niveau central

Le ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (VROM) coordonne et supervise la politique nationale en matière d'environnement. L'Inspection du VROM, dont l'Inspecteur général est placé sous l'autorité directe du ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, est chargé de la supervision directe du respect de la législation environnementale en ce qui concerne le transport des déchets, les installations nucléaires et militaires, et un certain nombre de domaines de priorité nationale. Il s'assure également que les autorités provinciales et municipales appliquent la réglementation. L'Inspection compte environ 650 agents, dont la plupart sont rattachés à cinq bureaux régionaux. Son Service de renseignement et d'enquête

est chargé, sous l'autorité du ministère public, des enquêtes portant sur les infractions pénales complexes relevant du champ de compétence du VROM.

Le ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des Eaux est en charge de la qualité de l'eau. Au sein de ce ministère, la direction de l'eau définit les politiques dans le domaine de l'eau, tandis que l'Agence nationale de l'eau est la direction chargée de l'application des lois pour les principales masses d'eau (la mer et la plupart des eaux de surface). L'Agence nationale de l'eau, qui compte 10 antennes régionales, exerce des fonctions d'attribution de permis, de surveillance de la conformité et d'exécution dans son domaine de compétence. L'Inspection des transports et de la gestion des eaux veille à ce que l'Agence nationale et ses antennes régionales appliquent et fassent respecter la législation relative à l'eau (voir ci-après).

Parmi les autres ministères, celui de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des Aliments veille à la conservation de la nature, tandis que le ministère des Affaires économiques est chargé de la réglementation des installations minières.

Niveau infranational

Les Pays-Bas comptent 12 provinces et environ 440 municipalités. Les autorités provinciales sont chargées de la délivrance des permis, de l'inspection et de l'exécution eu égard à la majorité des installations (non agricoles) soumises à la directive PRIP, à l'exception des installations militaires et nucléaires, qui sont réglementées au niveau national, et d'un petit nombre d'installations PRIP réglementées par les autorités municipales. Les fonctions d'autorisation et d'inspection sont clairement séparées au sein des autorités compétentes. Les procédures d'assurance qualité exigent que l'inspecteur auquel est affectée une installation change au moins tous les quatre ans pour éviter qu'il ne ferme les yeux sur certains problèmes de conformité et prévenir les conflits d'intérêts.

Au niveau des provinces, un ou plusieurs services de l'exécutif provincial peuvent être chargés de la délivrance des permis, de l'inspection et des mesures d'exécution. Au niveau des municipalités, c'est l'exécutif municipal qui assume ces fonctions. Il existe 26 agences régionales de l'eau, dont chacune couvre plusieurs municipalités; ces entités qui, depuis toujours, sont indépendantes, sont chargées de la gestion des masses d'eau qui ne relèvent pas de la compétence nationale : lutte contre les inondations, prélèvements d'eau, qualité de l'eau et traitement des eaux usées urbaines. Elles délivrent des permis de rejet d'eaux usées et remplissent des missions de surveillance de la conformité et d'exécution. En outre, 26 équipes régionales chargées de la police de l'environnement et 6 équipes interrégionales conduisent des enquêtes sur les délits en matière d'environnement, en coopération avec le VROM et d'autres autorités compétentes. Le ministère public coopère avec les autorités administratives compétentes en partageant l'information et en définissant des priorités communes en matière d'exécution (même si le processus d'échange d'informations se révèle souvent lourd).

L'Office national de concertation pour l'exécution des dispositions environnementales (LOM), petit organisme indépendant instauré par le VROM, l'Association des autorités provinciales, l'Association des municipalités néerlandaises, l'Association des agences de l'eau et plusieurs autres parties prenantes, facilite la coordination entre quelque 500 autorités chargées de faire respecter les dispositions environnementales aux Pays-Bas. Les provinces ont officiellement pour mission d'assurer la coordination, entre les différents

organismes, des activités d'exécution des dispositions environnementales sur leur territoire.

Un nombre non négligeable de municipalités a institué des *centres de services partagés*, chargés d'exercer pour leur compte des fonctions de délivrance de permis et de mise en application des dispositions réglementaires, ou d'apporter un soutien aux municipalités en matière d'information. Les Pays-Bas comptent actuellement 26 de ces centres, qui regroupent au total 150 municipalités. L'exemple le plus emblématique de cette coopération est celui de l'Agence de protection de l'environnement du Rijnmond (DCMR), dont les compétences englobent la région du port de Rotterdam dans la province de Hollande-du-Sud. Créée en 1972 par 18 municipalités (dont Rotterdam) et les autorités provinciales, la DCMR emploie quelque 550 personnes, ce qui en fait la plus grande agence régionale de protection de l'environnement en Europe.

En coopération avec les principales parties prenantes, le VROM a, créé InfoMil afin de faciliter la mise en œuvre de la politique de l'environnement à l'échelon des provinces et des municipalités. InfoMil est un centre d'expertise qui gère et met à disposition des informations sur les MTD, les technologies environnementales, etc. Il fournit des informations aux autorités municipales et provinciales compétentes, et facilite les échanges entre les autorités compétentes sur les principaux problèmes de mise en œuvre.

10.3. Régimes réglementaires

Installations réglementées

Les Pays-Bas comptent environ 400 000 installations réglementées pour la protection de l'environnement, dont 11 % doivent obtenir un permis, tandis que les autres sont régies par des prescriptions contraignantes générales. L'attribution des compétences concernant les installations réglementées a été effectuée dans le décret sur les installations et l'attribution de permis en vertu de la LGE. Comme cette répartition de compétences est antérieure à la directive PRIP de l'UE, sur les quelque 2 542 installations PRIP que comptent les Pays-Bas, 1 976 (dont 85 % sont des exploitations agricoles) relèvent de la compétence des municipalités. Les provinces réglementent quant à elles 523 installations industrielles PRIP et 43 grandes exploitations agricoles. Il existe des orientations nationales concernant le calcul des moyens en ressources humaines dont ont besoin les autorités compétentes en fonction du nombre d'installations réglementées.

Délivrance de permis (autorisations)

La LGE instaure un régime coordonné pour l'attribution des permis « environnement » et « eau » ainsi que des permis de construire. La délivrance de trois permis évite les conflits entre les obligations prescrites par les différentes lois. Un exploitant doit déposer simultanément les trois demandes de permis, et tout refus de délivrance du permis « eau » ou du permis de construire entraîne le refus du permis « environnement ».

La délivrance de permis est intégrée et fondée sur les MTD, des valeurs limites d'émission étant fixées en fonction des documents BREF de l'UE et des guides nationaux des MTD pour 36 secteurs d'activité. L'autorité chargée d'attribuer les permis est également tenue de veiller au respect des normes de qualité environnementale applicables. Les installations qui affichent des antécédents médiocres sur le plan de la conformité se voient généralement imposer des prescriptions supplémentaires, en particulier en matière de surveillance et de notification. Les autorités provinciales réexaminent les permis tous les 5

à 7 ans au moins, pour tenir compte de l'évolution des MTD ainsi que des politiques et de la réglementation.

La loi portant dispositions générales pour l'environnement (WABO), qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2010, va réformer en profondeur le régime de délivrance de permis. Elle instituera un permis « utilisation et mise en valeur des terres », regroupant environ 25 des autorisations et permis existants, notamment le permis « environnement » et le permis de construire, ainsi que des autorisations provinciales et municipales. Lorsqu'une étude d'impact sur l'environnement sera exigée pour une activité donnée, elle fera partie de la procédure d'autorisation. Ce nouveau permis sera délivré par les autorités municipales et provinciales. Toutefois, les autorisations de rejet dans les masses d'eau (tout en faisant partie de la même procédure que le permis intégré) continueront de relever des compétences des Agences de l'eau et ne seront pas intégrées au nouveau système.

Prescriptions contraignantes générales

Environ 355 000 petites installations, dont 800 installations relevant de la compétence des provinces, ne sont pas tenues d'obtenir un permis environnemental. L'État a en effet défini des prescriptions contraignantes générales par branche d'activité. Une installation peut obtenir un permis simple, basé sur ces prescriptions (dans 10 % des cas environ – des prescriptions supplémentaires sont fixées par la municipalité compétente) ou faire une simple déclaration de conformité aux prescriptions contraignantes générales. Les municipalités (et, le cas échéant, les provinces) sont chargées de faire respecter ces prescriptions.

La loi sur les activités générales (2008) remplace les prescriptions contraignantes générales sectorielles par des prescriptions générales globales, transsectorielles, fondées sur les activités. Le secteur de l'agriculture fait toutefois exception : les exploitations agricoles relèvent en effet d'un texte spécifique, le Décret sur l'agriculture et l'environnement, qui pourrait à l'avenir être intégré à la loi sur les activités générales. Les nouvelles prescriptions contraignantes générales regroupent les conditions liées à l'environnement et à l'eau, et accordent une large place à l'autosurveillance. La plupart des entreprises pourront bientôt transmettre en ligne leurs demandes de permis basés sur les prescriptions contraignantes générales.

Accords négociés

Aux Pays-Bas, certains accords environnementaux, souvent appelés « conventions », obligent les entreprises à atteindre des objectifs prédéfinis. Ces accords ne sont pas des accords volontaires au sens strict. Seule la décision d'être partie à un accord est volontaire, tandis que les objectifs convenus sont contraignants pour le secteur dans son ensemble et sont reflétés dans les conditions fixées par les permis délivrés aux installations. Le secteur privé étant prêt à se mobiliser pour atteindre des objectifs environnementaux ambitieux, le gouvernement s'engage à ne pas introduire de nouvelles conditions et de nouveaux objectifs tant que les entreprises n'ont pas disposé d'un « délai suffisant » pour réaliser des progrès « raisonnables ». Si une entreprise ne participe pas à un accord conclu au niveau sectoriel, les pouvoirs publics peuvent assortir le permis qui lui est délivré de conditions plus strictes.

Depuis 1992, des accords environnementaux ont été conclus avec toutes les grandes branches d'activité et la participation des entreprises est très élevée (91 % dans l'industrie chimique, par exemple). Ce système est géré de manière efficace car la grande majorité des

entreprises sont membres d'organisations professionnelles. Toutefois, les conventions sont devenues beaucoup moins intéressantes pour les entreprises néerlandaises depuis l'introduction des valeurs limites d'émission de la directive PRIP.

10.4. Promotion de la conformité

Le VROM publie des informations réglementaires sur son site Internet et édite des brochures, des dépliants et des fiches d'information sur différents sujets liés à la conformité. Il coopère également aux efforts entrepris par les organisations sectorielles et les autorités compétentes pour promouvoir la conformité aux dispositions environnementales, notamment en soutenant des initiatives spécifiques visant assurer la mise en application et le respect des dispositions environnementales. En outre, il finance FO-Industrie, une organisation de service qui fournit aux entreprises des informations réglementaires et les aide à mettre en application les accords environnementaux négociés.

Les agences de l'eau ont créé le « *Service de l'eau* », un centre de connaissance qui procure une assistance technique aux installations réglementées en ce qui concerne les problèmes liés à l'eau. Les autorités municipales et provinciales s'impliquent également dans la promotion de la conformité, en particulier par des contacts directs avec les exploitants durant les visites d'inspection, en leur fournissant des informations sur les exigences réglementaires et les pratiques exemplaires; en revanche, elles ne proposent pas d'assistance technique. Bien que les municipalités et les provinces ne soient généralement pas dotées de programmes particuliers de promotion de la conformité, certaines municipalités s'engagent dans des projets de promotion, souvent en coopération avec le VROM, en réponse aux besoins spécifiques, préalablement identifiés, des installations réglementées.

Les organisations professionnelles diffusent également les informations réglementaires qui s'appliquent à leurs membres. Elles posent souvent des questions au service InfoMil qui, même s'il ne remplit pas de mission en matière d'aide à la conformité, répond régulièrement aux questions des installations réglementées à ce sujet.

Les exploitants dotés d'un système de gestion environnementale (SGE) certifié peuvent demander et obtenir des permis moins détaillés et moins prescriptifs. La fréquence des inspections peut être indirectement liée à la présence d'un SGE et à sa qualité, même si une certification ISO 14001 ne justifie pas, en soi, un traitement spécial. C'est en effet la performance effective en termes de conformité qui compte.

10.5. Surveillance de la conformité

Instruments de surveillance de la conformité

Les inspections sont conduites par l'Inspection du VROM (pour les installations nucléaires et militaires ainsi que les activités de transport de déchets dangereux), par l'Inspection des mines (pour les installations minières), par l'Agence nationale de l'eau et les agences régionales, ainsi que par les provinces et les municipalités. La majeure partie des inspections sont effectuées par les autorités municipales, du fait du grand nombre d'installations réglementées qui relèvent de leur compétence. Les inspections de sécurité sur site sont conduites par le ministère du Travail et la brigade des sapeurs-pompiers, souvent en coordination avec les autorités chargées de l'environnement.

Plusieurs projets pilotes ont été lancés pour que les inspections soient réalisées conjointement par plusieurs autorités réglementaires (par exemple avec les Agences de l'eau), afin d'alléger la charge qu'elles représentent pour les installations réglementées. Les services

d'inspection ont créé des « guichets » – unités de coordination pour certains secteurs d'activité à l'échelon national et à celui des provinces. Ainsi, le VROM a un guichet pour le secteur chimique et les déchets. Chaque autorité conserve l'intégralité de ses prérogatives et compétences mais peut, s'il y a lieu, déléguer certaines tâches à d'autres organismes publics. Toutefois, la coordination interagences en matière de surveillance de la conformité n'est encore qu'à ses débuts. L'application du permis intégré « utilisation et mise en valeur des terres » devrait accroître l'intégration transsectorielle de cette surveillance.

Pour réagir vite en cas d'accident et répondre rapidement aux plaintes, l'Inspection du VROM a institué un point de contact, en l'occurrence une ligne d'alerte téléphonique à utiliser pour signaler les accidents environnementaux graves et autres situations de crise relevant de son domaine de compétence. Ce point de contact transmet les signalements aux autorités compétentes. Les inspections des provinces et certaines municipalités ont également mis en place des services d'information sur l'environnement fonctionnant 24 heures sur 24.

Les Pays-Bas sont l'un des premiers pays à avoir entrepris de mettre en œuvre la « Recommandation prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales » dans les États membres de l'Union européenne (2001/331/CE). Une grande partie des éléments de cette recommandation ont été intégrés à la LGE. Au cours de la période 2002-2005, un projet national a été mis en œuvre par tous les services d'inspection, à l'échelon national, provincial et local, afin de garantir « le professionnalisme du processus visant à faire respecter les dispositions environnementales » au sein de ces organismes.

Ciblage des activités de surveillance de la conformité

Pour déterminer la fréquence et la nature des inspections dont une installation donnée doit faire l'objet, les provinces peuvent utiliser le système de mesure de la conformité et des risques mis au point par le VROM dans le cadre de sa Stratégie de mise en conformité. Il arrive également que les provinces utilisent leurs propres méthodes pour déterminer les priorités. La DCMR a mis au point une approche préventive « sur mesure » pour faire respecter les dispositions environnementales, fondée sur les risques environnementaux, l'impact environnemental et les performances environnementales de chaque installation. En outre, l'Office national de concertation pour l'exécution des dispositions environnementales (LOM) a publié des instructions, principalement utilisées à l'échelon municipal, qui classent les installations dans cinq catégories différentes en fonction de leur impact sur l'environnement, et recommandent des fréquences d'inspection pour chacune de ces catégories.

Autosurveillance

La LGE fait obligation à toutes les grandes installations industrielles (dont la plupart sont soumises à la directive PRIP) de présenter des rapports environnementaux annuels. Les données fournies par les installations (souvent par voie électronique) sont vérifiées par l'autorité compétente, qui demande parfois des informations complémentaires. En général, les PME n'ont pas d'obligations en matière d'autosurveillance et d'autodéclaration.

Les données d'autosurveillance ne pouvant pas être utilisées à des fins d'exécution, les autorités de contrôle recueillent, si nécessaire, leurs propres données. La surveillance des émissions et du bruit peut se faire dans le cadre des inspections ordinaires, ou lors d'une inspection déclenchée par une plainte. Toutefois, on observe une nette tendance à réduire la surveillance des rejets par les services d'inspection au profit de l'autosurveillance. En ce qui concerne les installations visées par des prescriptions

contraignantes générales, la surveillance n'est effectuée qu'en cas d'incidents ou de plaintes. Les agences de l'eau assurent la surveillance des rejets d'eaux usées, en premier lieu pour évaluer la taxe sur les eaux usées due par les installations qui effectuent des rejets dans les masses d'eau.

10.6. Mesures prises en cas de non-respect

Mesures administratives

Les agences de l'eau, les autorités municipales et les autorités provinciales ont à leur disposition les mêmes mesures administratives. Elles vont de l'amende à la suspension ou à l'annulation du permis (dans les cas extrêmes où l'exploitant enfreint la législation depuis longtemps ou de manière répétée) et à la réparation des dommages par l'autorité compétente, qui exige ensuite de l'exploitant le remboursement des dépenses engagées. L'amende peut être imposée pour chaque jour suivant la date limite fixée à l'exploitant pour corriger l'infraction. Le produit des amendes est destiné au budget de l'État, de la province ou de la municipalité selon l'autorité qui est compétente. Les sanctions administratives peuvent être contestées par l'exploitant, dans un premier temps devant l'autorité compétente et, en seconde instance, devant un tribunal administratif. Aux termes de la législation néerlandaise sur la liberté de l'information, les informations relatives à l'exécution peuvent être communiquées au public sur demande officielle à l'autorité compétente.

Lorsqu'elle détecte une infraction, l'autorité compétente émet le plus souvent un avertissement verbal informel. Cet avertissement peut être suivi par d'autres contacts informels entre le contrevenant et l'autorité, avant qu'un avertissement officiel ne soit émis. De nombreuses provinces et municipalités souhaiteraient désormais modifier leurs procédures et envoyer un avertissement officiel dès la découverte de l'infraction, sans passer par l'avertissement informel.

L'avertissement officiel (« mise en garde ») constate l'infraction, prescrit des mesures correctives et fixe une date limite pour leur mise en œuvre. Une fois cette date limite dépassée, une deuxième inspection (inopinée) est réalisée pour vérifier qu'il n'y a plus d'infraction. Si tel n'est pas le cas, une deuxième lettre d'avertissement, fixant un nouveau délai et mentionnant cette fois la possibilité de sanctions, peut être envoyée. Les sanctions peuvent être immédiatement appliquées, sans avertissement préalable, lorsque l'infraction a, ou est susceptible d'avoir, des effets très dommageables sur l'environnement, la santé, la sécurité ou l'ordre public.

Environ 80 % des infractions sont corrigées sans que l'autorité compétente ait besoin de recourir à des mesures formelles, et des amendes ne sont infligées que dans un très faible pourcentage de cas. Aucune amende n'est imposée si l'infraction est corrigée dans les délais impartis et n'a pas été commise délibérément, constitue manifestement un incident isolé, a une ampleur et un impact limités, ou est le fait d'un exploitant dont les antécédents en matière de conformité sont bons. Lorsqu'une amende est imposée, son montant est déterminé au cas par cas, en fonction de l'avantage financier dont bénéficie l'exploitant s'il continue à enfreindre la réglementation, du coût des mesures correctives nécessaires et, si possible, de l'ampleur des dommages causés à l'environnement. Les antécédents de l'exploitant en matière de conformité aux prescriptions sont également pris en compte.

Il n'existe pas de plafonds légaux pour le montant des pénalités administratives, mais les autorités compétentes disposent généralement de documents d'orientation contenant des barèmes qui définissent les types d'infractions, les délais à respecter pour la mise en œuvre des mesures correctives (pouvant aller de un jour à trois mois), les taux d'amende par jour et l'amende maximum par infraction. Les amendes sont généralement plus élevées à l'échelon provincial qu'à l'échelon municipal.

Le VROM publie des instructions à l'intention des autres autorités concernant les mesures d'exécution applicables aux domaines spécifiques relevant de leur compétence. Ces instructions comportent notamment des indications en ce qui concerne la « tolérance » dont une autorité compétente peut faire preuve en n'intervenant pas pour sanctionner l'auteur d'une infraction connue. La tolérance n'est acceptable que dans les cas de *force majeure*, pendant une période transitoire de durée limitée, ou si l'application stricte de la réglementation conduirait à une situation préjudiciable à l'environnement. Dans la pratique, les infractions tolérées sont principalement celles qui peuvent être rapidement légalisées, et des conditions transitoires s'appliquent souvent. Si l'exploitant ne respecte pas ces conditions, des mesures d'exécution sont prises.

Le Code civil néerlandais dispose qu'il est possible de conclure un accord aux termes duquel une autorité publique (généralement au niveau provincial) et un contrevenant conviennent, pour résoudre ou éviter un différend, que l'autorité n'aura pas recours à des sanctions administratives (supplémentaires) si le contrevenant s'engage à rétablir la conformité dans un délai précis. En outre, le contrevenant accepte expressément *de ne pas exercer son droit de contester* une sanction administrative s'il ne corrige pas l'infraction dans le délai fixé. L'accord peut aussi prévoir le dépôt par le contrevenant d'une certaine somme qui est confisquée s'il ne corrige pas l'infraction dans le délai imparti. Toutefois, dans la pratique, cette disposition est rarement utilisée.

Mesures pénales

En règle générale, les délits environnementaux sont couverts par le Code pénal néerlandais, aux termes duquel la mise en danger de la vie humaine par la pollution de l'air, des eaux de surface, de l'eau potable ou des sols constitue un délit. Les principales peines encourues sont des amendes, l'exécution d'un travail non rémunéré ou une peine d'emprisonnement; la privation de certains droits et la confiscation de biens sont également possibles. Le système néerlandais a la particularité de considérer les délits environnementaux comme des délits économiques, passibles de poursuites au titre de la loi sur les infractions économiques. Les compétences larges conférées par cette loi facilitent l'exercice de poursuites contre les délits environnementaux.

Aux Pays-Bas, le droit pénal peut s'appliquer aussi bien en cas de danger réel qu'en cas de danger potentiel. L'auteur d'une infraction peut faire l'objet de poursuites pénales pour tout manquement à la législation environnementale, voire pour non-respect des conditions fixées par son autorisation, mais dans la pratique, des poursuites pénales ne sont engagées (souvent parallèlement à des mesures administratives) qu'en cas de dommages graves à l'environnement.

Une action pénale commence par l'établissement d'un procès-verbal de poursuites, dressé par des agents de l'administration compétente investis du pouvoir de faire respecter la réglementation ou par les services de police, et envoyé à un représentant du ministère public. Ce dernier peut envoyer une lettre d'avertissement à l'auteur de l'infraction et,

selon l'effet qu'elle produit, décider d'engager ou non des poursuites. Le ministère public (voire, dans certains cas, la police) peut proposer à l'auteur de l'infraction un règlement amiable en contrepartie du paiement d'une lourde amende. Même en cas de mise en cause pénale, les poursuites ne sont pas systématiquement engagées. Lorsqu'il prend sa décision, le ministère public tient compte du problème de la preuve et de la probabilité d'aboutir à un résultat satisfaisant dans l'affaire concernée. Les affaires pénales sont, en première instance, examinées par un tribunal d'instance dont les décisions peuvent être contestées devant une cour d'appel, puis la Cour suprême.

Responsabilité civile

Un règlement de 1999 a instauré la responsabilité civile des entreprises pour les dommages à l'environnement. Les dommages sont généralement évalués comme correspondant aux avantages illicitement retirés du non-respect des prescriptions environnementales. Les parties privées ont la possibilité de demander à être indemnisées suite à un « acte illicite » au sens du Code civil néerlandais. Les tribunaux peuvent condamner le contrevenant à rembourser ou à réparer le dommage existant, ou empêcher que d'autres dommages ne soient commis en rendant une décision d'interdiction. Des actions civiles peuvent être engagées par les individus lésés et les ONG dont les statuts mentionnent la protection des intérêts de l'environnement. Cependant, les ONG peuvent demander au tribunal d'établir la responsabilité civile de l'exploitant et de prendre une injonction, mais ne peuvent pas réclamer de dommages-intérêts (sauf s'il s'agit du remboursement des frais engagés pour une opération de nettoyage réalisée par l'ONG). Il n'existe pas de culture des demandes de réparation au titre de la responsabilité civile aux Pays-Bas, si bien que les entreprises cherchent à parvenir à un règlement amiable avec les plaignants potentiels avant que ceux-ci ne saisissent le tribunal.

Intervention des citoyens

Les citoyens et les ONG agissant en leur nom peuvent engager des actions si les autorités compétentes ne font pas correctement respecter les prescriptions environnementales. En premier lieu, ils peuvent adresser une requête à l'autorité concernée et, si cette démarche ne suffit pas, porter plainte contre cette autorité devant un tribunal administratif. Les décisions de « tolérance » d'une autorité (absence de mesures pour faire respecter les dispositions) peuvent également être contestées devant un tribunal administratif.

De même, en ce qui concerne les mesures pénales, les citoyens peuvent contacter les services de police, ou une ONG s'adresser directement à un procureur public. Si le procureur décide de ne pas engager de poursuites, il est possible de saisir un tribunal pénal à l'encontre du contrevenant. Dans certains cas, les ONG utilisent simultanément la voie administrative et la voie pénale. En revanche, le recours à une procédure civile est plus rare car cette procédure est perçue comme étant onéreuse et longue.

10.7. Gestion de la mise en application

Financement des activités de mise en application

Le financement alloué à l'Inspection du VROM et aux activités de mise en application menées par les provinces et les municipalités est décidé par les administrations correspondantes, les fonds provenant intégralement des budgets généraux.

Toutes les redevances liées aux permis environnementaux ont été supprimées au milieu des années 90. Il n'est pas non plus facturé de redevances au titre de la surveillance et des opérations d'échantillonnage effectuées par l'Inspection. Il est toutefois envisagé de réintroduire une redevance au titre de l'instruction pour le nouveau permis « utilisation et mise en valeur des terres » institué par la loi WABO (actuellement, des droits sont prélevés pour les permis de construire).

Planification stratégique

Les priorités nationales générales sont fixées par l'Office national de concertation pour l'exécution des dispositions environnementales (LOM). Au niveau des provinces, les priorités sont fixées dans un plan quadriennal de gestion de l'environnement au niveau provincial et reprennent les priorités du Plan national de gestion de l'environnement et de ses équivalents dans le domaine de la gestion de l'eau et de l'aménagement du territoire. En outre, le plan provincial est parfois complété par des priorités spécifiques, définies sur la base des données relatives au non-respect des dispositions environnementales dans la province concernée. Certaines municipalités définissent également des priorités spécifiques.

La stratégie du VROM pour favoriser la conformité (2003) obéit à deux approches :

- L'approche axée sur les tâches part des prescriptions réglementaires à faire respecter pour déterminer les interventions nécessaires en fonction des informations disponibles concernant l'ampleur et les causes du non-respect (telles qu'elles sont synthétisées dans le « Tableau des onze »).
- L'approche axée sur les problèmes commence par analyser les problèmes et les risques environnementaux avant de définir les interventions nécessaires pour atteindre des objectifs environnementaux spécifiques.

Pour faciliter la mise en œuvre de cette stratégie, un système de taux estimatifs de conformité et de risques a été mis au point afin de déterminer les priorités en matière d'inspection.

Évaluation des performances

La plupart des provinces et certaines municipalités ont des systèmes internes de gestion de la qualité certifiés conformes à la norme ISO 9001. Les performances sont évaluées au moyen d'audits internes et externes. L'Association des municipalités élabore actuellement un système d'évaluation comparative (reposant sur une participation volontaire) afin de comparer les performances des municipalités en matière de mise en application des dispositions environnementales.

Les services d'inspection provinciaux et municipaux font, depuis peu, l'objet d'audits de performance conduits par l'Inspection du VROM. Un audit aboutit à une série de recommandations, dont la plupart concernent la gestion interne des activités de mise en application, et à partir desquelles l'autorité compétente concernée doit élaborer un programme d'amélioration. Deux séries d'audits complets ont ainsi été menées pour les municipalités et une pour les provinces. L'Inspection du VROM entend désormais conduire des audits sélectifs et ciblés sur les autorités compétentes qui ont des problèmes de gestion avérés.

Un système complet de suivi des indicateurs de conformité a été mis au point sur la base du modèle intrants-extrants-résultats de l'OCDE, afin d'évaluer l'efficacité des

activités de mise en application. L'Inspection du VROM a utilisé ces indicateurs pour la première fois en 2006. à ce jour, un très petit nombre d'indicateurs de résultats sont mesurés par les provinces et les municipalités. L'utilisation de taux de conformité reste limitée car il est difficile d'élaborer un indicateur significatif. Pour citer un exemple positif, la DCMR travaille à la définition d'un indicateur de non-respect fondé sur un nombre d'installations surveillées et un nombre d'infractions aux conditions essentielles des permis. Cet indicateur devrait être affiné au cours des années à venir.

Formation du personnel

L'Inspection du VROM dispose d'un service de formation au sein de son département des ressources humaines. Elle alloue chaque année une enveloppe budgétaire (1 100 [euro]) et un budget temps (10 jours ouvrés) par inspecteur pour le renforcement des capacités. Environ 70 % des fonds sont destinés au service de formation de l'Inspection, qui conçoit des programmes de formation (on en comptait 80 en 2006) et élabore des procédures et des manuels à l'intention des inspecteurs. Une part importante de la formation est externalisée.

La plupart des autorités provinciales et municipales ont un programme de formation, parfois intégré au système global de gestion de la qualité. La formation est généralement dispensée par des organismes externes, notamment des universités, des instituts de formation spécialisés et des entreprises de formation. InfoMil joue un rôle important en tant qu'organisateur et prestataire de formations à l'intention des inspecteurs. L'efficacité de la formation est évaluée dans le cadre de l'évaluation annuelle des performances du membre d'une équipe.

Mesurer et infléchir l'impact de la réglementation sur les installations réglementées

Réduire le temps et les ressources que les entreprises doivent consacrer aux inspections menées par les autorités publiques, ainsi que les autres aspects du « fardeau de la réglementation », est l'un des principaux objectifs du programme de « Modernisation de l'administration » en cours aux Pays-Bas. Chaque ministère a évalué la charge administrative qu'il impose aux entreprises à travers ses activités réglementaires. L'amélioration de la coopération et de la coordination entre les organismes chargés de l'inspection (par exemple *via* les guichets cités précédemment) constitue un élément important de ce programme. Le recours aux nouvelles technologies, par exemple à la notification par voie électronique, est un autre aspect de cette nouvelle approche.

Le VROM a atteint l'objectif global qu'il s'était fixé pour la fin de 2007, à savoir réduire de 30 %, par rapport à 2002, le fardeau administratif pesant sur les entreprises (le gouvernement dans son ensemble s'était fixé un objectif de réduction de 25 %). L'initiative lancée en 2002 par le VROM afin d'améliorer la réglementation comprenait 70 projets, visant notamment la simplification de la réglementation sur les déchets, l'harmonisation des prescriptions entre les échelons national et provincial, l'instauration d'un système de guichet unique pour la délivrance des permis, et l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des procédures de contrôle de l'application des lois. Le VROM sollicite l'avis des entreprises, par le biais de comités et de groupes de travail, sur la manière d'améliorer l'efficacité des régimes réglementaires.

Le VROM recourt par ailleurs fréquemment aux analyses d'impact de la réglementation pour les nouvelles lois : tout projet de loi doit mentionner les coûts administratifs encourus, et toute charge supplémentaire doit être compensée par une réduction des charges liées à la réglementation existante. Le Conseil consultatif

néerlandais pour l'examen des coûts administratifs (ACTAL) procède à l'évaluation des charges administratives potentielles.

Bibliographie

- IMPEL (2002), *IMPEL Review Initiative: Fifth Review, the Netherlands*, Réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement, Bruxelles.
- Klein, Wout (2005), « Minimum Criteria for a Professional Environmental Enforcement Process », dans les Actes de la septième conférence internationale du réseau INECE, Marrakech, Maroc.
- Kok, Fred (2005), « National Strategy for Environmental Legislation Enforcement », dans les Actes de la septième conférence internationale du réseau INECE, Marrakech, Maroc.
- Kroes, A., Ruessink, H. (2005), « Cooperation Pays: Integrated Inspections Reduce Burden on Private Sector », dans les Actes de la septième conférence internationale du réseau INECE, Marrakech, Maroc.
- LOM (2007), *Jaarrapportage 2006 Handhavingpartners milieuwetgeving (rapport annuel 2006)*, Office national de concertation pour l'exécution des dispositions environnementales (LOM), La Haye, Pays-Bas.
- Ministère des Finances, « Administrative Burdens: the Dutch Approach », www.compliancecosts.com/compliancecosts_nl, consulté le 2 juin 2008.
- Ministère de la Justice (2006), *The "Table of Eleven": A Versatile Tool*, ministère de la Justice, Expertise Centre for the Administration of Justice and Law Enforcement, La Haye, Pays-Bas.
- OCDE (2003), *Examens environnementaux de l'OCDE : Pays-Bas*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Province Limburg (2002), *Province of Limburg – Inspections and Enforcement Strategy*, Province du Limbourg, Maastricht, Pays-Bas.
- Van Der Schraaf, Angélique A.A. (2005), « The Compliance Strategy in the Netherlands », dans les Actes de la septième conférence internationale du réseau INECE, Marrakech, Maroc.
- Van Dijk, J. (1996), « Development and Implementation of Information Exchange by Enforcement of Environmental Legislation », dans les Actes de la quatrième conférence internationale du réseau INECE, Chiang Mai, Thaïlande.
- VROM (2002), *Minimum Quality Standards for Environmental Inspectorates in the Netherlands*, ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, La Haye, Pays-Bas.
- VROM (2003), *VROM Inspectorate: Decisiveness in Enforcement*, ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, La Haye, Pays-Bas.
- VROM (2004), *VROM Inspectorate: Compliance Strategy of the Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment*, ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, La Haye, Pays-Bas.
- VROM (2005), *VROM Inspectorate: 2005 Annual Report – A Perspective on Enforcement*, ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, La Haye, Pays-Bas.
- VROM (2007), *VROM Inspectorate: 2006 Annual Report – Cooperating, Improving Enforcement*, ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, La Haye, Pays-Bas.

Entretiens

- M. Henk Ruessink, Inspection du VROM, La Haye, 18 février 2008
- Mme Tineke Cnossen-Voswijk, Inspection de l'eau, Lelystad, 18 février 2008
- M. Fred Kok, LOM, La Haye, 19 février 2008
- M. Marcel Stigter, Agence de protection de l'environnement du Rijnmond (DCMR), Schiedam, 19 février 2008
- M. Jan Smittenberg, Autorité provinciale de Groningen, Groningen, 20 février 2008
- Mme Kitty De Bruin, Association des municipalités, La Haye, 21 février 2008
- M. Jan van den Broek, Confédération de l'industrie et des employeurs néerlandais, La Haye, 22 février 2008

Mme Jos Roosen, Association de l'industrie chimique néerlandaise, La Haye, 22 février 2008
Mme Marga Robesin, Association néerlandaise Natuur en Milieu, Utrecht, 23 février 2008
M. Chris Zoutendijk, Municipalité de Deventer, 23 février 2008

PARTIE II
Chapitre 11

Royaume-Uni

11.1. Principales caractéristiques du cadre législatif et réglementaire de la mise en application

Au Royaume-Uni, ce sont les administrations « décentralisées » de l'Angleterre et du pays de Galles, de l'Écosse et de l'Irlande du Nord qui sont compétentes en matière de réglementation environnementale¹. Le cadre juridique est le même dans toutes les administrations, mais les pouvoirs sont différents et sont fixés dans des lois, règlements et arrêtés différents. Le ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales (Defra) et les administrations décentralisées sont chargés de la transposition des directives de l'Union européenne dans le droit national.

Les principaux règlements et lois concernant la pollution industrielle, la gestion des déchets et les rejets dans les masses d'eau en Angleterre, au pays de Galles et en Écosse sont les suivants :

- La loi de 1999 sur la prévention et la réduction de la pollution (*Pollution Prevention and Control Act*) et les règlements associés dans toutes les administrations, adoptés en application de la directive PRIP. Plus récemment, les dispositions de 2007 relatives à la délivrance de permis environnementaux (*Environmental Permitting Regulations, EPR*) pour l'Angleterre et le pays de Galles (elles ne s'appliquent pas à l'Écosse ni à l'Irlande du Nord) ont étendu l'attribution de permis intégrés aux installations traitant des déchets et aux émissions atmosphériques de certaines installations industrielles, et couvrent actuellement les exigences prescrites par onze directives européennes.
- La loi de 1990 sur la protection de l'environnement (*Environmental Protection Act*), modifiée par la loi de 1995 sur l'environnement (*Environment Act*), qui réglemente les émissions atmosphériques pour certains processus industriels et établit un système d'autorisations pour la gestion des déchets, s'appliquant sauf disposition contraire des EPR.
- La loi de 1991 sur les ressources en eau (*Water Resources Act*) applicable en Angleterre et au pays de Galles et les dispositions environnementales de 2005 sur l'eau (activités contrôlées) [*Water Environment (Controlled Activities) Regulations*] applicables en Écosse, qui soumettent à autorisation les rejets d'eaux usées dans les masses d'eau.
- La loi de 1991 sur le secteur de l'eau (*Water Industry Act*) applicable en Angleterre et au pays de Galles et la loi de 1968 sur l'évacuation des eaux usées (*Sewerage Act*), applicable en Écosse, qui soumettent à autorisation les rejets d'eaux usées dans les égouts.
- La loi de 2003 sur l'eau (*Water Act*) et la loi de 2003 sur l'eau et les services de l'eau en Écosse [*Water Environment and Water Services (Scotland) Act*], qui réglementent les prélèvements d'eau.

Les sanctions pénales maximales en cas d'infractions sont habituellement fixées par la loi, dans la partie relative aux infractions. La loi de 2008 relative à la prise de mesures et de sanctions par les autorités de réglementation (*Regulatory Enforcement and Sanctions Act*) confère aux autorités réglementaires le droit d'imposer des pénalités financières et leur

laisse une certaine latitude pour déterminer leur montant, sous réserve de l'introduction d'autres textes réglementaires secondaires.

11.2. Cadre institutionnel de la mise en application

Angleterre et pays de Galles

Si le Defra et le gouvernement de l'Assemblée galloise (*Welsh Assembly Government*) sont chargés de définir la politique générale de l'environnement et d'en établir le cadre juridique (également en ce qui concerne la gestion des ressources naturelles), l'Agence de l'environnement pour l'Angleterre et le pays de Galles, ou EAEW (*Environment Agency of England and Wales*), instaurée en 1996, est le principal organisme chargé de la réglementation en matière d'environnement. Il s'agit d'un organisme public indépendant, dont les compétences englobent la réglementation des principaux secteurs d'activité, les substances radioactives, l'attribution d'autorisations de rejet d'eaux usées et de gestion des déchets ainsi que les sols pollués, et qui exerce de nombreuses fonctions dans le domaine de la gestion de l'eau (y compris en matière de lutte contre les inondations). Le siège de l'EAEW, à Bristol, est chargé d'élaborer des orientations stratégiques et des instructions plus précises, tandis que ses 8 antennes régionales et ses 22 antennes locales (dont la zone de compétence est en général délimitée par les lignes de partage des eaux) sont responsables de la mise en œuvre opérationnelle. L'Agence emploie environ 12 000 personnes, dont un millier sont affectés au siège. Traditionnellement, l'attribution des permis et l'évaluation de la conformité étaient réalisées par la même personne pour une même installation. L'EAEW a récemment centralisé les fonctions d'attribution de permis au niveau de 4 antennes régionales, tandis que les inspections sont réalisées par les agents des antennes locales.

L'EAEW et la Direction générale de la santé et de la sécurité (*Health and Safety Executive*) forment, ensemble, l'Autorité compétente pour le contrôle des risques d'accidents majeurs (*Competent Authority for Control of Major Accident Hazards*, COMAH), qui administre la prévention des accidents pour certaines installations industrielles (visées par la directive européenne SEVESO II). L'EAEW a également conclu un accord avec l'Association des officiers de police (*Association of Chief Police Officers*) pour garantir l'efficacité de leur coopération lors d'accidents ou d'incidents environnementaux. En outre, l'EAEW est tenue de constituer et de consulter des Comités consultatifs régionaux de protection de l'environnement (REPAC), qui regroupent les principales parties prenantes (industrie, autorités locales et ONG).

Les autorités locales (qui ont en général un service d'hygiène de l'environnement) assument les fonctions suivantes dans le domaine de la protection de l'environnement :

- attribution de permis, inspection et exécution concernant certaines installations visées ou non par la directive PRIP (dans le second cas, leurs fonctions se limitent aux émissions atmosphériques) ;
- gestion de la qualité de l'air au niveau local, y compris des émissions des sources mobiles ;
- gestion des problèmes d'aménagement du territoire et de pollution des sols ; et
- application de la législation relative aux « nuisances compatibles avec les règlements » – bruit, odeurs, poussières et fumée. Un agent de l'autorité locale peut notifier une mise en demeure (*abatement notice*) exigeant de son destinataire qu'il cesse de provoquer la nuisance en cause et, si l'avis reste sans effet, engager des poursuites.

L'EAEW et l'Association des collectivités locales (*Local Government Association*) ont signé un protocole d'accord (1997) qui couvre les aspects de la protection de l'environnement dans lesquels ces deux organismes ont une compétence quelconque (par exemple la qualité de l'air, la pollution des sols). Toutefois, lorsque l'EAEW et la collectivité locale sont compétentes pour des activités différentes menées sur le même site, des litiges peuvent survenir; s'ils ne peuvent être réglés par les autorités elles-mêmes, ces litiges sont examinés par le secrétaire d'État du Defra.

Écosse

Au niveau stratégique, l'Exécutif écossais (*Scottish Executive*) est chargé de définir la politique et la législation environnementales. Au niveau opérationnel, l'Agence de l'environnement pour l'Écosse (*Scottish Environment Protection Agency, SEPA*), qui jouit de la même indépendance que l'EAEW, est la principale autorité chargée de la réglementation. La SEPA a un siège, situé à Stirling, 3 antennes régionales et 21 antennes locales chargées des opérations de terrain. Les compétences de la SEPA sont proches de celles de l'Agence de l'environnement, à quelques grandes exceptions près. C'est la SEPA et non, comme en Angleterre, les autorités locales, qui est chargée des sources fixes de pollution de l'air non visées par la directive PRIP. De plus, la SEPA n'est pas compétente en matière de lutte contre les inondations. Elle emploie environ 1 200 agents. Comme son équivalent anglais, le *Scottish Natural Heritage* est l'organisme écossais chargé de la protection de la nature. En Écosse, les autorités locales ne sont chargées que des sources de pollution mobiles.

Il n'existe pas en Écosse de séparation institutionnelle entre les activités de délivrance de permis et d'évaluation de la conformité : les inspecteurs délivrent également des permis. Toutefois, pour éviter les conflits d'intérêts, les inspecteurs voient les installations qui leur sont affectées changer régulièrement.

Irlande du Nord

Le ministère de l'Environnement d'Irlande du Nord (DoE) est chargé de définir la politique et la législation environnementales. L'Agence de l'environnement pour l'Irlande du Nord (*Northern Ireland Environment Agency, NIEA*) est l'autorité réglementaire qui, contrairement à l'EAEW et à la SEPA, fait partie du gouvernement et n'est pas une entité indépendante. La NIEA exerce toutes ses missions à partir de son siège, à Belfast, et emploie environ 700 agents. Elle réglemente les principaux secteurs d'activité, les substances radioactives, les rejets dans l'eau, les émissions atmosphériques provenant de certaines sources et la gestion des déchets. À l'échelon local, les conseils de district sont chargés de réglementer la pollution de l'air provenant de très petites sources de pollution et les nuisances. Les fonctions d'attribution de permis et d'inspection sont exercées par les mêmes agents.

11.3. Régimes réglementaires

Installations réglementées

En Angleterre et au pays de Galles, il existe environ 4 000 installations visées par la directive PRIP, dont environ 1 000 exploitations agricoles, 100 000 installations soumises à autorisation de rejet d'eaux usées et 250 000 producteurs de déchets dangereux. Environ deux tiers des installations PRIP sont des PME (selon la définition nationale des PME), mais elles ne font pas l'objet d'un régime réglementaire spécifique. On dénombre environ 800 installations PRIP en Écosse et 300 en Irlande du Nord.

Lorsqu'une nouvelle loi est promulguée, les autorités compétentes coopèrent avec les organisations professionnelles pour diffuser l'information sur les nouvelles prescriptions d'une part et identifier les installations visées d'autre part. Cette tâche peut se révéler difficile : dans le cas des exploitations agricoles, par exemple, l'Agence de l'environnement n'a pas accès aux informations concernant la localisation des différentes exploitations (les données du recensement agricole étant légalement confidentielles) et les exploitants agricoles sont réticents à se faire connaître spontanément.

Permis et autorisations

Le régime de permis ne couvre que 2 % environ des entreprises immatriculées au Royaume-Uni. Or, toutes les entreprises sont couvertes par des prescriptions contraignantes générales qui leur imposent, par exemple, de respecter le « devoir de diligence » en matière de gestion des déchets, de prévenir la pollution de l'eau et de mettre tout en œuvre pour éviter les nuisances compatibles avec les règlements (des mesures d'exécution peuvent être prises en cas de problèmes).

Avec l'entrée en vigueur des EPR en avril 2008, les *permis environnementaux* ont remplacé les permis « prévention et réduction de la pollution » et les autorisations de gestion des déchets en Angleterre et au pays de Galles. Ils couvrent maintenant les installations PRIP, les émissions atmosphériques et la gestion des déchets dangereux et des déchets solides.

Les demandes de permis sont instruites par l'EAEW et par les autorités locales. L'Agence délivre des permis aux installations entrant dans la catégorie A(1), les installations de la catégorie A(2) relevant des autorités locales. Le régime applicable aux installations de la catégorie B (relevant de la compétence des autorités locales) est le même que celui applicable aux installations de la catégorie A en termes de procédure, mais il est exclusivement axé sur la réduction des émissions dans l'air. Concernant la gestion des déchets, il existe des « permis standard », délivrés pour des activités qui représentent un risque environnemental faible ou moyen (environ 20 % des installations) et des permis individualisés pour les activités à plus haut risque. En ce qui concerne les activités de gestion des déchets dont l'impact est très faible (environ 10 % du total), il est possible de renoncer aux prescriptions prévues par le permis (l'EAEW peut néanmoins prendre des mesures d'exécution contre les installations concernées).

Les permis sont délivrés pour une durée illimitée, et font l'objet de réexamens réguliers. En ce qui concerne les installations de la catégorie A, l'aspect économique est pris en compte via l'application de la méthode d'évaluation applicable aux MTD, mise à la disposition des exploitants sous la forme d'une feuille de calcul. Les autorités et les exploitants utilisent aussi bien le guide technique du Royaume-Uni (*UK Technical Guidance*) (élaboré par l'EAEW, la SEPA et la NIEA en concertation avec les représentants du secteur privé) que les BREF de l'Union européenne.

En Écosse, la SEPA délivre les permis pour toutes les installations de la catégorie A (sans subdivision) et de la catégorie B. En Irlande du Nord, il existe une distinction entre les grandes sources d'émissions atmosphériques de la catégorie B, qui doivent obtenir un permis de la NIEA, et les petites sources entrant dans la catégorie C, qui relèvent des autorités locales. Un régime de permis distinct reste en vigueur pour les installations de gestion de déchets, aussi bien en Écosse qu'en Irlande du Nord.

Les autorisations de rejet sont délivrées par l'EAEW (et la SEPA) pour les rejets directs d'eaux usées dans les eaux de surface ou les eaux souterraines. En ce qui concerne les rejets dans les eaux de surface, les autorisations sont accordées sur la base de la conformité aux normes de qualité de l'eau (les normes applicables étant elles-mêmes déterminées par la catégorie d'usage des masses d'eau réceptrices) pour une durée illimitée (les autorisations de rejet dans les eaux souterraines sont délivrées pour quatre ans). Récemment, les autorisations de rejet ont été remplacées par un enregistrement pour environ 50 000 installations à faible risque. En Écosse, la SEPA réglemente les rejets d'eaux usées selon un système « à plusieurs niveaux », qu'elle envisage d'étendre à d'autres régimes à l'avenir. Le niveau de réglementation dépend de la complexité de l'installation et du risque qu'elle présente, et peut prendre la forme de règles contraignantes générales (absence d'exigence de permis individuel), d'une obligation d'enregistrement ou de permis simples, et aller jusqu'à des permis complexes.

Une autorisation de prélèvement est obligatoire pour les prélèvements de plus de 20 mètres cubes d'eau par jour dans les eaux de surface ou les eaux souterraines. La loi de 2003 sur l'eau a conduit à supprimer l'obligation d'autorisation pour 23 000 installations prélevant de faibles quantités d'eau, et dont les activités présentent peu de risques pour l'environnement, ce qui a réduit d'environ 1 million GBP les coûts administratifs supportés par les entreprises.

Le régime des permis environnementaux regroupe différentes exigences réglementaires dans un cadre commun et permet d'atteindre des objectifs environnementaux de manière plus cohérente et efficace par rapport aux coûts. Il simplifie les procédures d'attribution de permis, allégeant ainsi radicalement le fardeau administratif qui pèse à la fois sur les entreprises et sur l'EAEW. Il est envisagé qu'à l'avenir, les autorisations de rejet d'eaux usées et les autorisations de prélèvement d'eau, ainsi que certains autres régimes réglementaires (par exemple concernant les substances radioactives), puissent être intégrés au système simplifié de permis environnementaux. Cette intégration serait sans conséquence pour les bases sur lesquelles se fonde l'attribution des permis en vertu des régimes existants (ainsi, les rejets d'eaux usées continueraient d'être régis par les normes de qualité de l'eau ambiante).

11.4. Promotion de la conformité

Information des installations réglementées

L'Agence de l'environnement apporte une importante aide individualisée à la conformité à travers des contacts directs avec les entreprises. Les inspecteurs donnent des conseils aux exploitants dans le cadre de leurs activités ordinaires. En outre, l'Agence propose jusqu'à 15 heures d'assistance gratuite dans le cadre de la procédure de demande de permis. Ses antennes locales organisent régulièrement des rencontres avec les exploitants des installations réglementées afin de connaître leurs préoccupations.

En 2001, les trois autorités chargées de la réglementation environnementale au Royaume-Uni ont créé *NetRegs*, un outil Internet qui fournit des informations et des conseils gratuits aux petites et moyennes entreprises sur l'ensemble du territoire. *NetRegs* contient :

- des informations et conseils par type d'entreprises pour 112 secteurs d'activité (agriculture, restauration, construction, etc.) ;

- des informations et conseils sur divers thèmes liés à l'environnement (38 thèmes à ce jour) ;
- des informations et conseils sur la législation en vigueur et à venir; et
- des liens vers les sites d'organisations professionnelles et autres sources d'information et d'aide aux entreprises en matière d'environnement.

NetRegs est utilisé par plus de 300 000 entreprises chaque année (dont les deux tiers environ sont des PME et le tiers restant des consultants et des organisations professionnelles) et ce chiffre devrait atteindre 600 000 – soit 25 % des entreprises britanniques – à l'horizon 2011. On estime que NetRegs permet actuellement aux entreprises d'économiser chaque année quelque 10 millions GBP de frais administratifs.

De nombreux documents d'orientation sont mis à la disposition des entreprises sur le site Internet de l'EAEW. Cette dernière élabore actuellement, en coopération avec les organisations professionnelles, des *plans et orientations sectoriels* portant sur des problèmes propres aux différents secteurs. Chaque plan sectoriel définit des priorités, objectifs et indicateurs de performance pour les cinq à quinze années à venir dans des domaines tels que l'utilisation des ressources, les déchets, la pollution, la biodiversité, l'impact de la chaîne d'approvisionnement, l'engagement des parties prenantes et les systèmes de gestion environnementale (SGE). Outre son site Internet, l'EAEW utilise des brochures, des communiqués de presse, des ateliers et des séminaires.

L'EAEW publie également un rapport annuel intitulé « *Spotlight on Business Environmental Performance* » qui met en valeur les perspectives positives qu'offrent une réglementation de qualité et de bonnes performances en matière d'environnement. Il contient des informations transsectorielles et sectorielles sur les performances environnementales ainsi que des études de cas, aussi bien positives que négatives. Il vante publiquement les mérites des entreprises qui affichent de bonnes performances et dénonce nommément celles dont les performances sont médiocres.

Envirowise, financé conjointement par le Defra et le ministère des Entreprises et de la Réforme de la Réglementation (BERR), est un service qui aide les entreprises (surtout des PME), en organisant des visites sur site, à mieux cerner les possibilités qui s'offrent à eux d'utiliser leurs ressources de manière plus efficiente et de prévenir la pollution. La première visite est gratuite, mais les interventions ultérieures sont payantes.

Promotion des bonnes pratiques de gestion environnementale

L'adoption d'un SGE ne fait pas systématiquement partie des conditions fixées dans les permis, mais les autorités compétentes sont favorables à ces dispositifs et encouragent les entreprises à utiliser des systèmes de gestion efficaces (en leur accordant une réduction de 5 à 10 % des redevances administratives). L'EAEW a récemment commencé à promouvoir les « SGE des exploitations agricoles » et propose aux exploitants agricoles de réduire le nombre d'inspections s'ils effectuent une autoévaluation des risques que représente leur activité pour l'environnement et lui communiquent les résultats. Il existe également une norme de gestion environnementale nationale (la norme BS8555) applicable aux PME, qui permet à ces entreprises d'appliquer le SGE par modules individuels plutôt que dans son intégralité. L'EAEW souhaiterait que les organismes de certification du Royaume-Uni complètent cette norme en ajoutant un module qui donnerait aux autorités environnementales une plus grande assurance que les exploitants surveillent effectivement leurs performances environnementales. Toutefois, le secteur

privé est fortement opposé à ce que la présence d'un SGE devienne une condition de délivrance des permis compte tenu du poids administratif que représente un tel système.

11.5. Surveillance de la conformité²

Instruments de surveillance de la conformité

L'Agence de l'environnement mène diverses activités d'évaluation de la conformité : échantillonnages, examen des rapports, données et procédures, visites d'inspection et audits (évaluations approfondies).

Les visites d'inspection sont souvent inopinées, ce qui permet d'observer le fonctionnement ordinaire des installations. Toutefois, il arrive que l'inspection soit organisée à l'avance, pour examiner certaines activités, contrôler l'installation de nouveaux équipements ou faire le point sur les mesures mises en œuvre afin de corriger des problèmes déjà identifiés. Les visites d'inspection sont généralement réalisées par un inspecteur et peuvent durer de quelques heures à une journée entière.

Un audit sert à identifier les causes profondes de la non-conformité. Il consiste en général à vérifier que le système de gestion de l'exploitant est opérationnel. Il peut en outre être utilisé pour déterminer si le permis continue ou non d'assurer un niveau approprié de protection de l'environnement, en le comparant aux meilleures pratiques les plus récentes. Les audits sont toujours planifiés et l'exploitant est avisé des informations qu'il doit fournir ou des membres du personnel qui doivent être présents. Leur fréquence peut aller de deux fois par an à une fois tous les six ans selon les performances environnementales de l'entreprise, et leur réalisation peut s'étaler sur une semaine.

D'une façon générale, l'EAEW a tendance à privilégier les audits axés sur la gestion par rapport aux inspections; elle estime en effet que s'attaquer aux causes plutôt qu'aux symptômes permet une forte diminution des récidives d'infractions. Depuis 2005, le nombre d'inspections portant sur la gestion des déchets a été ramené de 80 000 à 60 000, et 10 000 inspections de moins ont été réalisées dans les autres domaines. En revanche, le nombre d'audits a quadruplé ces cinq dernières années.

Les résultats des évaluations de la conformité sont communiqués aux exploitants et sont généralement à la disposition du public, qui peut avoir accès aux rapports et/ou aux systèmes de données électroniques. Toutefois, les règles appliquées par l'EAEW concernant la divulgation des informations, les registres publics, le secret commercial et la sécurité nationale doivent être respectées.

Ciblage des activités de surveillance de la conformité

L'EAEW s'oriente clairement vers un ciblage des activités d'évaluation de la conformité sur la base des risques. Pour les installations visées par les EPR, quatre outils sont utilisés de manière complémentaire pour planifier le processus d'évaluation de la conformité :

- Le système d'évaluation du risque opérationnel Opra (*Operational Risk Appraisal*) est un outil de notation reposant sur le risque. Il permet à l'EAEW d'adopter une approche uniforme de la réglementation et de cibler les secteurs qui représentent le risque le plus élevé pour l'environnement. L'Opra permet d'attribuer une note aux installations sur la base du *danger pour l'environnement* et des *performances de l'exploitant*. La note attribuée au titre du danger pour l'environnement tient compte de la complexité de l'installation, de son implantation et de ses émissions. L'appréciation des performances de l'exploitant tient compte de la présence ou non d'un SGE efficace et de la conformité aux conditions

du permis (sur la base des informations fournies par le système de classement de la conformité, CCS). La note Opra est également prise en compte pour fixer le montant du droit d'enregistrement de la demande de permis, ce qui constitue une incitation financière indirecte à la conformité.

- Les plans d'évaluation de la conformité (*Compliance Assessment Plans, CAP*) sont utilisés pour aligner l'effort d'évaluation de la conformité et les ressources disponibles pour l'année à venir sur le profil de risque établi dans le cadre de l'Opra. Les CAP donnent aux équipes opérationnelles de l'EAEW la souplesse nécessaire pour affecter les ressources (dans le cadre d'un même régime réglementaire) aux priorités – en fonction des risques, des résultats finals et des besoins locaux. Les CAP concourent également à établir un équilibre entre, d'une part, les moyens mobilisés et les coûts et, d'autre part, les recettes provenant des redevances d'exploitation imposées aux titulaires de permis. Tandis que la note Opra détermine l'allocation initiale des ressources, les CAP sectoriels définissent les objectifs prioritaires en matière d'évaluation de la conformité par secteur d'activité, et les CAP spécifiques aux sites tiennent compte des problématiques locales.
- La méthodologie d'évaluation de la conformité (*Methodology for Assessing Compliance, MAC*) est un guide destiné au personnel chargé de tous types d'interventions en matière d'évaluation de la conformité. Le personnel de l'EAEW dispose de plusieurs types de guides : génériques, par régime réglementaire et sectoriels. Des critères ont également été définis pour que les infractions soient identifiées et évaluées de manière cohérente.
- Le système de classement de la conformité (*Compliance Classification Scheme, CCS*) permet de classer les infractions aux prescriptions fixées dans les permis en fonction de leur impact *potentiel* sur l'environnement; il fournit des informations qui permettent des interventions cohérentes et à la mesure des infractions. Il assure une cohérence entre les régimes réglementaires, au niveau de la notification du non-respect des conditions définies dans les permis et au niveau des mesures prises. Les informations fournies par le CCS sont utilisées pour déterminer la note Opra.

Autosurveillance

Le recours accru à l'autosurveillance permet à l'EAEW de réduire le nombre d'inspections et d'améliorer leur efficacité. Le niveau d'autosurveillance exigé dépend du secteur d'activité, de la taille, de la sensibilité du milieu récepteur et des antécédents du site. En Écosse et en Irlande du Nord, il n'existe pas d'instructions concernant les prescriptions en matière d'autosurveillance, si bien qu'elles sont définies au cas par cas par l'inspecteur en fonction de facteurs analogues à ceux indiqués dans les documents d'orientation de l'EAEW.

La crédibilité de la surveillance effectuée par l'exploitant est sous-tendue par les normes d'autosurveillance fixées par l'EAEW dans le cadre de son système de certification de la surveillance (*Monitoring Certification Scheme, MCERTS*). Les installations soumises aux EPR sont tenues de se conformer aux exigences du MCERTS, le cas échéant, mais les normes d'autosurveillance s'appliquent également à d'autres régimes réglementaires prévoyant des mesures d'autosurveillance (par exemple dans les stations d'épuration des eaux usées). L'EAEW a aussi mis en place un dispositif d'évaluation de la surveillance par les exploitants (*Operator Monitoring Assessment Scheme, OMA*) afin d'améliorer les audits auxquels elle soumet le système d'autosurveillance des exploitants. Les exigences

imposées en ce qui concerne la communication régulière de données sont moins nombreuses que celles appliquées à la conservation de données sur le site.

L'EAEW effectue des contrôles (échantillonnage réglementaire), en nombre limité pour vérifier les résultats de l'autosurveillance. Elle fait appel à des prestataires extérieurs pour les contrôles qui concernent l'air, mais se charge elle-même de l'échantillonnage réglementaire de l'eau dans les installations visées par les EPR. En ce qui concerne les autorisations de rejet d'eaux usées, elle continue de prélever des échantillons officiels. Ces contrôles concernent actuellement 5 à 10 % des installations, mais ce chiffre est en baisse.

11.6. Mesures prises en cas de non-respect

Mesures administratives

Les moyens administratifs dont dispose l'EAEW pour faire respecter les dispositions environnementales sont les avis de mesure administrative et les avis de travaux/d'amélioration (lorsqu'une infraction peut être prévenue ou doit être corrigée), les avis d'interdiction (en cas de risque imminent de dommages graves à l'environnement), la suspension ou le retrait du permis, et la modification des conditions du permis. Les autorités locales disposent d'un éventail similaire de mesures administratives. Un tribunal peut également prononcer une injonction pour faire cesser une activité mais ne prescrit habituellement pas de mesures correctives. Les mesures administratives sont prises à l'initiative des inspecteurs et peuvent être associées à des sanctions pénales. Selon l'EAEW, plus de 70 % des infractions sont traitées par la persuasion, moins de 20 % par un avis de mesure administrative et moins de 7 % font l'objet de poursuites

Dans un rapport retentissant publié en 2006 sous le titre « *Regulatory Justice: Making Sanctions Effective* », Richard Macrory proposait aux pouvoirs publics d'introduire des sanctions pécuniaires et recommandait des instruments innovants pour remplacer les poursuites pénales en cas de non-conformité. La loi de 2008 relative à la prise de mesures et de sanctions par les autorités de réglementation a introduit des sanctions administratives de ce type, notamment :

- des sanctions pécuniaires fixes, en cas d'infraction mineure, pour un volume négligeable ou élevé d'infractions ;
- des sanctions pécuniaires variables (leurs recettes étant destinées au budget de l'État)³ ;
- des avis de mise en conformité, de remise en état ou d'arrêt de l'activité ; et
- des engagements d'exécution (par lesquels le contrevenant s'engage, vis-à-vis du régulateur, à prendre des mesures précises pour remédier à l'infraction).

Ces sanctions seront introduites par des dispositions secondaires. Les nouveaux instruments ne remplaceront pas les outils existants mais diversifieront les moyens dont dispose l'EAEW et conféreront une plus grande souplesse aux mesures d'exécution dont elle dispose. Donner aux autorités réglementaires la possibilité de décider, sur la base d'une enquête, s'il y a lieu d'engager des poursuites pénales ou d'imposer une sanction administrative permettrait de dépénaliser les infractions mineures. Éloigner ainsi les sanctions administratives de la justice pénale devrait renforcer l'impact du système de sanctions dans son ensemble.

La plupart des sanctions administratives peuvent être contestées. La majorité des recours sont officiellement formés devant le secrétaire d'État du Defra, qui les transmet toutefois à un tribunal administratif dirigé par son Inspection de la planification (*Planning*

Inspectorate). En outre, un contrôle judiciaire peut être effectué si une partie estime que l'EAEW n'a pas respecté les procédures ou en cas de rejet d'un recours administratif.

Actuellement, l'EAEW peut ordonner à l'auteur d'une infraction d'engager des travaux de remise en état. Lorsqu'elle a procédé elle-même aux actions correctives, elle peut récupérer l'intégralité des dépenses engagées auprès de la partie responsable. En droit britannique de l'environnement, le principe applicable est celui de la responsabilité objective. En matière de pollution de l'eau, l'EAEW est habilitée à facturer directement le pollueur et à recouvrer une dette civile en cas de non-paiement. Dans d'autres (rares) cas, les frais engagés doivent être recouverts via une action devant un tribunal civil.

Une base de données nationale (la *National Enforcement Database*) contient des informations sur les mesures d'exécution officiellement mises en œuvre, mais n'est pas accessible au public pour des raisons de protection des données; en revanche, des informations sont communiquées sur demande en vertu des règlements relatifs à l'information environnementale.

Mesures pénales

Pour les infractions plus graves (définies dans le règlement de l'autorité compétente en matière d'exécution et de poursuites), des poursuites peuvent être envisagées. En Angleterre et au pays de Galles, l'Agence de l'environnement ou une autorité locale peut engager directement des poursuites. En Écosse, la SEPA n'a pas cette possibilité : elle doit faire des recommandations au ministère public (le *Procurator Fiscal*), qui prend une décision et se charge de la procédure de poursuite. En Irlande du Nord, les affaires pour lesquelles des poursuites doivent être engagées sont transmises par la NIEA au ministère public. Les citoyens ont également la faculté d'engager des poursuites individuellement.

L'EAEW coopère avec les services de police et les autorités fiscales dans les enquêtes sur les délits environnementaux, lorsqu'il existe des liens plus ou moins importants avec d'autres délits. En Irlande du Nord, la NIEA dispose d'une équipe spécialisée dans les délits environnementaux qui intervient en cas d'activités illicites dans le domaine des déchets.

Des mesures pénales peuvent être prises à l'encontre d'une entreprise et/ou de ses dirigeants, dans ce dernier cas seulement si l'infraction a été commise avec leur consentement ou est imputable à leur négligence. Les affaires pénales sont examinées en audience et les pénalités (amende par infraction et/ou peine d'emprisonnement) peuvent être imposées par des juridictions de deux niveaux, selon la gravité de l'infraction : un *Magistrate Court* (au niveau inférieur) et une *Crown Court* (au niveau supérieur) en Angleterre, un *District Court* et un *Sheriff's Court* en Écosse. Les juges disposent de directives pour la détermination des sanctions applicables aux infractions environnementales. L'EAEW tente parfois, lorsqu'elle dispose des données nécessaires, d'évaluer les avantages économiques retirés de la non-conformité et de les présenter au tribunal, mais le montant des pénalités est généralement trop faible pour compenser ces avantages.

Au lieu d'engager des poursuites, l'EAEW utilise souvent un *avertissement* formel – il s'agit d'un document dans lequel le contrevenant admet par écrit avoir commis une infraction. L'avertissement est une sanction autonome mais ne peut être donné que lorsque des poursuites pourraient avoir été dûment engagées (le tribunal est informé si le contrevenant est par la suite reconnu coupable d'une autre infraction).

11.7. Gestion de la mise en application

Financement des activités de mise en application

L'EAEW est financée à environ 50 % par le produit des redevances administratives, mais la part de ces redevances est beaucoup plus élevée dans les programmes environnementaux, l'essentiel des fonds alloués par le Defra étant consacré à la lutte contre les inondations (en Écosse, la dotation budgétaire pour les activités de mise en application est nettement plus élevée : les redevances représentent environ 45 % du budget de la SEPA, ce qui ne couvre que les activités environnementales). L'EAEW doit récupérer l'ensemble des coûts associés à ses activités de délivrance de permis, de surveillance de la conformité et d'exécution (sans possibilité de réaliser des recettes supplémentaires), depuis les coûts salariaux jusqu'aux services de soutien.

Les systèmes de redevances appliqués par l'EAEW pour les différents régimes réglementaires comportent un droit d'enregistrement de la demande de permis, une redevance d'exploitation annuelle pour couvrir le coût des inspections, de la surveillance de la conformité et des mesures d'exécution, et une redevance de modification (payable en cas de demande de modification du permis). Un barème uniforme (*Unified Charging Framework*) est en cours d'élaboration dans le cadre du processus d'intégration des différents régimes de permis.

Les systèmes appliqués en Écosse et en Irlande du Nord sont similaires, mais le montant des redevances est plus faible qu'en Angleterre et au pays de Galles. Les autorités locales imposent également des redevances au titre de leurs activités de délivrance de permis, de surveillance et d'exécution, mais d'un montant beaucoup plus faible. Elles financent l'essentiel de leurs actions en matière d'environnement via une dotation du gouvernement central.

L'évaluation du rapport coût-efficacité de l'utilisation des ressources s'effectue dans le cadre de l'évaluation globale des performances des autorités réglementaires du Royaume-Uni. L'EAEW s'est fixé un objectif annuel d'économies d'efficacité de 2 %; pour la SEPA, l'Exécutif écossais a défini un objectif de 3 %. Alors que les initiatives prises pour améliorer la qualité de la réglementation à l'échelle de l'administration dans son ensemble visent davantage un allègement des charges administratives qui pèsent sur les entreprises qu'une réduction des coûts pour les autorités réglementaires, il existe un large consensus sur le fait que l'allègement induit par les réformes bénéficiera aux deux parties.

Planification stratégique

Le rapport préparé par Philip Hampton à la demande du gouvernement, et publié en 2005 sous le titre « *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement* », présente une approche de la réglementation fondée sur le risque. Il plaide en faveur de la mise en place d'un système réglementaire adapté aux réalités du XXI^e siècle – caractérisé par une concurrence rude, des ressources limitées et des consommateurs bien informés – dans le cadre duquel tous les programmes visant à faire respecter la réglementation seraient élaborés sur la base de l'évaluation des risques. Le document stratégique publié par l'EAEW sous le titre « *Delivering for the Environment* » applique ces principes à la réglementation environnementale⁴.

Dans son programme stratégique pour la période 2006-2011, intitulé « *Creating a Better Place* », l'EAEW présente les principes d'une réglementation moderne, faisant appel à l'évaluation du risque pour atteindre les meilleurs résultats environnementaux possibles

et garantissant une cohérence dans le temps et entre les secteurs d'activité. Une telle réglementation suppose la définition d'objectifs quinquennaux en matière d'amélioration de l'environnement, une approche fondée sur l'évaluation du risque, un service de qualité et la contribution à l'objectif que s'est fixé le gouvernement de réduire de 25 % les formalités administratives. Les objectifs des programmes de mise en application sont fixés annuellement. Ils sont exprimés en termes de « niveaux de service », qui correspondent à ce qui est attendu du personnel dans le cadre de chaque régime réglementaire.

En Écosse, la SEPA adopte des plans d'amélioration de la qualité environnementale qui ciblent des problèmes environnementaux spécifiques et ont une incidence sur la définition des priorités en matière de mise en application.

Des priorités sont également définies au niveau local. Le rapport Rogers – rapport de Peter Rogers intitulé « *National Enforcement Priorities for Local Authority Regulatory Services* » (mars 2007) – cite la réglementation de la qualité de l'air comme l'une des six priorités nationales.

Mesure des performances

Dans son rapport annuel au gouvernement, l'EAEW utilise la méthode du « tableau de bord prospectif » – qui regroupe une série de critères au regard desquels les performances sont évaluées. Il existe un tableau de bord individuel par service et un tableau de bord institutionnel pour l'Agence dans son ensemble. Les critères sont répartis en quatre catégories : résultats, processus, partenaires et ressources. La périodicité d'évaluation de chaque indicateur peut être mensuelle, trimestrielle, semestrielle ou annuelle. De nombreux indicateurs internes sont utilisés pour évaluer les performances des services de l'Agence par rapport à leurs engagements. Certains indicateurs renvoient à des « normes de service », qui fixent des références en ce qui concerne les rapports de l'Agence avec les installations réglementées et le public (durée de la procédure d'instruction des demandes de permis, réponse aux plaintes, etc.).

Malgré cette multitude d'indicateurs, l'examen des mesures prises pour faire respecter les dispositions environnementales conduit par le Defra en 2006 a démontré que les données disponibles sur le suivi de l'exécution et des performances ne permettaient pas une évaluation exhaustive de l'efficacité et de l'efficacé des mesures d'exécution. Les données relatives aux amendes, par exemple, ne sont pas très utiles pour évaluer le bien-fondé ou l'effet probable des sanctions pécuniaires.

Formation du personnel

L'EAEW propose à son personnel plus de 300 formations, dont la durée peut aller d'un jour à une semaine. Il existe également des supports d'autoformation disponibles sur CD-ROM ou directement sur le site Intranet de l'Agence, ainsi que des possibilités de formation en cours d'emploi. L'efficacité de la formation est évaluée par les responsables hiérarchiques sur une base individuelle, et de manière plus globale par le service de formation de l'Agence, à partir des informations communiquées par les responsables hiérarchiques.

Mesurer et infléchir l'impact de la réglementation sur les installations réglementées

S'inspirant de l'exemple des Pays-Bas, qui définissent un objectif de réduction des coûts administratifs assumés par les entreprises et compensent toute nouvelle

réglementation par la suppression d'autres dispositions, le gouvernement du Royaume-Uni a présenté un certain nombre de mesures dans son rapport de 2005 intitulé « *Regulation – Less is More: Reducing Burdens, Improving Outcomes* », notamment :

- fixer un objectif de réduction des charges administratives ;
- déterminer les dispositions qui peuvent être simplifiées, abrogées, réformées et/ou regroupées ;
- exiger que soit étudiée la possibilité de compenser toute nouvelle disposition par des mesures de simplification, dans le cadre du processus d'évaluation de l'impact de la réglementation ; et
- élaborer une méthodologie pour évaluer le coût total cumulé des dispositions proposées.

Après avoir évalué, à l'aide du modèle des coûts standards, la charge administrative représentée par l'ensemble de la législation et réglementation, le gouvernement du Royaume-Uni s'est engagé à réduire de 25 % à l'horizon 2010 le poids administratif de la réglementation par rapport à 2005. Cet objectif est également devenu celui du Defra et de l'EAEW, mais ne s'applique pas directement à la SEPA et à la NIEA, l'environnement étant une compétence décentralisée. Les responsables chargés de l'environnement en Angleterre et au pays de Galles insistent sur le fait que la simplification n'est pas synonyme de déréglementation ni d'affaiblissement des normes environnementales, mais vise à « mieux réglementer » pour obtenir les résultats souhaités.

Les réformes visant à améliorer la qualité de la réglementation étaient principalement motivées par la volonté de renforcer la compétitivité des entreprises britanniques. Le document d'orientation sur les analyses d'impact de la réglementation (*Impact Assessment Guidance*) publié par le *Better Regulation Executive*, instance chargée de la qualité de la réglementation au Royaume-Uni, prescrit une évaluation du coût total des dispositions proposées (y compris de leur application). Le gouvernement du Royaume-Uni a lancé une consultation sur des propositions visant à introduire un système de budget prévisionnel des activités de réglementation afin de maîtriser le coût total des nouvelles dispositions réglementaires.

Notes

1. Sauf indication contraire, ce profil concerne principalement la mise en application des dispositions environnementales en Angleterre et au pays de Galles.
2. Au Royaume-Uni, la surveillance de la conformité est dénommée « évaluation de la conformité ».
3. Les autorités chargées de la réglementation vont mettre au point une méthodologie pour déterminer le montant des sanctions pécuniaires variables censées compenser les gains financiers retirés du non-respect des prescriptions.
4. C'est en Angleterre et au pays de Galles que les efforts d'amélioration de la réglementation environnementale sont les plus poussés. Tandis que la SEPA progresse dans la même direction et dispose déjà d'un organe spécialisé (le *Better Regulation Office*), la NIEA a pris du retard sur ses homologues à cet égard.

Bibliographie

BRE, *Impact Assessment Guidance*, Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, Londres, www.berr.gov.uk/files/file44544.pdf, consulté le 23 juillet 2008.

BRE (2006), *Implementing Hampton: from Enforcement to Compliance*, HM Treasury, Londres.

- BRE (2007), *A Code of Practice for Regulators – A Consultation on the Regulators’ Compliance Code and the scope of the Code and the Principles of Good Regulation*, Better Regulation Executive, Londres.
- BRE (2007), *Consultation on the Draft Regulatory Enforcement and Sanctions Bill*, Better Regulation Executive, Londres.
- BRE (2007), *Hampton Implementation Reviews*, Better Regulation Executive, Londres.
- BRTF (2005), *Regulation – Less Is More: Reducing Burdens, Improving Outcomes*, A BRTF Report to the Prime Minister, Better Regulation Task Force, Londres.
- CBI (2006), *Feeling the Benefit: Getting Environmental Regulation Right*, CBI Environment Brief, Confederation of British Industry, Londres.
- CBI (2006), *The UK as a Place to do Business – Environmental Regulation*, Confederation of British Industry, Londres.
- Defra, « Environmental Protection – Environmental Liability », Department for Environment, Food and Rural Affairs, Londres, www.defra.gov.uk/environment/liability/index.htm, consulté le 15 juillet 2007.
- Defra (2004), *Performance Review 2003-2004 of Local Authority Implementation of LAPC, LAPP and LA-IPPC Regimes*, Department for Environment, Food and Rural Affairs, Londres.
- Defra (2006), *Review of Enforcement in Environmental Regulation – Report of Conclusions*, Department for Environment, Food and Rural Affairs, Londres.
- Environment Agency, « A Guide to Modern Regulation: Getting Better Results », www.environment-agency.gov.uk.
- Environment Agency, « Delivering for the Environment: a 21st Century Approach to Regulation », www.environment-agency.gov.uk.
- Environment Agency (2002), *Spotlight on Business Environmental Performance 2002*, Environment Agency, Bristol, Royaume-Uni.
- Environment Agency (2003), *Greener Business is Good Business: Spotlight on Business – Environmental performance in 2003*, Environment Agency, Bristol, Royaume-Uni.
- Environment Agency (2005), « Fact Sheet: Compliance Assessment for the 21st Century », Environment Agency, www.environment-agency.gov.uk.
- Environment Agency (2005), « Fact Sheet: Sector Plans », Environment Agency, www.environment-agency.gov.uk.
- Environment Agency (2005), *Improving Environmental Performance – Sector Plan for the Chemical Industry*, Environment Agency, Bristol, Royaume-Uni.
- Environment Agency (2005), *The Environment: What’s in It for You? Spotlight on Business: Environmental Performance in 2005*, Environment Agency, Bristol, Royaume-Uni.
- Environment Agency (2005), « Work Instruction – Generic Methodology for Assessing Compliance », Environment Agency, Bristol, Royaume-Uni.
- Environment Agency (2006), « Environmental Protection Operator and Pollution Risk Appraisal (EP OPRA) », version 3.1, Environment Agency, Bristol, Royaume-Uni.
- Environment Agency (2007), « How to Produce Compliance Assessment Plans (CAPs) for the Pollution Prevention and Control (PPC) and Waste Management Licence (WML) Regimes », Environment Agency, Bristol, Royaume-Uni.
- Hampton, Philip (2005), *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement*, HM Treasury, Londres, www.hm-treasury.gov.uk/hampton.
- Hilder, Paul (2005), « Work Instruction: Common Incident Classification Scheme (CICS) Incident Classification Methodology », Environment Agency, Bristol, Royaume-Uni.
- IMPEL (2001), *Project on Environmental Enforcement Practices – PEEP: Country Report on the UK, Final Report to IMPEL*, Réseau de l’Union européenne pour l’application et le respect du droit de l’environnement, Bruxelles.
- LACORS (2007), *Environmental Protection Services For Sustainable Communities*, Local Authorities Coordinators of Regulatory Services, Londres, Royaume-Uni.
- Leinster, P., Gray, J., Howes, C., Clark, R. (2005), « Compliance Promotion in the United Kingdom », dans *les Actes de la septième conférence internationale du réseau INECE*, Marrakech, Maroc.

- Macrory, Richard B. (2006), *Regulatory Justice: Making Sanctions Effective, Final Report*, Macrory Review, Better Regulation Executive, Londres, Royaume-Uni.
- McGillivray, Peter (2007), *Guidance Compliance Classification Scheme: Generic Guidance*, Environment Agency, Bristol, Royaume-Uni.
- NetRegs (2005), « SME-Environment 2005: UK – A Review of Changing Environmental Attitudes and Behaviors among Small and Medium-Sized Businesses in the UK », www.netregs.gov.uk/commondata/acrobat/2005_uk_summary_1197319.pdf#page=8.
- NSCA (2006), *Pollution Handbook 2006*, National Society for Clean Air and Environmental Protection, Brighton, Royaume-Uni.
- Winlow, Claire (2007), *Guidance for the Enforcement and Prosecution Policy*, Environment Agency, Bristol, Royaume-Uni.

Entretiens

- Mme Sue Nowak, Department for Environment, Food and Rural Affairs, Londres, 16 juillet 2007
- M. Matthew Farrow, Confederation of British Industry, Londres, 16 juillet 2007
- M. Aram Wood, Better Regulation Executive, Londres, 16 juillet 2007
- M. Alan D'Arcy, Environment Agency of England and Wales, Londres, 16 juillet 2007
- M. David Pugh, Environment Agency of England and Wales, Bristol, 17 juillet 2007
- M. Keith Stonell, Environment Agency of England and Wales, Bristol, 17 juillet 2007
- M. Stephen White, Environment Agency of England and Wales, Bristol, 17 juillet 2007
- M. Alan Barnden, Environment Agency of England and Wales, Bristol, 17 juillet 2007
- M. Richard Martin, Environment Agency of England and Wales, Bristol, 19 juillet 2007
- M. Neil Talbot, Local Authorities Coordinators of Regulatory Services, Londres, 19 juillet 2007
- M. Keir McAndrew, Scottish Environmental Protection Agency, entretien téléphonique, 20 juillet 2007
- M. David Bell, Northern Ireland Environment and Heritage Service, entretien téléphonique, 24 juillet 2007

PARTIE II
Chapitre 12

États-Unis

12.1. Principales caractéristiques du cadre législatif et réglementaire de la mise en application

Les principales dispositions législatives et réglementaires fédérales en vigueur aux États-Unis dans le domaine de l'environnement sont les suivantes :

- La loi de 1970 sur la qualité de l'air (*Clean Air Act*, CAA), qui régit les émissions atmosphériques provenant de sources diffuses, fixes et mobiles.
- La loi de 1972 sur la qualité de l'eau (*Clean Water Act*, CWA), qui régit les rejets de polluants dans les eaux des États-Unis.
- La loi de 1980 sur l'intervention, l'indemnisation et la responsabilité en matière d'environnement (*Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*, CERCLA), qui instaure un fonds fiduciaire fédéral (« *Superfund* ») destiné à financer le nettoyage des sites de déchets dangereux abandonnés et des sites contaminés par d'autres rejets polluants.
- La loi de 1986 sur la planification d'urgence et l'information du public (*Emergency Planning and Community Right-to-Know Act*, EPCRA), qui aide les collectivités locales à protéger la santé publique, la sécurité et l'environnement des dangers chimiques.
- La loi fédérale de 1972 sur les insecticides, les fongicides et les rodenticides (*Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act*, FIFRA), qui impose un contrôle fédéral de l'utilisation, de la vente et de la distribution des pesticides.
- La loi de 1969 sur la politique nationale de l'environnement (*National Environmental Policy Act*, NEPA), qui prévoit la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement avant toute intervention fédérale d'ampleur.
- La loi de 1990 sur la pollution par les hydrocarbures (*Oil Pollution Act*, OPA), qui concerne la prévention et le traitement des marées noires catastrophiques.
- La loi de 1976 sur la conservation et la récupération des ressources (*Resource Conservation and Recovery Act*), qui régit la production, le transport, le traitement, le stockage et l'élimination des déchets dangereux, et établit un cadre pour la gestion des déchets non dangereux.
- La loi de 1974 sur la qualité de l'eau potable (*Safe Drinking Water Act*, SDWA), qui protège la qualité de l'eau potable.
- La loi de 1976 sur le contrôle des substances toxiques (*Toxic Substances Control Act*, TSCA), qui prévoit la surveillance des substances chimiques industrielles produites et importées aux États-Unis.

Tous ces actes législatifs sont assortis de textes d'application établis et promulgués par l'Agence pour la protection de l'environnement des États-Unis (*Environmental Protection Agency*, EPA) en vertu du pouvoir conféré par les lois. Le niveau maximum des sanctions imposées en cas d'infraction est précisé dans les lois concernées.

Le gouvernement fédéral et les gouvernements des États fédérés sont habilités à réglementer afin de protéger la santé humaine et l'environnement. Lorsqu'elle applique le droit fédéral de l'environnement, l'EPA définit en principe les normes minimales à respecter par tous les États. Ceux qui ont été autorisés par l'EPA à mettre en œuvre certains programmes fédéraux dans le domaine de l'environnement calquent en général leur législation sur les lois fédérales, ou les adoptent par référence. Les États ont la faculté de reprendre les règles fédérales, de fixer eux-mêmes des règles plus sévères ou encore d'essayer d'obtenir une interprétation plus restrictive la législation fédérale existante. Ils peuvent également adopter des lois qui complètent des règles fédérales, sans être en conflit avec elles, ou qui couvrent des domaines non réglementés à l'échelon fédéral. Compte tenu de cette structure, la réglementation et la législation des États autorisées en vertu du droit fédéral de l'environnement ont une influence importante sur la portée et l'orientation des programmes de mise en application des dispositions environnementales. La cohérence nationale est garantie par des lois fédérales qui limitent ou priment les prescriptions des États en conflit avec les dispositions nationales, et par le fait que l'EPA contrôle la mise en œuvre par les États de la législation environnementale fédérale.

12.2. Cadre institutionnel de la mise en application

Niveau fédéral

L'EPA est responsable du programme fédéral de mise en application des prescriptions. Les diverses composantes de ce programme sont réparties entre le siège et dix bureaux régionaux de l'EPA. Le siège de l'EPA est principalement chargé de définir la stratégie nationale de mise en application, de conduire les enquêtes et d'engager des poursuites dans toutes les affaires pénales, de définir les priorités nationales et de les mettre en œuvre, de porter au civil des affaires représentant un enjeu important sur le plan national, de superviser les programmes régionaux d'exécution, de contrôler les actions menées par les États et de fournir une assistance et des orientations d'ordre juridique et technique. Les bureaux régionaux de l'EPA sont généralement chargés de réaliser les inspections, d'apporter une aide à la conformité, de prendre des arrêtés administratifs, de préparer des actions civiles, de veiller à ce que les arrêtés administratifs et les décisions judiciaires soient mis en œuvre, et de coopérer avec les organismes des États fédérés.

Le siège et les bureaux régionaux de l'EPA mettent en œuvre un vaste programme (« programme de base ») visant l'application et le contrôle du respect des lois fédérales sur l'environnement. En outre, l'EPA s'attache de plus en plus à identifier et traiter des risques spécifiques pour la santé et l'environnement, en définissant des priorités nationales en matière d'exécution et de conformité ou en prenant d'autres initiatives dans ce domaine. Les fonctions de mise en application de l'EPA sont séparées de ses fonctions de réglementation et d'attribution de permis, qui sont mises en œuvre dans le cadre de programmes correspondant aux différentes lois par les bureaux compétents.

Le Bureau de l'application et du contrôle du respect des lois (*Office of Enforcement and Compliance Assurance*, OECA) travaille en partenariat avec les bureaux régionaux et autres bureaux chargés des programmes de l'EPA, ainsi qu'avec d'autres organismes fédéraux et avec les autorités étatiques et tribales. L'OECA emploie quelque 3 400 agents (sur les 17 000 agents que compte l'EPA dans son ensemble) qui fournissent une aide à la conformité, conduisent des inspections et des enquêtes, préparent et mettent en œuvre des mesures d'exécution et gèrent des systèmes nationaux de données sur la conformité. Les principales divisions de l'OECA sont

l'*Office of Compliance* (chargé, entre autres, du ciblage et de la planification stratégiques, de l'aide à la conformité, de la surveillance de la conformité, et des relations avec les régions, les États, les municipalités, les groupes de citoyens et le secteur privé), l'*Office of Civil Enforcement* et l'*Office of Criminal Enforcement, Forensics and Training*.

L'essentiel des compétences de l'EPA concerne la lutte contre la pollution. La gestion des ressources naturelles et les questions de sécurité et de santé sur les lieux de travail relèvent d'autres organismes fédéraux, tels que le Service de la pêche, de la faune et de la flore (*US Fish and Wildlife Service*), qui dépend du ministère fédéral de l'Intérieur, et l'Administration pour la santé et la sécurité au travail (*Occupational Safety and Health Administration, OSHA*), qui dépend du ministère du Travail.

Le ministère de la Justice joue un rôle important dans l'exécution des dispositions environnementales à l'échelon fédéral, en coopération avec l'EPA qui lui transmet des affaires sur lesquelles elle enquêtée. Le ministère de la Justice a deux unités chargées de porter les affaires liées à l'environnement devant les tribunaux fédéraux : l'*Environmental Enforcement Section* pour les actions civiles, et l'*Environmental Crimes Section* pour les actions pénales. D'autres agents fédéraux, en particulier les agents du FBI et les garde-côtes fédéraux, peuvent apporter leur concours aux enquêtes sur les infractions au droit fédéral de l'environnement.

Relations entre l'administration fédérale et les États

De nombreuses lois fédérales sur l'environnement, comme la CCA ou la CWA, instaurent des programmes réglementaires relevant à la fois des États fédérés et de l'État fédéral. Les États demandent à l'EPA, et obtiennent généralement, l'autorisation d'appliquer le droit fédéral à travers des lois, adoptées à leur niveau, qui respectent les critères minimaux imposés par la loi fédérale. Environ 90 % des mesures d'exécution sont mises en œuvre par les États, mais l'EPA prend en charge la plupart des affaires les plus grosses ou les plus complexes. Les États et l'EPA unissent souvent leurs efforts pour les très grosses affaires ou les affaires très importantes. Les actions judiciaires que peuvent engager les États pour faire respecter le droit fédéral de l'environnement sont des actions au civil; toutefois, l'EPA peut engager des actions judiciaires civiles ou des actions administratives ou pénales (voir section 12.6). Pour faire respecter leurs propres lois environnementales, les États ont aussi la possibilité d'engager des actions judiciaires civiles ou des actions administratives ou pénales.

Le cadre institutionnel des programmes élaborés par les États peut revêtir des formes diverses. Bon nombres d'agences de l'environnement dépendant des États ont aussi des antennes régionales. Les procureurs généraux des États et les procureurs de district peuvent engager des actions devant les tribunaux des États.

Pour aider les États à mettre en œuvre les programmes fédéraux, l'EPA leur accorde des financements sous forme de subventions dans le cadre des accords de coopération *State and Tribal Assistance Grants*. Les États consacrent également des fonds à ces programmes, qui représentent généralement plusieurs fois les financements fédéraux. Ces derniers sont importants pour les États car ils ciblent des programmes spécifiques et les aident à remplir les critères fédéraux en matière d'attribution de permis, d'exécution, de surveillance, d'aide à la conformité, etc. L'EPA et de nombreux États ont choisi de regrouper tout ou partie des subventions dans le cadre d'un accord de partenariat global, le « *Performance-Partnership Agreement* », qui énonce tous les objectifs nationaux et la marge de manœuvre

dont disposent les États pour mettre en œuvre leurs programmes, y compris en matière de mesures d'exécution.

L'EPA peut intervenir directement pour faire appliquer le droit national si un État ne prend pas de mesures d'exécution dans le cadre d'un programme qu'il est autorisé à mettre en œuvre, n'obtient pas de résultats acceptables ou demande de l'aide, ou si elle juge nécessaire d'assurer une cohérence nationale ou de traiter une priorité nationale. Si un État manque à ses obligations, l'EPA peut supprimer sa subvention à titre de sanction, voire retirer l'autorisation accordée à un programme de l'État. Toutefois, elle préfère généralement apporter une aide constructive pour améliorer les programmes des États.

Il n'est pas rare que les autorités fédérales et celles des États soient en désaccord au sujet de la mise en exécution des dispositions. Il peut arriver qu'aux yeux de l'administration fédérale, un État fédéré protège des industries locales polluantes qu'il cherche à favoriser, au détriment de la cohérence nationale. *A contrario*, il est possible qu'un État juge l'EPA nationale trop interventionniste, trop répressive et peu respectueuse de l'objectif local, qui est d'offrir des réponses souples et adaptées au contexte local. Bien qu'il n'existe pas de mécanisme officiel de règlement des différends, une concertation est organisée entre l'EPA et les États pour trouver une solution à ces désaccords.

12.3. Régimes réglementaires

Installations réglementées

Au nombre des outils utilisés pour identifier les installations réglementées figurent les bases de données de l'EPA et d'autres organismes, les cartes SIG, les informations sur les permis et enregistrements, les demandes d'information et les inspections. La communauté réglementée est définie séparément pour chaque loi. L'EPA tient à jour dans ses bases de données les dossiers de 1.6 million d'installations, pour la plupart des entités qui relèvent directement de sa compétence réglementaire. D'après les estimations de 2007, on dénombre environ 139 000 « sources » (dont 16 000 sources importantes) visées par la CAA, 50 000 installations autorisées au titre de la CWA et 2 000 installations de traitement, de stockage et d'élimination des déchets ainsi que 195 000 producteurs de déchets dangereux visés par la RCRA.

Principaux permis environnementaux

La plupart des permis environnementaux sont délivrés par les États titulaires d'une autorisation de l'EPA (certaines lois autorisent l'EPA à faire des observations sur les propositions de permis des États). Les régimes de permis pour lesquels les États ne peuvent pas obtenir ou n'ont pas obtenu d'autorisation de l'EPA sont gérés directement par cette dernière, de même que les obligations d'enregistrement des produits prescrites par certaines lois, par exemple l'obligation d'enregistrement des pesticides imposée par la FIFRA. Lorsque l'EPA délivre directement les permis, elle le fait par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux, souvent en concertation étroite avec l'organisme concerné au niveau de l'État. Il n'existe pas de base de données nationale unifiée regroupant toutes les données sur les permis environnementaux.

Les permis d'émission dans l'air, les permis de rejets dans l'eau et les permis relatifs aux déchets dangereux sont respectivement délivrés en vertu de la CAA, de la CWA et de la RCRA.

- *Permis d'émission dans l'air* : la modification apportée au titre V de la CAA de 1990 oblige tous les États à élaborer et appliquer un régime complet de permis d'exploitation pour

les grandes sources fixes de pollution de l'air. Ces régimes sont administrés par les États, mais l'EPA conserve le pouvoir d'examiner et d'approuver non seulement le système d'attribution de permis en général, mais aussi chaque permis délivré par l'État. Les plans de mise en œuvre d'État (*State Implementation Plans, SIP*) fixent, pour chaque source, des obligations à respecter pour assurer la conformité aux normes de qualité de l'air applicables. En général, les permis couvrent une unité d'émission individuelle (sauf dans le cas des « enveloppes globales de pollution » ou des « accords de plafonnement », qui ne permettent de contrôler que les émissions totales d'un établissement) pour une durée déterminée qui ne peut pas excéder cinq ans. Certains programmes définissent les prescriptions techniques sur lesquelles reposent les permis d'émission dans l'air.

- En ce qui concerne les sources fixes d'importance mineure faisant appel à des procédés technologiques analogues qui ne justifient pas l'attribution de permis individuels, il est possible de délivrer des *permis généraux*, qui stipulent des normes d'émission et des bonnes pratiques de gestion. Il suffit aux installations d'aviser l'organisme compétent qu'elles relèvent d'un régime de permis général (des permis généraux analogues existent dans le cadre du régime de permis de rejets dans l'eau, et l'État du Mississippi délivre même des permis généraux multimilieus).
- *Permis de rejets dans l'eau* : les permis délivrés dans le cadre du Système national d'élimination des rejets polluants (*National Pollutant Discharge Elimination System, NPDES*) appliquent l'interdiction des rejets non autorisés provenant de sources ponctuelles dans les eaux de surface prescrite par la CWA. Ces permis sont délivrés par l'EPA ou par les États autorisés à le faire, pour une durée de cinq ans. La plupart des permis attribués par les États sont soumis à un contrôle de l'EPA. Si cette dernière émet une objection à l'encontre d'un permis délivré par un État et si l'État ne modifie pas le permis pour répondre à cette objection, elle a la faculté de délivrer son propre permis à l'installation. Le permis NPDES vise principalement à fixer des limites d'effluents, mais il peut aussi prescrire la mise en œuvre de bonnes pratiques de gestion. Tous les rejets doivent respecter les niveaux de traitement des eaux usées définis sur la base du plus sévère de deux critères : le premier est l'évaluation, par l'EPA, du potentiel des méthodes de traitement utilisables d'un point de vue technique et économique dans le secteur d'activité du pollueur; le second est l'évaluation, par l'autorité qui délivre le permis, du degré de traitement nécessaire pour que les normes de qualité de l'eau en vigueur dans l'État soient respectées.
- *Permis relatifs aux déchets dangereux* : la RCRA oblige tout propriétaire ou exploitant d'une installation de traitement, de stockage ou d'élimination des déchets dangereux à obtenir un permis délivré par l'État, s'il y est autorisé, ou par l'EPA. Ce permis énonce des normes de conception, de construction et d'exploitation applicables au site, définies par l'EPA pour chaque type d'installation : conteneurs, citernes, ouvrages de lagunage, sites d'enfouissement, incinérateurs, etc. Les permis délivrés en vertu de la RCRA ne peuvent être accordés que pour une durée limitée, n'excédant pas 10 ans. Outre les installations de traitement, de stockage ou d'élimination, la RCRA régit les producteurs et les transporteurs de déchets dangereux, afin de veiller à ce que les déchets ne s'accumulent pas, soient transportés en toute sécurité, et uniquement à destination d'installations de traitement, de stockage ou d'élimination autorisées.

Chacune de ces trois lois permet une forte implication du public dans la procédure d'attribution des permis. Ainsi, la CWA fait obligation à l'autorité qui délivre les permis de

publier dans un journal local un avis de délivrance de la proposition de permis, et de recevoir les commentaires du public pendant une période d'au moins 30 jours. Si la proposition de permis suscite un fort intérêt de la part du public, l'EPA ou l'organisme dépendant de l'État organise une réunion publique.

Approches innovantes en matière d'attribution de permis

Le Programme des résultats environnementaux (*Environmental Results Program*, ERP) mis en place par certains États bénéficie du soutien de l'EPA via l'élaboration d'outils et l'évaluation. L'ERP améliore les performances environnementales de divers secteurs d'activité comptant un grand nombre de petites installations. Lancé pour la première fois à titre pilote par le Massachusetts, en 1997, ce programme est désormais appliqué par 16 États dans 10 secteurs économiques. Il intègre des activités d'aide à la conformité qui favorisent la prévention de la pollution (conseils pour l'exploitation, couvrant les bonnes pratiques et les principales prescriptions pour tous les milieux), l'auto-audit et l'autocertification des installations, ainsi que l'organisation d'inspections aléatoires et ciblées effectuées par l'autorité réglementaire pour mesurer les performances de l'installation et du secteur d'activité. L'ERP se révèle un excellent moyen d'obtenir des résultats de manière efficiente pour les petites entités qui ont toujours été insuffisamment réglementées, voire non réglementées, qui sont nombreuses et dispersées, et dont il est difficile de surveiller la conformité.

De profondes modifications des règles et pratiques qui président à la délivrance des permis ont été testées et, dans certains cas, mises en œuvre. L'EPA et les États ont lancé une série de projets pilotes destinés à expérimenter un « permis souple d'émission dans l'air », susceptible de s'adapter à l'évolution des procédés dans les secteurs en croissance rapide (informatique, industrie pharmaceutique) sans pour autant affaiblir les normes environnementales. Ces permis fixent des plafonds d'émission pour un établissement dans son ensemble; en outre, certaines conditions peuvent être définies de manière à ce que des changements opérationnels puissent intervenir sans qu'il soit nécessaire de réviser le permis.

La délivrance de permis multimilieux est difficile dans le cadre de la structure juridique fédérale. Certains États, comme le New Jersey, ont expérimenté des permis multimilieux dans les années 90. Il s'agissait pour l'essentiel d'une compilation de permis par milieu, mais la procédure d'attribution exigeait également la présentation de plans de prévention de la pollution et le recours à la comptabilité des matières afin de fixer, pour chaque milieu, des limites au niveau des procédés au lieu de se concentrer sur les sources visées par le permis. Dans d'autres États, comme le Massachusetts, l'attribution des permis par milieu est coordonnée de manière à éviter les transferts de pollution entre milieux, et dans d'autres États encore, les agents chargés d'établir les permis sont répartis par secteur d'activité de manière à avoir en charge tous les permis par milieu attribués à une même installation. L'EPA a récemment publié un rapport dans lequel elle encourage les États à explorer les liens potentiels entre les permis et les systèmes de gestion environnementale (SGE) reposant sur une approche multimilieux.

12.4. Promotion de la conformité

Information des installations réglementées

Le renforcement de l'aide à la conformité, en particulier en direction des petites entreprises, est l'une des évolutions les plus marquantes du système de mise en application des dispositions environnementales observées aux États-Unis depuis une

quinzaine d'années. L'EPA s'appuie sur des partenariats avec les pourvoyeurs d'aide à la conformité pour mettre au point et proposer des sites Internet, des guides de la conformité, des fiches d'information et des supports de formation, etc. Ces pourvoyeurs peuvent être des autorités chargées de la réglementation au niveau fédéral ou des États, des autorités locales ou tribales, des organisations professionnelles, des universités, des organismes à but non lucratif et des sociétés de conseil.

L'essentiel des activités d'aide à la conformité est organisé par secteur d'activité et par loi. Les bureaux de l'EPA en charge des programmes élaborent des supports d'aide à la conformité, organisent des ateliers et des visites d'installations, mettent en place des lignes d'assistance téléphonique en rapport avec des prescriptions par milieu, notamment en cas de nouvelles dispositions (l'EPA travaillant alors souvent en coopération avec les organisations professionnelles). L'aide à la conformité fournie par l'OECA est axée sur les dispositions pour lesquelles des problèmes de conformité ont déjà été constatés. Le choix entre les différents instruments d'aide directe à la conformité est guidé par les priorités en matière d'exécution, et par des critères d'efficacité et de coût. En général, l'aide directe cible les petites installations, tandis que des guides de l'assistance à la conformité sont établis pour les grandes entreprises et les secteurs plus complexes. Ces guides contribuent souvent à « écologiser la chaîne d'approvisionnement », les entreprises commençant à exiger de leurs fournisseurs qu'ils adoptent de bonnes pratiques environnementales.

La plupart des États mènent une politique active d'aide à la conformité, mais d'autres interviennent très peu dans ce domaine. Huit États ont mis en place un bureau spécialisé, de haut niveau, pour prendre en charge les activités d'aide à la conformité : Hawaii, le New Jersey, le Connecticut, la Californie, la Pennsylvanie, le Texas, l'Utah et le Michigan. Les États bénéficient en général de subventions fédérales pour financer ces activités, mais les utilisent en fonction de leurs propres priorités. Les tribus, les comtés et les municipalités bénéficient aussi parfois de subventions de l'EPA, sans lesquelles ils ne pourraient pas s'engager dans de telles activités.

Les inspecteurs constituent la première source d'aide à la conformité sur le terrain. Ils sont encouragés à fournir à la fois une aide générale et une aide concernant spécifiquement le site durant les opérations d'inspection et d'évaluation de la conformité, notamment en distribuant des guides et de la documentation sur la prévention de la pollution et la gestion environnementale, et en indiquant où obtenir des informations sur la réglementation et l'aide à la conformité. Les inspecteurs sont régulièrement amenés à fournir des informations sur des défauts de conformité manifestes (concernant l'étiquetage ou les espaces de passage par exemple), ce qui permet à l'installation d'agir rapidement pour remédier à des problèmes simples. Toutefois, pour les infractions qui exigent des solutions plus complexes et plus techniques, à négocier dans le cadre de mesures d'exécution officielles, les inspecteurs de l'EPA ne sont pas autorisés à donner, durant l'inspection, d'informations juridiques ou techniques concernant spécifiquement l'installation.

En plus de fournir une aide directe à la conformité, l'EPA utilise un certain nombre d'outils reposant sur Internet pour diffuser des informations sur les bonnes pratiques. Ainsi 16 centres d'aide à la conformité (*Compliance Assistance Centers*) regroupent et expliquent les prescriptions environnementales et les solutions pour les respecter. Au cours du seul exercice budgétaire 2007, ces centres ont été visités près de deux millions de fois. En outre, le site de l'OECA propose des guides et une série de cahiers sectoriels

(*Industry Sector Notebooks*). Ces documents d'orientation, qui existent pour 33 secteurs (dont les collectivités locales), présentent les activités et processus les plus courants, les polluants, la législation fédérale applicable, les solutions envisageables pour prévenir la pollution, les infractions aux dispositions environnementales les plus fréquemment rencontrées dans le secteur, les initiatives volontaires et les organisations associées.

Promotion des bonnes pratiques de gestion environnementale

La promotion de l'utilisation de SGE dans les entreprises, les administrations locales et celles des États, ainsi que dans les installations fédérales de toute taille et de toute nature, qu'elles se conforment ou non aux dispositions environnementales, est une tendance forte et durable de la politique de l'EPA. Ces dernières années, la stratégie adoptée pour améliorer la conformité a évolué, du moins dans certaines régions de l'EPA, l'approche traditionnelle axée sur les lois étant supplantée par une stratégie visant à encourager l'innovation et le développement durable par la mise en place de SGE et par des mesures de prévention de la pollution, d'économie d'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, dont les objectifs vont en général au-delà de la conformité. Faire la promotion d'une approche globale de la gestion environnementale dans les entreprises, devrait, *in fine*, permettre à l'EPA de moins intervenir dans les entreprises concernées et d'utiliser ses ressources de manière plus rationnelle.

Lorsqu'elle estime qu'une infraction s'explique notamment par le fait qu'aucune procédure systématique n'a été mise en place pour identifier, analyser et gérer la situation de l'entité réglementée au regard de la conformité, l'EPA peut ordonner, à titre de mesure corrective, de mettre en place un SGE axé sur la conformité. Un SGE peut également s'inscrire dans le cadre d'un Projet environnemental supplémentaire (*Supplemental Environmental Project*) mis en œuvre par une petite entreprise, l'administration d'un État ou une collectivité locale. En outre, dans le cadre de sa politique relative aux audits (intitulée « *Incentives for Self-Policing: Discovery, Disclosure, Correction and Prevention of Violations* »), l'EPA encourage les exploitants à détecter les infractions (avant elle), à les signaler rapidement, à prendre des mesures correctives et à empêcher qu'elles ne se reproduisent en mettant en place un SGE. Ces mesures satisfont le critère de « diligence raisonnable » de la politique d'audit de l'EPA, et constituent en outre une incitation financière puisqu'elles peuvent permettre à l'auteur d'une infraction d'être exempté de la fraction de l'amende civile liée à la gravité.

Rôle de la pression publique

Aux États-Unis, la peur de la mauvaise publicité est souvent un moyen très puissant de dissuader les entreprises d'enfreindre les dispositions environnementales. La publication des infractions est donc un outil efficace, délibérément utilisé par les législateurs, les tribunaux, les organismes publics et les ONG, pour obtenir le respect des obligations environnementales. Le bureau national et les antennes régionales de l'EPA publient régulièrement des communiqués de presse et des articles et tiennent des conférences de presse sur les mesures d'exécution et les sanctions imposées aux auteurs d'infractions. L'EPA utilise les médias grand public et parvient à publier des articles dans la presse professionnelle, les revues spécialisées sur l'environnement et d'autres publications sectorielles. Il en va de même des organismes environnementaux des États. À noter qu'il est également fréquent, si les données de surveillance attestent d'une amélioration des

performances environnementales, que les entreprises américaines prennent contact avec les médias pour qu'ils diffusent l'information.

L'EPA permet au public d'accéder facilement à bon nombre d'informations sur la conformité et les mesures d'exécution, notamment sur les actions engagées envers des contrevenants nommément cités, ce qui contribue de manière significative à promouvoir la conformité. La base de données en ligne sur la mise en application et l'exécution des dispositions environnementales (ECHO) contient des informations publiques sur les permis et les mesures d'exécution mises en œuvre (amendes payées, mesures prises pour améliorer la conformité, avantages environnementaux). L'inventaire des rejets de substances toxiques (*Toxics Release Inventory*, TRI) fournit à la population des informations (via un autre site Internet) sur les rejets licites de substances chimiques toxiques par les installations de production. Enfin, en réponse à des milliers de demandes d'information du public, l'EPA communique des renseignements sur certaines entreprises conformément aux dispositions de la loi fédérale sur la liberté de l'information. La plupart des États font de même au titre de dispositions juridiques comparables.

12.5. Surveillance de la conformité

Instruments de surveillance de la conformité

La surveillance de la conformité repose sur les informations que l'EPA peut demander et obtenir en vertu des lois sur l'environnement. L'EPA (par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux) conduit environ 20 000 inspections par an, et les États 5 à 10 fois autant. Les États peuvent réaliser des inspections sous leur propre autorité, en vertu d'une autorisation conférée par l'EPA à un programme d'État, ou sous l'autorité de l'EPA et en son nom. Les inspections et évaluations sont réalisées par des inspecteurs civils. L'EPA et de nombreux États disposent en outre d'enquêteurs spécialistes des délits environnementaux; il s'agit d'agents de la force publique, dûment investis de pouvoirs de police dans le cadre de leurs enquêtes.

Les inspections et évaluations sont généralement effectuées dans le cadre de programmes par milieu, mais elles peuvent aussi être multimilieux. Ainsi, le Massachusetts procède depuis 15 ans à des inspections multimilieux (couvrant l'air, l'eau, les eaux usées et les déchets dangereux et solides). L'EPA conduit très peu d'inspections multimilieux (seulement pour les très grandes installations, les installations fédérales ou à la suite d'un grand nombre de plaintes), estimant que les inspections menées en vertu de plusieurs lois sont complexes et ne sont pas toujours suffisamment approfondies.

Les lois applicables diffèrent en ce qui concerne l'importance des inspections sur site. Certaines lois, comme la RCRA, prévoient principalement la réalisation d'inspections, de prélèvements d'échantillons et de contrôles, les entreprises fournissant très peu de données d'autosurveillance. Dans le cadre d'autres lois, comme la CWA et la CAA, la surveillance de la conformité repose davantage sur l'autosurveillance. Si nécessaire, les inspecteurs prélèvent des échantillons afin de vérifier la qualité des données notifiées.

Les bureaux régionaux de l'EPA élaborent des plans d'inspection annuels (en général par régime réglementaire) en concertation avec les États. La fréquence des inspections est fixée dans les lois ou dans les règlements internes de l'organisme, et indiquée dans les orientations nationales à l'intention des gestionnaires de programmes (*National Program Managers Guidance*). La plupart des inspections (et toutes les enquêtes judiciaires) sont inopinées, sauf s'il est nécessaire qu'un représentant particulier de l'installation soit

présent sur le site, ce qui dépend beaucoup de l'objet de l'inspection. Les inspections non planifiées sont conduites à la suite de dénonciations, de plaintes ou en cas de catastrophes naturelles.

Une *enquête* est une évaluation approfondie de la conformité d'une installation réglementée, réalisée lorsqu'une inspection ou un contrôle sur pièces amène à soupçonner une infraction civile ou pénale grave, de grande ampleur ou persistante. Elle peut également être déclenchée suite à une plainte du public, sur demande d'un autre organisme ou parce qu'une évaluation de l'EPA amène à soupçonner un problème de non-conformité. Les enquêtes civiles et pénales sont nettement plus longues (elles durent plusieurs semaines au moins) que les inspections de conformité classiques.

Les données sur la conformité et l'application de la réglementation sont disponibles grâce au système OTIS (*Online Tracking Information System*), qui regroupe des outils de recherche et de notification en ligne et contient des données relatives à la conformité, aux inspections et aux mesures d'exécution concernant 800 000 installations pour les régimes sur l'air, l'eau et les déchets dangereux, notamment des données de base sur les permis, ainsi que les données des États et de l'EPA sur les inspections et les infractions par type et par polluant. OTIS n'est accessible qu'aux agents de l'EPA, de l'administration fédérale ou de l'administration des États.

Ciblage des activités de surveillance de la conformité

Les facteurs sur lesquels repose le ciblage des activités de surveillance de la conformité sont notamment :

- les dénonciations et plaintes du public, y compris des salariés et des entreprises concurrentes ;
- les informations issues des médias ;
- les antécédents de non-conformité d'une installation ou d'une entreprise ou le fait qu'un secteur d'activité donné ou une réglementation particulière soient connus comme donnant lieu à de nombreux cas de non-conformité ;
- l'introduction de nouvelles prescriptions, en particulier concernant de nouveaux éléments de la communauté réglementée ;
- l'existence de problèmes ou d'incidents environnementaux ;
- les considérations de justice environnementale (violation du droit de tout individu à un traitement équitable vis-à-vis de l'application des prescriptions environnementales) ; et
- les considérations de santé publique.

Les stratégies de ciblage et les priorités nationales en matière d'application de la réglementation environnementale jouent un rôle essentiel dans la définition des activités de surveillance de la conformité menées par l'EPA. Ces stratégies et priorités sont diffusées par l'intermédiaire des instructions nationales à l'intention des gestionnaires de projets (*National Program Managers Guidance*), des documents stratégiques propres à une réglementation particulière, des manuels d'inspection et des orientations relatives à l'octroi de subventions par les États. L'EPA tend à déléguer la surveillance de la conformité aux États, dans le cadre des « programmes de base », et se concentre sur les domaines de priorité nationale. Elle coopère de plus en plus avec les États pour la couverture des inspections, mais certains dispositifs de surveillance mis en œuvre par les États n'étant pas totalement financés, l'EPA conduit des inspections supplémentaires.

Autosurveillance

Certaines lois environnementales imposent aux installations des obligations d'autosurveillance et d'autodéclaration. La conformité peut être déterminée par un examen sur pièces, qui permet d'évaluer les données notifiées par une installation à titre obligatoire. L'organisme prend des sanctions (amendes élevées) à l'encontre des exploitants qui ne communiquent pas les données de surveillance exigées et prend un certain nombre de mesures (effectuant notamment des « contrôles surprises ») pour vérifier l'exactitude des données notifiées. Les sanctions imposées en cas de notification de données fausses ou inexacts sont très sévères et peuvent aller jusqu'à des poursuites pénales.

12.6. Mesures prises en cas de non-respect

Bien que l'EPA soit investie du pouvoir de faire respecter les dispositions de toutes les lois fédérales sur l'environnement, le fait que les États soient autorisés à mettre en œuvre des programmes en la matière lui a permis de se recentrer sur les priorités nationales, les cas de non-conformité majeure, les situations dans lesquelles des mesures d'exécution pourraient avoir des effets bénéfiques importants sur l'environnement, ou encore les cas dans lesquels un organisme fédéral est l'autorité la mieux placée pour remédier à un problème. Toute infraction détectée par l'EPA et ne correspondant pas à l'une de ces situations peut être renvoyée devant l'État. De même, un État peut transmettre un dossier au bureau régional de l'EPA s'il estime que cette dernière est mieux placée pour traiter la situation d'un contrevenant particulier. Très souvent, l'État utilise la menace d'une intervention de l'EPA pour inciter l'auteur d'une infraction à accepter un règlement de l'affaire au niveau de l'État.

L'EPA a élaboré des orientations relatives aux mesures d'exécution, dans lesquelles elle décrit la manière dont elle traite les infractions et les mesures qui doivent être prises (les États publient aussi des directives de ce type). Ces orientations ont été établies pour chaque texte de loi ou pour des programmes particuliers relevant d'un texte de loi. Elles distinguent les auteurs d'infractions graves des auteurs d'infractions mineures. Les premiers sont à l'origine d'une exposition réelle ou vraisemblable à des polluants dangereux, sont des contrevenants à répétition ou récalcitrants, ou dérogent sensiblement aux conditions de délivrance d'un permis, aux termes d'un arrêté ou d'un accord ou à des obligations légales ou réglementaires.

Mesures administratives et judiciaires civiles

L'EPA peut prendre des mesures civiles soit par la voie administrative, soit par la voie judiciaire. En principe, ces deux procédures sont similaires, mais la procédure administrative est généralement plus courte car plus simple. L'EPA se fonde sur plusieurs critères pour choisir entre la voie administrative et la voie judiciaire civile. En règle générale, elle opte pour la voie judiciaire pour les contrevenants récalcitrants, pour des affaires complexes, lorsqu'elle pense que l'amende imposée sera supérieure à la limite légale prévue pour des mesures administratives, en cas d'ordonnance de réparation, si elle veut créer un précédent juridique ou tout simplement si l'action administrative est en cours depuis trop longtemps et n'aboutit pas à un résultat satisfaisant.

Dans le cadre d'une procédure administrative, la première démarche consiste à essayer de parvenir à un « prérèglement amiable », ensuite matérialisé par un acte de

consentement (*Consent Agreement and Final Order*) – document juridique qui, en général, comprend un énoncé de l'infraction, une évaluation de la sanction civile et un calendrier de mise en conformité. Ces documents ont valeur de contrat entre l'installation réglementée et l'EPA et sont souvent utilisés lorsque l'installation a besoin d'un plan approuvé pour rétablir la conformité.

La plupart des actions engagées par l'administration fédérale contre des entreprises ou des personnes physiques pour non-respect du droit de l'environnement aboutissent à des accords de règlement (environ 75 % des affaires administratives et 90 % des affaires judiciaires civiles sont réglées ainsi). Dans le cadre d'un règlement, le contrevenant présumé peut s'engager volontairement à mettre en œuvre un projet bénéfique pour l'environnement (*Supplemental Environmental Project* ou SEP) en rapport avec l'infraction commise, en contrepartie d'une diminution de l'amende qui lui est imposée. La mise en œuvre de SEP peut aider une entreprise à restaurer son image publique, ternie par l'infraction.

S'il n'est pas possible de parvenir à un règlement, la procédure administrative peut se poursuivre par la prise unilatérale d'un arrêté administratif de mise en conformité (*Administrative Compliance Order*). Cet arrêté ordonne à l'entité réglementée de prendre certaines mesures avant une date donnée, sous peine de voir la procédure franchir une étape supplémentaire. L'EPA ou les États ont aussi la faculté, en vertu de divers textes de loi, de prendre des arrêtés d'urgence en cas de danger imminent ou sensible pour la santé publique et/ou l'environnement. Dans le cadre d'une procédure judiciaire, les pouvoirs publics peuvent demander au tribunal de rendre une ordonnance d'interdiction temporaire ou une injonction.

Pour imposer une sanction administrative, un bureau régional (ou, parfois, le siège) forme une « plainte » devant le bureau des juges administratifs de l'EPA, unité indépendante au sein du Bureau de l'Administrateur de l'EPA. Les juges administratifs tiennent des audiences et rendent des décisions dans le cadre des procédures administratives qui opposent l'EPA aux entités réglementées. Ils déterminent si les sanctions proposées sont justifiées par les éléments avancés pour prouver l'infraction et si elles sont conformes à la loi. Leurs décisions peuvent être réexaminées par la Commission de recours pour l'environnement (*Environmental Appeals Board*, EAB) de l'EPA, composée de fonctionnaires nommés. L'entreprise peut contester la décision de l'EAB devant un tribunal fédéral. De nombreux États sont dotés de dispositifs similaires en ce qui concerne la procédure administrative – faisant appel soit à un juge administratif, soit à un « agent audiencier », mais leurs pouvoirs peuvent être différents.

Les affaires judiciaires civiles sont portées devant un tribunal fédéral par le ministère fédéral de la Justice pour le compte de l'EPA ou devant des tribunaux au niveau des États par le ministère public d'un État. Elles aboutissent en général à une ordonnance de réparation (mesures que doit prendre le contrevenant pour rétablir la conformité avec les prescriptions environnementales) et à des amendes. Un accord de règlement amiable ou une décision judiciaire peut prévoir des sanctions conditionnelles, imposées si l'installation ne se conforme pas aux mesures prescrites. S'il est prouvé que l'auteur d'une infraction n'a pas obtempéré à une décision judiciaire, il peut être de nouveau traduit devant un tribunal pour atteinte à l'autorité de la justice. L'EPA et les États coopèrent souvent en matière d'actions judiciaires civiles.

Aux États-Unis, les sanctions administratives et les sanctions judiciaires civiles peuvent être imposées aux personnes physiques, aux entreprises ainsi qu'à l'administration des États et à l'administration locale. Toutefois, il est rare qu'elles soient imposées aux personnes physiques, sauf si l'existence de circonstances impérieuses est établie. Les mesures civiles formelles comprennent généralement une amende destinée à compenser les avantages économiques retirés de la non-conformité, et une somme supplémentaire au titre de la gravité de l'infraction.

Les principales lois fédérales sur l'environnement – notamment la RCRA, la CWA et la CAA – prévoient des amendes administratives et judiciaires civiles qui peuvent atteindre 32 500 USD par jour d'infraction (les amendes maximales sont régulièrement corrigées pour tenir compte de l'inflation). Toutefois, du fait que la CAA et la CWA limitent aussi le montant total de la pénalité qui peut être imposée par affaire faisant l'objet d'une procédure administrative, les affaires examinées en vertu de ces lois doivent faire l'objet d'actions judiciaires civiles dès lors qu'elles sont susceptibles de donner lieu à des peines lourdes. Les sanctions administratives et judiciaires civiles prononcées en vertu des lois des États sont généralement moins lourdes que celles prononcées en vertu des lois fédérales.

L'EPA a pour principe de ne pas conclure d'accord de règlement lorsque l'amende est inférieure au montant des avantages économiques retirés du non-respect des dispositions environnementales. Toutefois, dans des cas exceptionnels, elle peut accepter de transiger sur une amende plus faible, par exemple si la solvabilité du contrevenant est limitée et si une amende égale aux avantages économiques de l'infraction serait susceptible d'entraîner la fermeture ou la faillite de l'entreprise, ou encore si elle risque de ne pas obtenir de sanction par la voie judiciaire.

L'EPA applique également des règles qui permettent à certains contrevenants, s'ils prennent des mesures responsables, de bénéficier d'une réduction ou d'une annulation des pénalités dues au titre des infractions commises. La *politique relative aux audits* prévoit des réductions ou des annulations qui peuvent représenter jusqu'à 100 % de la fraction d'une amende civile liée à la gravité en faveur des installations qui conduisent des audits d'autoévaluation, puis signalent et corrigent rapidement les infractions détectées. La *politique relative à la mise en conformité des PME* vise à favoriser la mise en application des dispositions environnementales par les PME en annulant ou réduisant la part de l'amende correspondant à la gravité de l'infraction, lorsqu'une PME s'efforce de bonne foi de se mettre en conformité en découvrant et en divulguant elle-même rapidement une infraction, puis en la corrigeant dans le délai voulu. La *politique d'aide à la mise en conformité des petites administrations locales* vise à encourager les collectivités locales comptant moins de 100 000 administrés permanents à corriger (ou à s'engager à corriger selon un calendrier défini) les éventuelles infractions détectées à l'occasion d'un examen complet de leur situation en matière de conformité. Des réductions similaires peuvent être consenties aux petites administrations locales qui élaborent et utilisent un SGE dans le cadre de leurs activités. Les États appliquent parfois des règles de même nature.

Le programme « *Cleanup enforcement* » de l'EPA a vocation à protéger la santé humaine et l'environnement en obligeant les responsables de sites de déchets dangereux à nettoyer ou à rembourser le fonds fiduciaire « *Superfund* » de l'EPA pour le nettoyage. L'EPA utilise le pouvoir que lui confèrent la CERCLA et la loi sur la pollution par les hydrocarbures (OPA) pour recouvrer les frais de nettoyage et obtenir des ordonnances judiciaires obligeant les

pollueurs potentiels à réaliser des opérations de nettoyage. L'administration fédérale peut également recouvrer les frais engagés pour remettre les ressources naturelles endommagées dans leur état d'origine, être indemnisée pour les pertes temporaires de ressources naturelles jusqu'au retour à leur état initial, et obtenir le remboursement du coût raisonnable de l'évaluation des dommages. L'indemnisation des dommages relève habituellement des tribunaux fédéraux. Les fonds obtenus dans le cadre d'une action en réparation ne peuvent être utilisés que pour réhabiliter ou remplacer la ressource naturelle endommagée ou pour dédommager le public au titre de la perte temporaire de cette ressource.

Règlement alternatif des différends

L'EPA utilise depuis 1985 des procédures de règlement alternatif des différends (RAD) dans le cadre de ses activités visant à faire appliquer et respecter les dispositions environnementales, lorsque les négociations achoppent ou risquent d'achopper, en particulier si ces procédures sont susceptibles de permettre une utilisation rationnelle de ses ressources. Les procédures de RAD les plus couramment utilisées sont notamment la médiation et la facilitation. Dans les actions administratives engagées par l'EPA, la médiation est habituellement assurée par un juge administratif. Les parties optent pour des procédures de RAD dans un tiers des actions administratives, ce qui permet de parvenir à un règlement rapide dans plus de deux tiers de ces cas. Selon l'EPA, le recours à ces procédures peut permettre de réduire les coûts de mise en œuvre, de déboucher sur des solutions plus satisfaisantes et solides, et d'identifier et résoudre plus rapidement les problèmes.

Mesures pénales

Le ministère fédéral de la Justice est en charge d'engager des poursuites en cas d'infractions pénales au droit fédéral de l'environnement. Les enquêtes relatives à ces infractions sont en général conduites par la division des enquêtes judiciaires (*Criminal Investigation Division*) de l'EPA. La plupart des lois adoptées au niveau des États contiennent des dispositions sur les sanctions pénales et la plupart des procureurs des États sont compétents pour engager des poursuites en cas d'infraction à ces lois sur leur territoire.

Les mesures pénales sont en principe réservées aux infractions les plus graves, lorsque la loi est intentionnellement, délibérément ou consciemment ignorée. Alors qu'en matière civile la preuve est établie selon la règle de la prépondérance de la preuve, en matière pénale, elle doit être établie « au-delà de tout doute raisonnable ». Les États ne peuvent pas engager d'actions pénales en vertu des lois fédérales, mais pour qu'un programme soit délégué à un État, il doit comporter des dispositions pénales en vertu de la législation de cet État. Toutefois, il est fréquent que l'EPA engage des actions pénales elle-même parce que certains États n'ont pas les moyens de le faire.

Deux grands critères sont utilisés pour déterminer si une affaire doit donner lieu à une action pénale : l'existence d'un préjudice environnemental important (avéré ou potentiel) et le degré de culpabilité de l'auteur du manquement. Le degré de culpabilité peut être déterminé par plusieurs facteurs, notamment :

- antécédents d'infractions répétées ;
- manquement délibéré entraînant une infraction ;
- dissimulation du manquement ou falsification des documents exigés ;

- sabotage des équipements de surveillance ou de contrôle; et
- exploitation d'activités polluantes sans permis ou autre document requis.

Les enquêtes portant sur les délits environnementaux permettent souvent de découvrir d'autres délits, comme le mensonge aux autorités publiques, la fraude ou le complot.

La plupart des lois fédérales sur l'environnement prévoient un éventail d'infractions pénales, assorties des sanctions pénales correspondantes. La lourdeur des peines (amendes ou peines d'emprisonnement) augmente progressivement, depuis les infractions « par négligence » jusqu'aux infractions « en connaissance de cause » et à la « mise en danger en connaissance de cause » de la santé publique ou de l'environnement. Lorsqu'elles le peuvent, les autorités de contrôle ajoutent, aux chefs d'accusation portés en vertu du droit de l'environnement, des chefs d'accusation reposant sur des dispositions pénales plus générales.

Intervention des citoyens

La plupart des grandes lois sur l'environnement contiennent des dispositions qui permettent aux citoyens d'engager des actions pour faire respecter le droit fédéral de l'environnement. Ces dispositions ont vocation à compléter l'action des pouvoirs publics. L'EPA ou un organisme relevant d'un État peut être partie au procès ou tout simplement fournir des informations au tribunal.

La plupart des procès aboutissent à un règlement amiable, qui prévoit une ou plusieurs des mesures suivantes : une amende civile à payer aux pouvoirs publics, le remboursement au plaignant des honoraires d'avocat et des dépens, un calendrier de mise en conformité assorti d'une amende « conditionnelle », que l'auteur de l'infraction s'engage à payer s'il ne respecte pas le calendrier, et/ou le paiement d'une somme pour la mise en œuvre d'une activité bénéfique à l'environnement choisie par le plaignant. L'EPA est habilitée à contrôler tout accord amiable conclu à l'issue d'un procès engagé par un citoyen et à émettre des objections. Ces dispositions ne permettent pas aux plaignants d'obtenir de dédommagement personnel.

En plus de ces actions pour faire respecter le droit fédéral de l'environnement et dans une démarche tout à fait différente, les citoyens lésés par un manquement au droit de l'environnement peuvent, individuellement, se constituer partie civile. Ils peuvent notamment engager des procès en responsabilité liée aux produits toxiques, des actions pour nuisance et des actions similaires destinées à leur permettre d'obtenir une réparation financière des préjudices qu'ils ont subis.

12.7. Gestion de la mise en application

Financement des activités de mise en application

Les activités de l'EPA sont financées à 100 % par le budget fédéral, selon la procédure budgétaire ordinaire du Congrès. Sur un budget annuel total d'environ 7 milliards USD, l'EPA consacre environ 521 millions USD à la mise en application des dispositions environnementales. L'architecture du budget est axée sur les outils (assistance, surveillance de la conformité, etc.), qui constituent les bases de l'élaboration du projet de budget.

Les redevances au titre de la délivrance de permis n'existent qu'au niveau des États et leur produit est affecté au budget de l'État. Elles sont en principe conçues pour couvrir tout

ou partie du coût représenté par l'instruction de la demande et la délivrance du permis pour l'autorité environnementale de l'État ainsi que, parfois, le coût des activités de mise en application menées par l'État. Dans la plupart des États, cette source de financement représente la part la plus importante du budget. La plupart des États appliquent des redevances dans le cadre des régimes relatifs à l'air, à l'eau et aux déchets; ces redevances varient non seulement entre les États, mais aussi entre les régimes. Elles diffèrent en général en fonction de la taille de l'installation ou de son impact sur l'environnement. Il y a aussi habituellement une différence entre les installations municipales et les installations industrielles. Enfin, certains États choisissent de ne pas imposer de redevances pour certains régimes.

Ces sept dernières années, les organismes chargés de l'environnement ont subi une diminution de leurs ressources en général, et de celles affectées à la mise en application en particulier. Cette baisse est observée à l'échelon fédéral comme à celui des États. Les États pâtissent d'une baisse des subventions fédérales (qui peuvent représenter 20 % à 60 % du budget de l'autorité environnementale de l'État), de leur propre déficit budgétaire et d'une réduction du produit des redevances de permis liée à la diminution du nombre d'installations réglementées qu'ils ont en charge.

Planification stratégique

Les activités de mise en application menées par l'EPA s'articulent autour de deux axes : les programmes de base et les priorités nationales définies par l'OECA. Le plan stratégique de l'EPA pour la période 2006-2011 fixe, dans son Objectif 5.1. « Garantir la protection de l'environnement en améliorant la conformité », des objectifs précis en matière d'aide à la conformité, de mise en œuvre d'incitations à la conformité (comme la politique relative aux audits et la politique relative à la mise en conformité des PME), de surveillance de la conformité et d'exécution.

Le ciblage et la définition de priorités, qui supposent de recourir davantage aux données, revêtent une importance grandissante dans les programmes de l'EPA et des États visant à assurer le respect et l'exécution des dispositions environnementales, du fait que la portée et la complexité de ces programmes réglementaires se sont accrues tandis que les contraintes budgétaires auxquelles sont soumises l'administration fédérale et celles des États se traduisent par une stagnation, voire une baisse, de leurs ressources. De plus en plus, les bureaux régionaux de l'EPA et les États définissent des stratégies intégrées pour atteindre des résultats spécifiques en matière d'environnement. Ces stratégies conduisent à accorder la priorité aux problèmes et affaires les plus importants.

Évaluation des performances

L'EPA dispose de plusieurs mécanismes pour évaluer les performances de ses programmes de mise en application. Le Bureau de l'Inspecteur général (*Office of Inspector General, OIG*) effectue des audits internes portant sur des aspects spécifiques de chaque programme, y compris sur la mise en application des dispositions environnementales. Depuis 1995, l'OECA publie un rapport annuel sur la mise en application des prescriptions environnementales, qui mesure les performances sur la base d'une batterie d'indicateurs. L'OECA a également mis en place une procédure pour analyser les résultats des diverses composantes du programme national de mise en application des dispositions environnementales. Il attribue aussi (essentiellement par l'intermédiaire des bureaux régionaux) un certain nombre d'agréments aux États, aux autorités tribales et aux

organisations à but non lucratif pour leur permettre de mener diverses activités dans le domaine de la gestion des performances.

L'OECA travaille au développement du *State Review Framework*, système de contrôle des programmes mis en œuvre par les États pour faire respecter les dispositions environnementales, en étroite coopération avec les Régions, le Conseil de l'environnement des États (*Environmental Council of the States, ECOS*), les associations d'organismes environnementaux des États spécialisés par milieu et autres représentants des États. Ce système, créé en 2004, est un outil de gestion conçu pour établir un dialogue sur les performances en matière de respect et d'exécution des dispositions environnementales afin, à terme, d'améliorer la gestion des programmes et les résultats environnementaux. Le contrôle porte sur 12 éléments essentiels couvrant la surveillance de la conformité, les actions civiles et la gestion des données, et sur d'autres éléments facultatifs tels que l'aide à la conformité, les mesures visant à inciter les installations à signaler elles-mêmes les infractions, et les programmes innovants. Le *State Review Framework* contribue à renforcer la cohérence, entre les États, des activités en matière d'exécution.

L'OECA a défini un certain nombre d'indicateurs axés sur les résultats finals des programmes fédéraux, tels que l'amélioration de l'état de l'environnement ou du comportement des installations réglementées. Ces indicateurs sont notamment les suivants :

- masse (poids) de polluants éliminés ou traités grâce aux mesures d'exécution et aux programmes d'incitation à la conformité ;
- volume de sols contaminés et d'eaux usées dépollués ;
- superficie des zones humides protégées ;
- valeur monétaire des projets de lutte contre la pollution exigés par les mesures d'exécution ;
- pourcentage d'entités réglementées adoptant des mesures de mise en conformité suite à des évaluations et des visites d'inspection ;
- Nombre d'entités sollicitant une aide à la conformité ; et
- pourcentage d'entités réglementées ayant bénéficié d'une aide à la conformité fournie par l'EPA et ayant, de ce fait, réduit ou traité la pollution ou amélioré leurs pratiques de gestion environnementale.

En outre, certains résultats directs sont utilisés en association avec les résultats finals :

- nombre d'inspections et d'enquêtes conduites ;
- nombre de mesures d'exécution civiles et pénales ;
- nombre d'installations ayant participé au programme de signalement spontané des infractions ;
- nombre d'installations touchées par les mesures d'aide à la conformité ; et
- nombre de formations et autres mesures de renforcement des capacités fournies aux programmes mis en œuvre par les États ou les autorités tribales ou locales.

Il n'en reste pas moins que l'évaluation des résultats de la mise en application demeure l'un des principaux défis à relever par l'EPA, en ce qui concerne tous les régimes et aussi bien pour le siège que dans les régions. Objectivement, il peut être très difficile et coûteux de mesurer des résultats tels que la réduction de la pollution, de quantifier leur

évolution et d'établir une corrélation entre ces résultats et une activité de mise en application particulière.

Formation du personnel

L'EPA gère l'Institut de formation à l'application des dispositions environnementales (*National Enforcement Training Institute, NETI*), dont l'offre de formation couvre l'ensemble des outils de mise en application, qu'il s'agisse de la surveillance de la conformité, de l'aide à la conformité, de la promotion de la conformité ou encore des mesures civiles ou pénales. Depuis 1990, le NETI a formé gratuitement l'ensemble du personnel chargé de faire respecter les dispositions environnementales à l'échelon fédéral, des États, local et tribal, en particulier les avocats, inspecteurs, techniciens et enquêteurs. L'institut propose des formations en ligne et des formations traditionnelles ainsi qu'un centre de ressources en ligne.

Mesurer et infléchir l'impact de la réglementation sur les installations réglementées

Les organismes fédéraux sont tenus d'analyser précisément l'impact des propositions de réglementation sur les installations réglementées. En outre, dans le cadre du processus d'élaboration de la législation et de la réglementation, l'unité *Manufacturing and Services Unit* de l'*International Trade Administration* du ministère fédéral du Commerce, travaille en coopération avec l'EPA pour analyser l'impact de la réglementation sur la compétitivité des entreprises. Les organisations professionnelles effectuent la même démarche au sein de leur secteur.

Bibliographie

- Barnes, A. J., (1986), *Revised Policy Framework for State/EPA Enforcement Agreements*, US EPA, Washington DC.
- Berman, Joanne, Back, Tracy, (1998), « Understanding Compliance through Root Cause Analysis », dans les *Actes de la cinquième conférence internationale du réseau INECE*, Monterey, Californie, États-Unis.
- Duffy, Richard F. (1996), « Measuring the Success of Compliance and Enforcement Programs », dans les *Actes de la quatrième conférence internationale du réseau INECE*, Chiang Mai, Thaïlande.
- ECOS (2001), *State Environmental Agency Contributions to Enforcement and Compliance – Report to Congress*, The Environmental Council of the States, Washington DC.
- ECOS (2006), *State Environmental Agency Contributions to Enforcement and Compliance: 2000-2003*, The Environmental Council of the States, Washington DC.
- ECOS (2007), « The Environmental Council of the States (ECOS) Testimony before the House Energy and Commerce Committee – On the 2008 US Environmental Protection Agency Budget », présenté par Robert W. King, Jr., président, Environmental Council of the States, Washington DC.
- Emory, Richard W. (2001), « Environmental Federalism and Enforcement in the United States », document présentée à la troisième réunion NISECEN (conformité et contrôle de l'application du droit environnemental des nouveaux États indépendants), Saint-Petersbourg, Russie.
- Keough, Paul G. (1994), « Changing Environmental Behavior in the United States through the Use of Public Disclosure Information », dans les *Actes de la troisième conférence internationale du réseau INECE*, Oaxaca, Mexique.
- OCDE (2006), *Examens environnementaux de l'OCDE : États-Unis*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, France.
- Pahr, S, Linda, A., (1998), « Local Enforcement: A Fundamental Component of Environmental Compliance », dans les *Actes de la cinquième conférence internationale du réseau INECE*, Monterey, Californie, États-Unis.
- Sparrow, Malcolm K. (2000), *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*, Brookings Institution Press, Washington, DC.

- Stahl, Michael M. (2002), « Performance Indicators for Environmental Compliance and Enforcement Programs: the US EPA Experience », dans les Actes de la sixième conférence internationale du réseau INECE, San José, Costa Rica.
- Stanley, E.G., Teplitzky, A.L. (1998), « Public Access to Compliance Monitoring and Enforcement Data: A Look at the Sector Facility Indexing Project and Other Agency Initiatives », dans les Actes de la cinquième conférence internationale du réseau INECE, Monterey, Californie, États-Unis.
- US EPA, « Civil Enforcement », www.epa.gov/compliance/civil/index.html, consulté le 20 février 2007.
- US EPA, « Compliance Assistance », www.epa.gov/compliance/assistance, consulté le 30 mars 2007.
- US EPA, « Compliance and Enforcement: Basic Information – Major Environmental Laws », www.epa.gov/compliance/basics/laws.html, consulté le 15 février 2007.
- US EPA, « Compliance and Enforcement – US EPA's Office of Enforcement and Compliance Assurance », www.epa.gov/compliance/about/index.html, consulté le 29 mars 2007.
- US EPA, « Compliance Monitoring », www.epa.gov/compliance/monitoring/inspections/index.html, consulté le 30 mars 2007.
- US EPA, « Data Planning and Results: Compliance and Enforcement Annual Results », www.epa.gov/compliance/data/results/annual/fy2006.html, consulté le 30 mars 2007.
- US EPA, « Innovative Environmental Permitting: What Is ERP? », www.epa.gov/permits/erp, consulté le 18 mai 2007.
- US EPA, « Natural Resource Damages: A Primer », www.epa.gov/superfund/programs/nrd, consulté le 9 août 2007.
- US EPA, « What is an Environmental Crime? », www.epa.gov/compliance/criminal, consulté le 30 mars 2007.
- US EPA (1984), *Guidance for Calculating the Economic Benefit of Noncompliance for a Civil Penalty Assessment*, US Environmental Protection Agency, Washington DC.
- US EPA (1984), *Policy on Civil Penalties: A Framework for Statute-Specific Approaches to Penalty Assessments – Implementing EPA's Policy on Civil Penalties*, US Environmental Protection Agency, Washington DC.
- US EPA (1987), *Guidance on the Use of Alternative Dispute Resolution in EPA Enforcement Cases*, US Environmental Protection Agency, Washington DC.
- US EPA (1999), *Action Plan for Achieving the Next Generation in Environmental Permitting*, US Environmental Protection Agency, Washington DC.
- US EPA (2001), *Office of Inspector General Audit Report: Enforcement – Compliance with Enforcement Instruments*, Report n° 2001-P-00006, US Environmental Protection Agency, Washington DC.
- US EPA (2003), « Final National Policy: Role of the EPA Inspector in Providing Compliance Assistance During Inspections », US Environmental Protection Agency, Washington DC.
- US EPA (2004), « Environmental Protection Agency Office of Enforcement and Compliance Assurance: Small Local Governments Compliance Assistance Policy », US Environmental Protection Agency, Washington DC.
- US EPA (2004), « EPA's Strategy for Determining the Role of Environmental Management Systems in Regulatory Programs », www.epa.gov/permits/ems/emsstrategy.pdf.
- US EPA (2005), *Office of Inspector General Évaluation Report: Limited Knowledge of the Universe of Regulated Entities Impedes EPA's Ability to Demonstrate Changes in Regulatory Compliance*, Report n° 2005-P-00024, US Environmental Protection Agency, Washington DC.
- US EPA (2005), *Office of Inspector General Évaluation Report: EPA Performance Measures Do Not Effectively Track Compliance Outcomes*, Report n° 2006-P-00006, US Environmental Protection Agency, Washington DC.
- US EPA (2006), « Final FY07 Update to Office of Enforcement Compliance Assurance National Program Mangers' Guidance », www.epa.gov/compliance/resources/policies/data/planning/npmguidance2007.pdf.
- US EPA (2007), *National Enforcement Training Institute*, Édition 2007, US Environmental Protection Agency, Washington DC.

Entretiens

- M. Robert Heiss, US Environmental Protection Agency, Washington, DC., 20 février 2007
- M. Richard Emory, US Environmental Protection Agency, Washington, DC., 20 février 2007
- M. James Edward, US Environmental Protection Agency, Washington, DC., 20 février 2007
- Mme Kristina Heinemann, US Environmental Protection Agency, Washington, DC., 4 juin 2007
- M. Michael Walker, US Environmental Protection Agency, Washington, DC., 4 juin 2007
- M. Peter Lehner, Natural Resource Defense Council, entretien téléphonique, 4 juin 2007
- Mme Betsy Smidinger, US Environmental Protection Agency, Washington, DC., 5 juin 2007
- Mme Karin Koslow, US Environmental Protection Agency, Washington, DC., 5 juin 2007
- Mme Catherine McCabe, US Environmental Protection Agency, Washington, DC., 5 juin 2007
- M. Michael Stahl, US Environmental Protection Agency, Washington, DC., 5 juin 2007
- M. Nick Franco, US Environmental Protection Agency, Washington, DC., 5 juin 2007
- M. David Swack, US Environmental Protection Agency, Washington, DC., 5 juin 2007
- M. Michael Alushin, US Environmental Protection Agency, Washington, DC., 5 juin 2007
- Mme Phyllis Flaherty, US Environmental Protection Agency, Washington, DC., 5 juin 2007
- M. Michael Fisher, US Environmental Protection Agency, Washington, DC., 6 juin 2007
- M. Randolph Hill, US Environmental Protection Agency, Washington, DC., 6 juin 2007
- Mme Melissa Marshall, US Environmental Protection Agency, Washington, DC., 6 juin 2007
- M. Lee Braem, American Chemistry Council, Arlington, Virginie, 7 juin 2007
- M. Robert King, Environmental Council of the States, entretien téléphonique, 7 juin 2007
- M. Steven Hellem, Corporate Environmental Enforcement Council, Washington, DC., 8 juin 2007
- M. Eric Schaeffer, Environmental Integrity Project, Washington, DC., 8 juin 2007
- M. Ira Leighton, US Environmental Protection Agency, Region I, Boston, MA, 11 juin 2007
- Mme Susan Studlien, US Environmental Protection Agency, Region I, Boston, MA, 11 juin 2007
- M. Thomas D'Avanzo, US Environmental Protection Agency, Region I, Boston, MA, 11 juin 2007
- Mme Anne Leiby, US Environmental Protection Agency, Region I, Boston, MA, 11 juin 2007
- Mme Deborah Brown, US Environmental Protection Agency, Region I, Boston, MA, 11 juin 2007
- Mme Anna Phillips, US Environmental Protection Agency, Region I, Boston, MA, 12 juin 2007
- M. Kenneth Rota, US Environmental Protection Agency, Region I, Boston, MA, 12 juin 2007
- M. Steven DeGabriele, Massachusetts Department of Environmental Protection, Boston, 12 juin 2007
- M. Edward Kunce, Massachusetts Department of Environmental Protection, Boston, 12 juin 2007
- Mme Pamela Talbot, Massachusetts Department of Environmental Protection, Boston, 12 juin 2007
- M. Philip Weinberg, Massachusetts Department of Environmental Protection, Boston, 12 juin 2007
- M. Bharat Mathur, US Environmental Protection Agency, Region V, Chicago, IL, 13 juin 2007
- M. Robert Kaplan, US Environmental Protection Agency, Region V, Chicago, IL, 13 juin 2007
- M. Eric Cohen, US Environmental Protection Agency, Region V, Chicago, IL, 13 juin 2007
- M. Robert Tolpa, US Environmental Protection Agency, Region V, Chicago, IL, 13 juin 2007
- M. Robert A. Messina, Illinois Environmental Protection Agency, Springfield, IL, 14 juin 2007
- M. George Czerniak, US Environmental Protection Agency, Region V, Chicago, IL, 15 juin 2007
- Mme Tinka Hyde, US Environmental Protection Agency, Region V, Chicago, IL, 15 juin 2007

PARTIE II
Chapitre 13

Chine

13.1. Principales caractéristiques du cadre législatif et réglementaire de la mise en application

Le cadre législatif et réglementaire de la Chine est actuellement composé de vingt-deux lois, plus de quarante règlements, environ cinq cents normes et plus de six cents autres textes normatifs portant principalement sur la lutte contre la pollution, la conservation des ressources naturelles et la gestion des aspects environnementaux des produits de consommation (« gestion responsable des produits »).

La loi sur la protection de l'environnement (LPE), entrée en vigueur en 1989 après une période expérimentale de dix ans, constitue la principale base juridique de la politique environnementale en Chine. Elle répartit notamment les compétences en matière d'environnement entre les administrations chargées de l'environnement à l'échelon national et local, et leur confère le pouvoir de faire respecter les prescriptions environnementales. Elle décrit les situations devant donner lieu à des sanctions pour non-conformité, sans toutefois indiquer de valeur monétaire.

La loi sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'air (adoptée en 1987, dernière modification en 2000) et celle sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau (adoptée en 1984, dernière modification en 2008) indiquent l'éventail des amendes pour les principaux types d'infractions. Les sanctions pénales sont précisées dans le Code pénal (modifié en 1997).

Bien que ce cadre juridique soit complet, certains aspects, tels que la prévention de la pollution des sols, la gestion durable des substances chimiques, la gestion et la réduction globales des déchets, l'attribution de permis environnementaux, l'indemnisation des dommages et la question de la responsabilité au titre de dommages antérieurs, ne sont toujours pas réglementés. De nombreuses lois sur l'environnement sont dépourvues des textes d'application nécessaires.

Une révision de la LPE, visant à adapter le cadre législatif et réglementaire pour tenir compte du développement économique rapide du pays est actuellement en cours et de nouvelles propositions de lois sectorielles, comme la nouvelle loi sur l'économie circulaire, sont à l'étude. Les modifications qui découleront de cette révision prévoiront probablement une plus grande intégration multimilieux de la réglementation (notamment via la procédure d'attribution des permis) et des sanctions plus sévères en cas d'infractions environnementales.

De plus en plus, les règles adoptées au niveau infranational fixent des critères plus exigeants que les lois nationales afin de refléter les priorités des autorités locales en matière d'environnement. Les autorités provinciales et locales peuvent établir des normes ambiantes et des normes de rejet pour des polluants non visés par les normes nationales, et définir pour ces polluants des valeurs limites plus sévères que celles des normes nationales. Les autorités nationales sont généralement favorables à ces initiatives locales indépendantes, en particulier lorsqu'elles considèrent qu'il serait prématuré d'encourager leur adoption à l'échelle du pays.

13.2. Cadre institutionnel de la mise en application

Niveau central

Le ministère de la Protection de l'Environnement (MPE)¹ est l'administration chargée de la gestion de l'environnement à l'échelle nationale. Il a notamment pour mission de préparer et de mettre en œuvre les politiques nationales, la législation et la réglementation dans les domaines de la qualité de l'eau et de l'air, de la gestion des déchets solides, de la protection de la nature, de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Le MPE est également chargé de fixer des critères de qualité environnementale et des normes de rejet/d'émission au niveau national, d'organiser la surveillance de la qualité de l'environnement et de prendre des mesures d'exécution avec les autorités locales compétentes en matière d'environnement.

Le mandat du MPE ne couvre pas la gestion des ressources naturelles. Cet aspect relève du ministère des Terres et des Ressources (aménagement du territoire, gestion des ressources minérales et marines, réhabilitation des sols), du ministère de l'Eau (gestion des bassins versants, réglementation des eaux souterraines) et de l'Administration nationale des forêts (gestion des forêts et conservation de la nature).

Sous l'égide du MPE, le Bureau de la surveillance environnementale (BSE) est chargé des activités de mise en application. Il élabore des politiques et des règles concernant la conformité et l'application des dispositions environnementales, répond aux plaintes du public en matière d'environnement, organise et mène des campagnes nationales de mise en œuvre des prescriptions environnementales, et guide le renforcement institutionnel des unités d'échelon inférieur chargées de faire respecter la réglementation sur tout le territoire national. Bien qu'il n'en subsiste qu'un très petit nombre, quelques entreprises publiques, en particulier de grandes centrales électriques au charbon, sont placées sous le contrôle direct du BSE. Ce dernier donne également au personnel local chargé de faire respecter la réglementation des directives en matière d'enquête sur la non-conformité et de mesures d'exécution.

Au cours de la période 2003-2006, cinq centres régionaux de mise en application des dispositions environnementales ont été créés par le MPE; ils permettent au BSE de coordonner les efforts menés pour enquêter sur les affaires de pollution importantes, faciliter le règlement des différends impliquant plusieurs régions, et superviser l'application de la loi par les autorités provinciales chargées de l'environnement. Ces centres régionaux sont financés par l'administration centrale.

Au niveau central, d'autres organismes publics jouent un rôle dans la mise en application des dispositions environnementales, notamment la Commission d'État pour le développement et la réforme, le ministère de la Supervision, le ministère de la Justice, l'Administration d'État de l'industrie et du commerce, le Bureau d'État des affaires maritimes, l'Autorité de tutelle de la pêche, l'Administration de la sécurité au travail, la Commission d'État de réglementation de l'électricité et la Commission chinoise de réglementation bancaire. Ces organismes travaillent en coopération avec le MPE pour faire respecter le droit de l'environnement.

Niveau infranational

La mise en application des dispositions environnementales relève principalement de l'échelon local. En 2006, on dénombrait en Chine, au niveau des autorités des provinces, des préfectures/municipalités, des districts/comtés et des bourgs, plus de 3 060 Bureaux de

protection de l'environnement (BPE), employant environ 53 000 agents au total. On compte plus de 800 inspecteurs au niveau des provinces, 7 450 au niveau des municipalités et près de 38 000 au niveau des comtés/districts.

Un règlement de 2006 du MPE et du ministère de la Supervision définit les compétences de l'échelon local en matière de mise en application. Dans chaque BPE, une division est chargée de cette question. Les Bureaux de la surveillance enquêtent sur les affaires de pollution, conduisent les inspections annoncées ou inopinées, répondent aux plaintes des citoyens et engagent des actions à l'encontre des entreprises qui ne se conforment pas aux prescriptions environnementales. Dans certains BPE locaux, il existe une séparation institutionnelle entre les fonctions d'attribution de permis et les fonctions d'inspection. Les inspecteurs sont censés coopérer avec les services de police lorsqu'ils enquêtent sur des délits environnementaux.

D'autres unités administratives des autorités locales participent aussi à la mise en œuvre de la politique environnementale :

- Les *Commissions de protection de l'environnement des administrations locales* coordonnent les activités des BPE avec celles d'autres organismes publics.
- Les *cabinets du maire* prennent des décisions essentielles sur de gros projets d'investissement ayant un enjeu de développement industriel et de protection de l'environnement. Ils règlent également les différends entre les BPE locaux et les entreprises.
- Un certain nombre de *bureaux industriels* ont des divisions chargées de la protection de l'environnement qui apportent une aide technique aux entreprises relevant de leur compétence. Ces divisions ont généralement plus de contacts avec les entreprises qu'elles ont en charge et connaissent mieux les problèmes de pollution de ces dernières que les BPE. Toutefois, dans le cadre de la réforme de l'administration actuellement en cours, les bureaux industriels sont restructurés et une partie de leurs fonctions est transférée aux organisations sectorielles.

Les BPE reçoivent des instructions du MPE mais dépendent des autorités provinciales et locales sur le plan institutionnel et financier. Les autorités locales et provinciales exercent donc une plus grande influence que le MPE sur les interventions des BPE, ce qui remet souvent en cause la rigueur avec laquelle les dispositions environnementales sont appliquées, du fait que ces autorités ont tendance à privilégier le développement économique par rapport à la protection de l'environnement. Pour éviter cet écueil, certaines provinces et certaines municipalités administrées par le gouvernement central ont créé des services d'inspection séparés des BPE. Tous les BPE provinciaux ont obtenu le statut d'agences indépendantes en 2000. En outre, le MPE intervient désormais dans la nomination des responsables des BPE locaux.

L'administration centrale délègue davantage de compétences aux autorités locales en ce qui concerne les problèmes locaux et attend qu'elles consacrent plus de fonds à la résolution de ces problèmes. Des villes comme Dalian, Shanghai et Xiamen affectent un pourcentage non négligeable de leurs recettes locales à la protection de l'environnement et disposent de BPE relativement bien pourvus en personnel et en moyens financiers. Toutefois, il est largement reconnu que d'une façon générale, les BPE locaux manquent de ressources financières et humaines ainsi que d'équipements techniques.

13.3. Régimes réglementaires

Installations réglementées

En 2006, d'après les estimations du MPE, on dénombrait 557 000 installations réglementées par les autorités environnementales chinoises, dont 112 000 soumises à un régime de permis environnemental.

Le programme national d'enregistrement et de déclaration des rejets polluants fait obligation à toute installation industrielle de déclarer les matières premières qu'elle utilise, ainsi que ses rejets polluants et les mesures qu'elle prend en matière de gestion environnementale. Les BPE sont censés se fonder sur les données fournies par les entreprises pour établir leurs propres inventaires de pollution et les communiquer au MPE afin qu'il constitue un registre national de la pollution. En réalité, du fait de carences en matière de gestion des données, rares sont les autorités environnementales qui disposent de données exactes sur les installations réglementées relevant de leur compétence.

En 2008, les entreprises implantées sur le territoire chinois ont dû communiquer des données détaillées sur leurs rejets polluants pour les besoins du recensement national des sources de pollution, qui sera publié en 2009. Des sanctions sont prévues en cas de communication de données inexactes.

« Triple synchronisation »

Le système de la « triple synchronisation » (également appelé système des « trois mesures simultanées », ou « 3 S ») introduit par la LPE exige que 1) la conception, 2) la construction et 3) l'exploitation d'un nouvel établissement industriel (ou d'un établissement existant qui agrandit ses installations ou modifie ses activités) soient synchronisées avec celles d'un dispositif antipollution (équipement en bout de chaîne) adapté. En outre, toute installation doit fournir les résultats d'une étude d'impact sur l'environnement pour pouvoir obtenir un permis de construire de la part de l'autorité de développement économique compétente.

Une fois sa construction achevée, l'installation doit être inspectée et obtenir l'approbation des autorités environnementales (pour les projets de grande ampleur ou en cas de différend au niveau local, cette approbation doit être confirmée par les autorités nationales) préalablement à la délivrance du permis. Si l'exploitation commence sans que le BPE local ait donné son aval, le maître d'ouvrage peut être sanctionné. Toutefois, il est fréquent que le système des « 3 S » ne soit pas respecté à la lettre et les sanctions prévues pour non-respect de ce système sont rarement appliquées par les autorités locales.

Face aux problèmes posés par la mise en œuvre des « 3 S », certaines provinces ont instauré un mécanisme de constitution de garantie remboursable pour les projets de construction. La garantie, dont le montant dépend du coût d'investissement total du projet, peut être restituée aux investisseurs dès l'approbation du projet au regard des conditions exigées par le système des « 3 S ». Toutefois, ce mécanisme n'a toujours pas de base juridique satisfaisante et il n'existe pas de critères clairs pour évaluer et restituer la garantie.

Système de permis de rejet

Dans le cadre du système de permis de rejet, les BPE délivrent des permis qui limitent à la fois les quantités et les concentrations de polluants contenues dans les émissions atmosphériques et les rejets d'eaux usées d'une installation. En général, un BPE est chargé

d'autoriser les entreprises relevant de sa zone de compétence. Toutefois, pour certaines entreprises publiques dotées d'un statut administratif particulier, les permis sont délivrés par un BPE de l'échelon correspondant, voire par le MPE lui-même.

Les BPE locaux disposent actuellement d'une certaine latitude pour élaborer leurs propres systèmes de délivrance de permis environnementaux. Les permis relatifs aux émissions de polluants atmosphériques ont en général une durée de validité d'un an, et ceux concernant les rejets de polluants dans l'eau de cinq ans au maximum. Certains BPE (par exemple dans la ville de Xi'an) délivrent des permis environnementaux uniques (intégrés) aux installations relevant de leur compétence, mais choisissent, selon les installations, d'imposer des valeurs limites d'émission fondées soit sur les normes nationales, soit des normes locales plus exigeantes. D'autres encore ne délivrent pas de permis et exigent une conformité directe avec les normes locales d'émissions et d'effluents. Le MPE envisage d'introduire des directives nationales prévoyant un permis environnemental unique, qui ferait l'objet d'une procédure de délivrance intégrée respectant la procédure des « 3 S ».

13.4. Promotion de la conformité

Information des installations réglementées

Le MPE se mobilise assez peu pour informer les entreprises de l'actualité de la réglementation et des normes environnementales. Il a publié des guides à l'intention de plusieurs secteurs d'activité, mais ils sont perçus comme trop généraux et inadaptés pour les PME, qui font appel à des technologies très diversifiées. Ces dernières années, le MPE s'est efforcé de promouvoir la gestion environnementale dans les entreprises en organisant des conférences, mais cette méthode ne permet de toucher qu'un petit nombre d'entreprises, en l'occurrence celles qui sont déjà engagées dans une démarche de protection de l'environnement et veulent aller plus loin. Pour les entreprises régulièrement en situation de non-conformité, qui représentent une forte proportion des entreprises chinoises, il n'existe le plus souvent pas de centres d'aide à la conformité ni de listes d'experts vers lesquels se tourner si elles souhaitent améliorer leur situation à l'égard de la conformité. Certains BPE ont compris l'importance de la promotion de la conformité et créé des lignes d'assistance téléphonique et des sites Internet que les entreprises peuvent utiliser pour obtenir des informations. Toutefois, il n'existe généralement pas de financement pour les activités d'aide à la conformité.

La plupart des organisations professionnelles chinoises n'ont pas les moyens de fournir à leurs membres une aide à la conformité. Cependant, certaines grandes organisations, comme le Conseil national de l'industrie textile et l'Association nationale des industries de traitement du charbon, issues de la transformation de ministères sectoriels en organisations professionnelles (représentant essentiellement les grandes entreprises) et dotées de leurs propres bureaux de l'environnement, organisent des séminaires sur l'environnement à l'intention de leurs membres et diffusent des informations via leurs journaux, revues, sites Internet et messageries électroniques.

Promotion des bonnes pratiques de gestion environnementale

L'accès accru aux marchés internationaux a incité les entreprises chinoises à adopter des systèmes de gestion environnementale (SGE) fondés sur les normes ISO 14000. En 1997, le Bureau d'État du contrôle technique et du contrôle de la qualité a transformé les normes

ISO 14000 en normes nationales équivalentes. Un système national de certification ISO 14001 a également été introduit, de même qu'un dispositif d'examen des organismes de certification par une instance nationale d'accréditation et un système national d'enregistrement des contrôleurs.

Les pouvoirs publics offrent des incitations financières, notamment des subventions (par exemple des allègements fiscaux et des réductions sur les redevances administratives ou sur le prix de l'eau) pour inciter les entreprises à faire certifier leur SGE. Le centre de certification environnementale du MPE, instauré en 2003 et employant 40 contrôleurs, est une instance financièrement autonome qui instruit les demandes de certification ISO 14001. En outre, il existe plus de 100 autres organismes de certification, pour la plupart financés par les pouvoirs publics. La certification est essentiellement demandée par des PME chinoises en forte croissance.

Le MPE et certains BPE locaux ont créé des *programmes de reconnaissance des performances environnementales*, qui évaluent les performances des entreprises relevant de leur compétence et décernent à celles qui obtiennent d'excellents résultats le titre d'entreprises « vertes » ou « respectueuses de l'environnement ». Il existe des systèmes de reconnaissance des entreprises au niveau national, local et sectoriel, par exemple les classements nationaux des « entreprises d'excellence pour la protection de l'environnement » et des « entreprises d'excellence pour les économies d'énergie », le classement « entreprises propres et respectueuses de l'environnement » du secteur chimique, le prix des « entreprises jardins » remis à Pékin et Shanghai, le classement des dix entreprises réalisant les plus mauvaises et les meilleures performances environnementales à Shenyang, etc. Le fait d'être doté d'un SGE certifié est généralement l'un des critères requis pour obtenir une distinction. Ces systèmes concourent à promouvoir la conformité parmi les entreprises, mais il est rare que les pouvoirs publics les relaient pour permettre aux entreprises qui affichent de bonnes performances environnementales de tirer parti de leur comportement respectueux de l'environnement. Ces programmes ont donc un effet limité.

Incitations financières

La Chine fait appel à un certain nombre de mécanismes innovants pour exercer une pression économique sur les pollueurs :

- Le système du « *crédit vert* », lancé récemment, fait des performances environnementales un critère pris en compte dans les décisions de prêt des banques. Les demandeurs qui ont des antécédents de non-conformité se voient imposer des taux d'intérêt plus élevés et les contrevenants ayant commis des infractions graves se voient refuser l'accès aux prêts bancaires. Le MPE et la banque centrale chinoise ont enregistré des données sur 15 000 infractions aux dispositions environnementales dans une base de données mise à la disposition des banques commerciales.
- En octobre 2007, le MPE et le ministère du Commerce ont annoncé que les entreprises ayant commis de graves infractions à la législation environnementale seraient frappées d'une *interdiction d'exporter* d'une durée de un à trois ans. À cette fin, une base de données des exportateurs affichant des antécédents de non-conformité est en cours de constitution. En outre, pour les entreprises cotées à la bourse de Hong-Kong, une mauvaise réputation sur le plan de l'environnement peut se traduire par une perte de bénéfices de plusieurs millions de dollars.

- Le dispositif de « titres verts » lancé par le MPE en 2008 fait obligation aux entreprises cotées de communiquer des données sur leurs performances environnementales, afin de limiter l'accès au capital pour les entreprises qui enfreignent les dispositions environnementales de manière récurrente. Dans plusieurs grands secteurs (électricité thermique, acier, ciment), les entreprises doivent déjà obtenir l'approbation du MPE avant de demander à l'autorité de contrôle des marchés l'autorisation de mettre des titres sur le marché.

À l'inverse, les pouvoirs publics accordent souvent des subventions directes aux entreprises (en premier lieu entreprises publiques et PME) qui installent des équipements antipollution ou construisent des stations d'épuration des eaux usées communales.

Rôle de la pression publique

Le MPE considère désormais la publication de données comme un outil complémentaire des instruments traditionnels de mise en application. En 2003, le MPE a lancé *Green Watch*, un programme de divulgation d'informations sur les pollueurs industriels, qui oblige les BPE provinciaux et municipaux à publier des listes de pollueurs dont les rejets excèdent les normes. En 2005, le MPE a publié des directives pour promouvoir ce dispositif de communication d'informations sur l'ensemble du territoire.

Les BPE de 26 provinces compilent des données sur les performances environnementales des entreprises et les évaluent à l'aide d'un code couleur. La couleur attribuée à chaque entreprise est déterminée d'après les données d'autosurveillance de la pollution, les données administratives (inspection, plaintes du public et sanctions administratives) et les enquêtes sur des caractéristiques propres à chaque entreprise, comme la présence d'un SGE. Les résultats de cette évaluation sont publiés dans la presse locale et diffusés par les chaînes de télévision et les stations de radio locales (ainsi que sur Internet dans certaines provinces). Ce système de notation repose sur une participation volontaire et offre la possibilité aux entreprises participantes de s'entretenir des résultats avec les autorités avant qu'ils soient rendus publics. Toutefois, certaines administrations locales sont réticentes à publier les informations concernant les mauvaises performances environnementales d'entreprises importantes sur le plan local.

Depuis le 1^{er} mai 2008, le programme de « *Mesures pour une information ouverte sur l'environnement (mise en œuvre expérimentale)* » fait obligation aux BPE de publier 17 catégories de données environnementales, en particulier des listes d'entreprises qui enfreignent les normes de rejet, provoquent des accidents de pollution graves ou refusent d'obtempérer aux arrêtés de mise en conformité. En outre, ce dispositif prévoit l'obligation, pour les entreprises, de communiquer leurs infractions aux limites de rejet dans les médias locaux. Les entreprises polluantes qui refusent d'obtempérer s'exposent à de lourdes amendes. Outre cette obligation de communication faite aux entreprises figurant sur la liste des « pollueurs », les autres entreprises sont incitées à publier spontanément leurs données environnementales.

13.5. Surveillance de la conformité

Instruments de surveillance de la conformité

Les BPE conduisent des inspections pour vérifier la conformité des entreprises aux normes de pollution et aux conditions fixées par les permis et s'assurer qu'elles s'acquittent des redevances de pollution dont elles sont redevables. Les entreprises privées

sont inspectées par le BPE compétent sur le territoire où elles sont implantées. Les entreprises publiques dotées d'un statut administratif particulier sont inspectées par un BPE d'échelon supérieur, correspondant à ce statut.

La moitié environ des inspections sont des inspections intégrées, un même inspecteur couvrant tous les milieux; toutefois, les inspections réalisées à la suite d'accidents ou de plaintes portent généralement sur un seul milieu. Durant les visites d'inspection, les inspecteurs utilisent des équipements de surveillance mobiles ou prélèvent des échantillons qu'ils transmettent ensuite à des stations de surveillance pour analyse (outre les BPE, les stations de surveillance qui dépendent des BPE locaux effectuent également des mesures de suivi mensuelles dans les grandes installations industrielles).

Les inspections ordinaires (inopinées) sont généralement réalisées une fois par an, mais les sources de pollution importantes figurant sur une liste établie par le MPE en raison de leur impact sur l'environnement et de leurs antécédents en matière de conformité peuvent être inspectées jusqu'à quatre fois par an. Les BPE ciblent généralement les gros pollueurs; en revanche, la majorité des PME, en particulier celles situées en zone rurale, ne sont jamais inspectées faute de moyens, même si le volume de pollution cumulé qu'elles produisent peut être très important. Pour pallier l'insuffisance des moyens dont ils disposent pour couvrir systématiquement toutes les sources de pollution importantes, de nombreux BPE locaux ont adopté une stratégie de ciblage fondée sur les plaintes déposées par les citoyens concernant les incidents polluants.

Il existe dans de nombreux BPE une « division des plaintes » qui recueille les doléances du public. De nombreuses localités disposent de lignes d'assistance téléphonique (« 12369 ») fonctionnant 24 heures sur 24, qui permettent aux citoyens de signaler des problèmes environnementaux (les BPE provinciaux et le MPE ont leur propre numéro de téléphone pour recevoir les plaintes). Depuis 2002, quelque 2 000 lignes d'assistance téléphonique ont été ouvertes en Chine, ce qui couvre 70 % du territoire.

Les citoyens commencent souvent par se plaindre auprès de l'entreprise à l'origine du problème et ne se tournent vers les autorités environnementales ou les médias qu'en l'absence de réaction de l'exploitant. Il n'est pas rare que les BPE reçoivent des appels téléphoniques anonymes dénonçant des infractions aux dispositions sur l'environnement. Les plaignants sont parfois récompensés financièrement en contrepartie d'informations sur des situations de non-conformité. Toutefois, la stratégie qui consiste à réaliser des inspections à la suite de plaintes n'est pas neutre, les citoyens ne possédant généralement pas les connaissances techniques nécessaires pour évaluer le risque environnemental, et les moyens disponibles pour faire respecter la réglementation étant ainsi affectés prioritairement aux problèmes les plus visibles.

Presque tous les ans, le MPE conduit, en coopération avec les BPE locaux, des campagnes d'inspection et d'exécution à l'échelle nationale, soit dans le cadre du suivi des accidents industriels majeurs (comme celui du fleuve Songhua en novembre 2005), soit en réponse à des problèmes environnementaux spécifiques comme la pollution excessive causée par de petites entreprises, celle imputable aux activités minières, aux zones industrielles, aux stations d'épuration des eaux usées en milieu urbain, etc. Le nombre d'installations inspectées dans le cadre de ces campagnes est passé de 201 000 à 720 000 entre 2003 et 2006². Ces campagnes se soldent souvent par la fermeture d'entreprises en situation de non-conformité et par d'autres mesures radicales prises par les autorités locales. Au cours de la seule année 2006, 92 400 poursuites ont été engagées,

plus de 10 000 installations ont été définitivement fermées et près de 20 600 se sont vues imposer des dates limites de mise en conformité.

Ces campagnes ont évolué au fil du temps. Dans les années 90, elles étaient souvent sectorielles et les seuls moyens d'intervention étaient des sanctions administratives et une obligation d'investir massivement dans des mesures antipollution. Elles sont désormais plus souvent transsectorielles (impliquant plusieurs autres organismes publics) et associent mesures réglementaires et sociales. Le principal intérêt de cette approche réside dans sa capacité de mobiliser un soutien large et solide au sein de la société face à des problématiques majeures. Les BPE estiment que ces campagnes leur offrent la possibilité de renforcer leur crédibilité vis-à-vis des pollueurs et d'apporter la preuve des résultats qu'elles obtiennent à des responsables de plus haut niveau.

Toutefois, cette approche présente aussi des faiblesses. Nombre des usines polluantes fermées parviennent à rouvrir après la campagne avec le soutien des autorités locales. Les entreprises qui respectent les normes d'émission n'y parviennent souvent que parce qu'elles rejettent leurs effluents ailleurs ou ralentissent temporairement leur production. De plus, les campagnes privilégient systématiquement des solutions « faciles » telles que la fermeture d'une installation ou l'adoption de programmes d'investissement globaux, sans rechercher les moyens les plus rationnels d'atteindre les objectifs visés. À ce jour, aucune évaluation exhaustive de l'efficacité économique et environnementale de ces campagnes n'a été réalisée.

Autosurveillance

Les entreprises sont tenues de communiquer au MPE et aux BPE locaux des informations sur leurs rejets polluants. Ces données doivent être transmises annuellement, mais les installations prioritaires peuvent être contraintes par un BPE local à communiquer des rapports semestriels ou trimestriels. Ainsi, dans la province de Jiangsu, des équipements de surveillance en continu sont installés dans les grands établissements. L'équipement de surveillance est certifié chaque année par une station de surveillance officielle qui en vérifie le bon fonctionnement.

La plupart des entreprises ne possèdent pas leur propre équipement de surveillance et font appel à des prestataires publics ou privés, qui effectuent des mesures dont les résultats sont communiqués au BPE local. Le personnel des stations de surveillance officielles effectue des inspections régulières et inopinées de ces prestataires de services privés à des fins d'assurance qualité. En outre, les agents chargés de faire respecter les prescriptions environnementales effectuent une surveillance sur site des rejets polluants, afin de vérifier l'exactitude des données notifiées par les exploitants.

13.6. Mesures prises en cas de non-respect

Mesures administratives

Les procédures relatives aux sanctions administratives adoptées en 2001 fournissent au personnel local et national chargé de l'exécution des directives concernant l'établissement de la non-conformité et la conduite d'enquêtes, ainsi que les mesures à prendre en cas d'infraction à la législation nationale et locale sur l'environnement. Lorsque la non-conformité est établie, les inspecteurs commencent généralement par envoyer des lettres d'avertissement puis, si ces lettres restent sans effet, imposent une amende à l'entreprise et/ou à son dirigeant, ou retirent le permis pour tout ou partie de l'installation.

Les agents peuvent imposer ces sanctions au cours des visites d'inspection, mais en général, la décision est prise par le service juridique du BPE. Les personnes physiques directement responsables d'infractions peuvent également faire l'objet de sanctions disciplinaires. Selon les procédures, la sévérité de la sanction peut être modulée en fonction de la gravité de l'infraction, de sa récurrence éventuelle et des mesures correctives prises par l'exploitant. Cependant, les procédures sont sujettes à interprétation par les responsables locaux de l'environnement.

Les amendes (par infraction) constituent la sanction la plus courante, puisqu'elles représentent plus de 60 % des mesures prises en cas de non-conformité. En 2004, les BPE ont imposé des sanctions dans 80 000 affaires d'infraction au droit environnemental sur l'ensemble du territoire chinois, ce qui a représenté 460 millions CNY (43 millions EUR) d'amendes. Il n'existe pas de directives claires sur la manière de calculer le montant d'une amende dans un cas donné, et les amendes sont généralement trop faibles pour avoir un réel effet dissuasif. Le produit des amendes est affecté au budget local.

Des calendriers de mise en conformité (« réduction de la pollution dans un délai défini ») sont aussi fréquemment utilisés : ils obligent les entreprises à réduire leurs émissions polluantes jusqu'à un niveau acceptable avant une date précise. Ces dernières années, ce système a été étendu, les entreprises se voyant désormais offrir des possibilités de rénovation technologique, d'élimination progressive des technologies et produits obsolètes, et d'adoption de méthodes de production moins polluantes en échange de délais plus longs. Lorsqu'une entreprise ne rétablit pas la conformité dans les délais impartis, l'autorité qui a fixé le délai (généralement l'administration locale) peut décider de suspendre l'activité ou de fermer l'installation.

Toutefois, il existe un écart entre les sanctions que les BPE ont la possibilité d'appliquer et celles qu'ils appliquent réellement. Les BPE se reposent souvent sur leurs *guanxi* (relations sociales) avec les installations réglementées – développement d'une compréhension mutuelle, fourniture d'une assistance technique et financière, et négociation de délais de mise en œuvre réalistes. Cette approche a été appliquée avec un certain succès en Chine, mais le personnel des BPE évite souvent de sanctionner sévèrement la non-conformité pour conserver de bonnes relations avec les entreprises. En général, les BPE ne publient pas les décisions qu'ils prennent en matière d'exécution, sauf en ce qui concerne les mesures pénales.

Souvent, les autorités locales n'ont pas la même conception que les BPE de l'équilibre entre développement économique et environnement et, en cas de divergence, c'est généralement la conception des autorités locales qui l'emporte. C'est pourquoi les BPE se montrent souvent cléments vis-à-vis des pollueurs qui constituent une source importante de recettes fiscales ou de création d'emplois locaux, appartiennent à l'administration locale ou encore sont des propriétaires ou des chefs d'entreprise politiquement influents. Certaines administrations locales mettent en place des systèmes de protection, interdisant aux autorités environnementales d'inspecter ou de sanctionner des entreprises qui sont très polluantes mais sont considérées comme importantes pour l'économie locale. Ce problème revêt davantage d'acuité à l'échelon municipal qu'à l'échelon provincial, en particulier dans les régions pauvres. De surcroît, les entreprises étrangères bénéficient souvent d'un traitement préférentiel et il est rare que des sanctions leur soient imposées.

Les exploitants ou les citoyens qui jugent injustifiées certaines pénalités administratives peuvent introduire un recours auprès de l'organisme public qui se situe à

l'échelon immédiatement supérieur à celui qui a pris la décision. Si la décision administrative reste insatisfaisante pour la partie qui a introduit le recours, l'affaire peut être portée devant un tribunal. Dans le cadre des procédures administratives, il est fréquent que les organismes chargés de faire appliquer les prescriptions environnementales perdent parce qu'ils n'ont pas suffisamment de preuves convaincantes (par exemple de données de surveillance) à présenter au tribunal. À noter qu'en Chine, les parties préfèrent souvent régler leurs différends via des négociations informelles, dans le cadre desquelles elles font des compromis pour parvenir à un consensus.

Redevances de pollution

Pour compléter ces sanctions administratives, la Chine dispose d'un système complet de redevances de pollution dont la création remonte à 1982. Les redevances de pollution établissent un lien entre un mécanisme d'incitation économique à la réduction de la pollution et des sanctions en cas de non-conformité. En 2006, le produit des redevances de pollution a représenté 14.3 milliards CNY³.

Ces redevances sont imposées sur 65 polluants de l'eau et 44 polluants de l'air, cités dans les normes nationales sur les rejets. Avant 2003, seuls les rejets excédant les normes d'émission/de rejet étaient soumis à la redevance. Actuellement, la formule de calcul utilisée tient compte à la fois de la concentration et du volume : le facteur de rejet d'un polluant est calculé sur la base de la charge totale de polluants et de la concentration de chaque polluant excédant celle fixée par la norme. La redevance est imposée au pollueur à raison des trois redevances potentielles les plus élevées et non de la somme de toutes les redevances calculées. Le taux des redevances est fixé par l'administration centrale. Les redevances sont d'autant plus élevées que la situation de non-conformité dure longtemps. Après deux ans de paiement de la redevance, les pollueurs voient le taux qui leur est imposé augmenter de 5 % par an.

Dans la pratique, le montant de la redevance est généralement négocié plutôt que calculé à l'aide des formules définies dans la réglementation. Un BPE local a toute latitude, après avoir dûment inspecté une installation, pour décider de diminuer ou d'annuler une redevance. Le paiement peut également être différé si le pollueur n'a pas les moyens de payer, même si ces réductions et exonérations ne sont pas autorisées par la loi.

Malgré les récentes augmentations de leur taux, les redevances restent trop faibles pour inciter réellement les pollueurs à réduire la pollution. De surcroît, le taux de recouvrement est faible, estimé en moyenne à moins de 50 % des redevances dues (compris entre 10 % dans les provinces occidentales et 80 % dans les zones côtières), ce qui réduit un peu plus leur effet incitatif. Depuis peu, le produit des redevances ne sert plus à financer les dépenses de fonctionnement des autorités environnementales et est affecté, via les budgets locaux, à des mesures de protection de l'environnement et à l'achat d'équipement de surveillance et de nouvelles technologies (10 % des recettes de redevances sont transférés au budget central).

Mesures pénales

Les parties directement responsables d'incidents de pollution entraînant de lourdes pertes économiques, des atteintes à la santé publique ou des décès s'exposent à des sanctions pénales. Les modifications apportées en 1997 au *Code pénal* ont rendu, pour la première fois, les pollueurs passibles de poursuites. Désormais, les infractions pénales sont celles qui entraînent des accidents de pollution graves (la loi reste muette sur la

responsabilité concernant les activités potentiellement dangereuses) et un « manquement à l'obligation de surveillance et de contrôle environnementaux » de la part des agents publics. Les services de police sont chargés d'enquêter sur les délits environnementaux, en coopération avec le ministère public. Les autorités environnementales sont consultées, leur rôle étant de faciliter l'enquête et de fournir des informations.

Les sanctions pénales comportent des peines d'emprisonnement qui peuvent aller jusqu'à trois ans (pour les infractions les plus graves, jusqu'à sept ans), la confiscation des gains et équipements illicites, une obligation de traiter les effets de la pollution ou d'y remédier, une amende forfaitaire et des amendes calculées en pourcentage des gains illicitement réalisés ou du coût du traitement.

À ce jour, un certain nombre d'affaires retentissantes d'atteintes au droit de l'environnement ont été portées devant les tribunaux, mais la voie judiciaire reste en général assez peu utilisée du fait de la difficulté à établir un lien de cause à effet entre la pollution et les dommages, de l'incertitude quant aux responsabilités légales et de la longueur des procédures judiciaires. Il s'ensuit que de nombreuses infractions pénales au droit de l'environnement ne sont sanctionnées que par des mesures administratives. Jusqu'à présent, moins de 20 affaires ont fait l'objet de poursuites en vertu du Code pénal.

Responsabilité civile

La grande majorité des procès liés à l'environnement en Chine sont des demandes d'indemnisation au titre de la pollution, dans le cadre desquelles les plaignants veulent être indemnisés au titre des préjudices causés par la pollution à leurs biens ou à leur santé.

Les affaires relatives au rejet illicite de polluants provenant d'une usine peuvent être jugées selon le *Code civil*, le but étant de mettre fin au rejet et d'obtenir une indemnisation des dommages. Le *Code civil* et la LPE ne précisent pas la méthodologie à utiliser pour calculer l'indemnisation pécuniaire des rejets illicites de polluants. Les dommages à la santé et au bien-être des personnes physiques, de même que le coût de la remise en état de l'environnement, sont évalués par des experts au cas par cas. Le principe appliqué est celui de la responsabilité objective (il n'est pas besoin de prouver l'infraction, du moins en théorie) mais en pratique, la responsabilité est très difficile à établir lorsqu'il n'y a ni intention délibérée ni négligence.

Le *Code civil* contient également des dispositions sur les actions collectives, qui se sont révélées efficaces pour offrir une protection juridique aux victimes dans des procès civils relatifs à l'environnement. Toutefois, en 2006, la Cour suprême chinoise a interdit les actions collectives au-delà du premier échelon de l'appareil judiciaire, de sorte qu'il est désormais beaucoup plus difficile pour les citoyens de défendre leurs intérêts devant les tribunaux. Seuls les procureurs publics (et non les particuliers) peuvent introduire une action judiciaire au titre de l'intérêt public; en outre, une autorité chargée de l'environnement ne peut pas être partie à un procès civil.

Bien que certaines localités aient essayé d'utiliser des mécanismes d'indemnisation des dommages à l'environnement, il n'existe actuellement pas de directives nationales claires en la matière. Début 2008, le MPE a présenté avec la Commission chinoise de réglementation du secteur de l'assurance (CIRC) une proposition conjointe concernant un projet pilote d'assurance responsabilité civile obligatoire en matière d'environnement pour les activités à haut risque. Un système d'assurance destiné à couvrir les catastrophes environnementales et à garantir que les victimes d'accidents de pollution graves reçoivent

une juste indemnisation devrait s'appliquer à toutes les activités présentant un risque élevé d'accidents de pollution à l'horizon 2015. Durant la phase pilote, le MPE et la CIRC exigeront que toutes les entreprises manipulant des produits chimiques dangereux, les entreprises pétrochimiques et celles qui mènent des activités en lien avec l'élimination de déchets dangereux adhèrent au dispositif d'assurance.

Dans la majorité des cas, les victimes de pollution ne parviennent pas à obtenir des tribunaux la réparation des préjudices qu'elles ont subis. Les autorités locales soutiennent généralement l'entreprise polluante. De surcroît, même lorsque le tribunal statue en faveur des plaignants, il peut être difficile de faire cesser l'infraction ou d'obtenir le paiement d'une indemnité. Il arrive que le défendeur gagne devant un tribunal de première instance (et sauve sa réputation), mais négocie un règlement amiable favorable avec les plaignants pour éviter une procédure d'appel et la publicité supplémentaire qu'elle entraînerait.

13.7. Gestion de la mise en application

Financement des activités de mise en application

Jusqu'en 2003, les BPE dépendaient du produit des redevances de pollution pour financer leurs activités. Avant la réforme, 80 % de ces recettes étaient affectés et restitués aux entreprises qui payaient la redevance, tandis que les 20 % restants étaient conservés par les autorités environnementales qui les recouvraient. En 2003, la compétence en matière d'affectation du produit des redevances de pollution a été transférée des BPE aux services financiers des autorités locales, tandis que le recouvrement des redevances continue d'incomber aux services chargés de la mise en application des dispositions environnementales au sein des BPE. Les BPE doivent faire une demande pour utiliser les fonds gérés par les services financiers des autorités locales, ce qui a entraîné une pénurie de fonds et des réductions d'effectifs dans certains BPE.

Les BPE calculent les redevances administratives dues au titre de l'attribution des permis, des inspections et de la surveillance/l'échantillonnage. Le niveau des redevances est décidé par les bureaux de la tarification au niveau provincial, en concertation avec les BPE provinciaux. Il n'existe ni norme ni instructions nationales concernant le taux des redevances administratives imposées par les BPE, mais la loi sur les procédures administratives dispose que le processus de fixation des tarifs doit être transparent et que toutes les informations y afférentes doivent être rendues publiques. Le produit des redevances est destiné aux services des finances locaux.

Planification stratégique

La stratégie générale adoptée par le MPE pour que les installations réglementées se conforment mieux aux prescriptions environnementales consiste à cibler les activités et sources de pollution représentant un risque environnemental et sanitaire important pour la société, compte tenu des informations dont on dispose sur leurs antécédents. Dans le cadre du 11^{ème} plan quinquennal (qui introduit notamment l'évaluation des activités des autorités locales au regard d'objectifs de développement et d'objectifs environnementaux), le MPE vise en priorité les gros consommateurs d'énergie et les sources importantes de pollution.

Le « programme de mise en conformité des entreprises responsables de rejets illicites et de protection de la santé publique » est une stratégie globale applicable à l'ensemble du territoire, qui devrait servir de cadre pour tous les BPE à tous les échelons, pour élaborer

leur propre plan de mise en application, et notamment pour définir des objectifs annuels. Toutefois, le MPE manque encore de stratégie cohérente pour inciter les installations réglementées à mieux se conformer aux dispositions environnementales.

Évaluation des performances

Les dirigeants chinois comme les citoyens sont de plus en plus conscients de la nécessité d'évaluer l'efficacité des mesures d'exécution. Bien que les BPE provinciaux présentent des rapports annuels au MPE et en reçoivent des BPE situés à un échelon inférieur au leur, l'évaluation des programmes de mise en application reste insuffisamment développée et rarement mise en œuvre. Les indicateurs actuels en la matière mesurent les moyens investis et les résultats directs : nombre d'agents chargés des mesures d'exécution, nombre d'inspections ou de campagnes d'inspection et d'exécution, et nombre de mesures prises pour non-conformité (par exemple, fermetures temporaires), produit des amendes et redevances de pollution recouvré. Figurent également parmi ces indicateurs les taux d'application des principaux instruments réglementaires, comme les « 3 S » ou les EIE et le taux de recouvrement des redevances de pollution.

Ces indicateurs ont été présentés dans le Livre blanc sur la protection de l'environnement en Chine (1996-2005) publié en juin 2006 par le Bureau d'information du Conseil de l'État. Ce Livre blanc dresse un bilan de la mise en œuvre des 9^e et 10^e plans quinquennaux pour l'environnement, notamment en ce qui concerne les avancées dans le domaine de la mise en application. Toutefois, aucun des mécanismes utilisés pour rendre compte des activités en matière d'environnement ne contient d'indicateurs de résultats des programmes visant à faire respecter le droit de l'environnement. En 2007, le MPE a lancé un système quantitatif (de notation) pour évaluer les performances des BPE provinciaux, mais ce système n'inclut pas les taux de conformité des installations réglementées aux normes environnementales.

L'évaluation de la mise en application des prescriptions environnementales par les autorités locales est généralement liée à la réalisation, par les agents, d'objectifs de performance environnementale annuels fixés dans des « contrats de protection de l'environnement », qui constituent la dimension environnementale de la gestion des ressources humaines. Les BPE locaux sont chargés de mettre en œuvre ces contrats et de rendre compte des progrès réalisés au maire ou au gouverneur. Les résultats sont consignés et utilisés à l'appui des décisions relatives à la promotion et aux primes du personnel. Les responsables hiérarchiques évaluent les performances du personnel placé sous leur responsabilité mais ces résultats ne sont échangés qu'au sein de l'administration et ne sont pas rendus publics. Toutefois, les agents des autorités locales ne sont généralement motivés par les objectifs environnementaux que dans la mesure où ils risquent de se faire rappeler à l'ordre par leurs supérieurs hiérarchiques parce qu'ils n'ont pas obtenu les résultats attendus dans ce domaine.

Formation du personnel

Pour garantir la réalisation des objectifs environnementaux fixés par le 11^e plan quinquennal, le MPE a mis au point le 11^e plan quinquennal pour le renforcement des capacités nationales dans le domaine du contrôle environnemental, premier plan d'autodéveloppement jamais mis en œuvre dans le domaine de la protection de l'environnement en Chine. Ce plan, approuvé et soutenu par le Conseil de défense des ressources naturelles et le ministère de la Défense, prévoit près de 15 milliards CNY

d'investissements au total, dont 7.8 milliards CNY de l'administration centrale. Les actions citées dans le plan sont notamment le renforcement des capacités de surveillance de la conformité des sources de pollution, la promotion d'un développement uniforme, l'amélioration des infrastructures et des conditions de travail des organismes chargés de faire respecter les dispositions environnementales, etc.

Au niveau central, le MPE a collaboré avec *Environmental Defence Fund*, une ONG qui a son siège aux États-Unis, pour concevoir et mettre en œuvre son programme de formation. Ce programme vise en premier lieu à guider les agents chargés des mesures d'exécution dans un univers institutionnel en mutation rapide, et à les doter des compétences nécessaires pour communiquer et négocier avec les installations réglementées afin de parvenir à une meilleure conformité. Des cours d'économie de l'environnement et d'économie de la réglementation dispensés par des professeurs d'université ont également été proposés au personnel sous forme d'options.

Le MPE organise des formations pour les inspecteurs nouvellement recrutés aux niveaux central et provincial, et les BPE provinciaux proposent de temps à autre (de manière irrégulière) des formations pour améliorer les compétences des autorités situées à un échelon inférieur. Le MPE estime que les inspecteurs bénéficient de sept jours de formation par an en moyenne. Toutefois, selon certains responsables de BPE, la qualification du personnel continue de constituer un problème, beaucoup d'inspecteurs étant jeunes et dépourvus d'expérience professionnelle.

Notes

1. L'Administration d'État pour la protection de l'environnement (SEPA) a été érigée au rang de ministère début 2008.
2. Statistiques chinoises sur l'environnement, rapport annuel, 2007.
3. Lu Xinyuan, directeur général, Bureau de la surveillance environnementale du MPE, communication présentée à l'occasion du forum AECEN, Pékin, décembre 2007.

Bibliographie

- AECEN (2006), *Survey on Status Quo and Problems of Environmental Compliance and Enforcement in China: Case Study of Chongqing*, Asian Environmental Compliance and Enforcement Network, www.aecen.org/download/CN_Assessment.pdf.
- Ge, Chazhong et al. (2004), « Environmental Enforcement and Compliance Indicators in China », dans *Measuring What Matters: Actes du symposium INECE-OCDE sur les indicateurs du respect et de la mise en application des dispositions environnementales*, 3-4 novembre 2003, Paris.
- Lu, Xinyuan et al. (2006), *China Environmental Governance Analysis from the Perspective of Capacity of Administrative Enforcement in China*, China Council of International Cooperation and Environmental Development, Pékin, Chine.
- Lu, Xinyuan (2007), « Challenges and Successes of Environmental Compliance and Enforcement in China », présentation à l'occasion du forum AECEN, 13-15 décembre 2007, Pékin, Chine.
- OCDE (2005), *La Chine dans l'économie mondiale : La gouvernance en Chine*, Organisation de coopération et de développement économique, Paris.
- OCDE (2006), *Environmental Compliance and Enforcement in China: An Assessment of Current Practices and Ways Forward*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, www.oecd.org/dataoecd/33/5/37867511.pdf.
- OCDE (2007), *Examens environnementaux de l'OCDE : Chine*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Statistiques chinoises sur l'environnement, rapports annuels, 2002-2007, Pékin.

- Van Rooij, Benjamin (2002), « The Enforceability of Chinese Water Pollution Regulations: What Room for Improvement? », *China Perspectives*, n° 43, p. 40-52, septembre-octobre 2002.
- Wang, Alex (2007), « The Role of Law in Environmental Protection in China: Recent Developments » *Vermont Journal of Environmental Law*, vol. 8, n° 2, printemps 2007, p. 195-223, Vermont Law School.
- Wang, Canfa (2007), « Chinese Environmental Law Enforcement: Current Deficiencies and Suggested Reforms », *Vermont Journal of Environmental Law*, vol. 8, n° 2, printemps 2007, p. 159-193, Vermont Law School.

Entretiens

- M. Cao Dong, Académie chinoise de planification environnementale, Pékin, 9 décembre 2007
- M. Wang Chang-Fu, Bureau de protection de l'environnement de Pékin, Pékin, 10 décembre 2007
- M. Lu Xinyuan, Administration d'État pour la protection de l'environnement, Pékin, 10 décembre 2007
- M. Yan Jingjun, Administration d'État pour la protection de l'environnement, Pékin, 10 décembre 2007
- M. Chang Jiwen, Académie chinoise des sciences sociales, Pékin, 11 décembre 2007
- M. Huang Chengping, Conseil national de l'industrie textile, Pékin, 12 décembre 2007
- M. Zhang Yunzhang, Office de protection de l'environnement de l'industrie du charbon, Pékin, 12 décembre 2007
- M. Wang Canfa, Centre d'aide juridique aux victimes de la pollution, Pékin, 12 décembre 2007
- Mme Zhang Jingjing, Centre d'aide juridique aux victimes de la pollution, Pékin, 12 décembre 2007
- M. Wang Yiou, Centre de supervision de la protection de l'environnement dans le Nord-Ouest, Xian, 17 décembre 2007

PARTIE II
Chapitre 14

Fédération de Russie

14.1. Principales caractéristiques du cadre législatif et réglementaire de la mise en application

Le cadre juridique russe est constitué de lois qui régissent la protection de l'environnement et l'utilisation des ressources naturelles en général. Ces lois fixent des prescriptions transversales et définissent le cadre général de la gestion de l'environnement. La pièce maîtresse de cette législation est la loi fédérale de 2002 sur la protection de l'environnement, qui a remplacé une loi similaire en vigueur depuis 1991. Elle a instauré un large éventail d'instruments de politique environnementale et introduit de nouveaux concepts. Elle a nécessité l'adoption de nombreux textes d'application, dont certains ne sont pas encore en vigueur.

Le Code des infractions administratives de 2001 a considérablement allongé la liste des éléments qui constituent une infraction environnementale. Il autorise plusieurs organismes à imposer des sanctions administratives dans leurs domaines de compétence. Il a également élargi l'éventail des parties dont la responsabilité peut être engagée sur le plan administratif : outre les particuliers et les agents et responsables publics, les personnes morales peuvent aussi être considérées comme responsables. Les sanctions prévues pour les personnes morales sont beaucoup plus sévères que celles prévues pour les autres catégories de contrevenants. Le Code administratif contient un chapitre entièrement consacré aux infractions concernant l'environnement et les ressources naturelles. De même, un chapitre sur les délits environnementaux a été intégré au Code pénal en 1997.

Depuis le début des années 2000, de nombreuses autorités infranationales ont adopté une législation locale qui n'a pas d'équivalent fédéral ou qui détaille précisément les dispositions fédérales en tenant compte des spécificités régionales dans des domaines comme l'environnement, l'industrie et l'agriculture. La ville de Moscou, par exemple, a adopté un texte sur la mise en application des dispositions environnementales.

14.2. Cadre institutionnel de la mise en application

Niveau fédéral

La principale autorité chargée de formuler et de mettre en œuvre la législation et la politique environnementales au niveau fédéral est le ministère des Ressources naturelles et de l'écologie (MRNE). Le Service fédéral de surveillance environnementale (*Rostekhnadzor*, RTN) et le Service fédéral de surveillance des ressources naturelles (*Rosprirodnadzor*), l'un comme l'autre placés sous l'autorité du MRNE¹, sont respectivement chargés de contrôler l'impact des activités industrielles et de l'utilisation des ressources naturelles. Les compétences en matière de mise en application sont déléguées aux sujets de la Fédération de Russie.

Au niveau infranational, il existe huit services territoriaux interrégionaux d'inspection technique et environnementale (dans les sept districts fédéraux plus Moscou), huit services interrégionaux d'inspection technique et environnementale (un pour plusieurs

sujets de la Fédération) et 60 services d'inspection technique et environnementale dans chacun des sujets de la Fédération. Dans les unités infranationales du *Rostekhnadzor*, le personnel chargé des inspections et les spécialistes des permis travaillent dans des divisions différentes, mais le personnel en charge des inspections a toujours accès aux informations relatives aux permis et autorisations.

De nombreux autres acteurs officiels participent à la mise en application des dispositions environnementales, notamment divers ministères, par exemple ceux chargés de la santé publique, de l'industrie, du développement économique, de l'agriculture et des transports. Il s'ensuit parfois un chevauchement des fonctions, mais la coordination entre les différentes autorités s'améliore progressivement. En 2007, des accords de coopération entre le RTN, les services du ministère public et la police ont commencé à être signés aux niveaux fédéral et infranational.

Niveau infranational

Depuis peu, la mise en application des dispositions environnementales en Russie évolue vers une plus grande décentralisation : en 2006, les administrations locales (y compris municipales) ont été investies du pouvoir de réglementer et d'inspecter certains secteurs industriels. Les entités réglementées suivantes ont continué de relever de la compétence des autorités fédérales et sont régies par les unités territoriales du RTN :

- Centrales nucléaires, unités militaires et installations situées sur des terres appartenant à la Fédération de Russie.
- Installations qui ont un impact négatif sur les sites inscrits au Patrimoine culturel mondial ou au Patrimoine naturel mondial, et installations qui contribuent à la pollution transfrontière.
- Installations qui stockent ou éliminent chaque année plus de 10 000 tonnes de déchets dangereux de 1^{re} et 2^e catégorie, rejettent plus de 15 millions de mètres cubes d'eaux usées ou produisent plus de 500 tonnes d'émissions atmosphériques.

Les dispositions relatives à la mise en application des prescriptions environnementales de la loi fédérale n° 199-FZ (2005) sur la répartition des compétences entre les organismes fédéraux et les autorités exécutives des sujets de la Fédération doivent toutes entrer en vigueur entre 2007 et 2009.

Les capacités institutionnelles aux niveaux régional et municipal sont très variables. Plusieurs administrations ont mis en place d'importants comités de l'environnement qui exercent des fonctions de mise en application. Dans d'autres régions, les administrations délèguent souvent leurs compétences en matière d'énergie, de services municipaux et de gestion environnementale à un service qui considère les questions d'environnement comme non prioritaires. À l'échelon municipal, l'administration n'emploie dans la plupart des cas aucun spécialiste de l'environnement, ou seulement une personne qui doit exercer plusieurs autres fonctions de contrôle.

14.3. Régimes réglementaires

Installations réglementées

La communauté réglementée est relativement bien identifiée, essentiellement grâce aux demandes de permis. En 2007, un projet financé par des fonds fédéraux a été lancé afin de mettre au point un système d'enregistrement des entités réglementées accessible par Internet à toutes les unités du RTN.

Bien que la structure de la communauté réglementée ait évolué ces dix dernières années, les grandes entreprises industrielles demeurent les plus gros contributeurs à la pollution provenant de sources ponctuelles. Le nombre de petites entreprises n'a pas réellement augmenté depuis le milieu des années 90, et les 900 000 PME du pays ne représentent que 12 % environ du PIB. La Russie se caractérise par une quasi-absence de PME spécialisées dans des activités à forte intensité technologique. La grande majorité des PME russes sont de très petites entreprises, souvent des entreprises individuelles qui opèrent essentiellement dans les domaines du commerce, de la construction ou des services.

Délivrance de permis

Pour les installations relevant de la compétence fédérale, les permis relatifs aux émissions atmosphériques, aux effluents et à l'élimination des déchets, ainsi que les autorisations de gestion des déchets, sont délivrés par les services territoriaux du RTN. D'autres organismes, comme l'Agence fédérale des ressources en eau (qui exerce surtout des fonctions de planification et de service) et le *Rosprirodnadzor*, qui sont placés sous l'autorité du MRNE, ainsi que les autorités régionales et municipales, sont consultés au cours de la procédure de délivrance de permis.

Les permis environnementaux continuent d'être attribués par milieu et sont surtout axés sur les solutions de bout de chaîne. Les valeurs limites d'émission (VLE) qu'ils fixent sont dérivées de normes de qualité environnementale à l'aide de logiciels de modélisation. Ces normes étant exigeantes, il est parfois techniquement impossible de respecter les VLE. Face à ces écueils techniques et économiques, qui empêchent souvent l'application des VLE, un système de « VLE temporaires » a été instauré. Il consiste à définir des valeurs temporaires en partant du principe que l'installation parviendra progressivement à respecter les conditions fixées par le permis. Il est toutefois rare que les calendriers de mise en conformité soient respectés.

Bien que les experts russes débattent activement de la possibilité d'évoluer vers un système de permis intégrés délivrés sur la base des meilleures techniques (ou technologies, dans la terminologie russe) disponibles, il est peu probable que la transition s'opère à brève échéance. Au contraire, il est prévu de transférer la responsabilité de la délivrance de permis de rejet d'eaux usées à l'Agence fédérale des ressources en eau.

Les permis sont généralement délivrés pour une durée pouvant aller de un à trois ans, parfois cinq ans. L'exploitant peut contester une décision par la voie administrative (par exemple auprès du bureau central du RTN) et par la voie judiciaire. Les permis ne sont pas accessibles au public.

14.4. Promotion de la conformité

Information des installations réglementées

En Russie, l'aide à la conformité ne fait pas partie des compétences des autorités de contrôle, et l'idée selon laquelle ces autorités devraient s'impliquer dans ces activités ne fait pas l'unanimité. On pense que les entreprises devraient s'adresser à des sociétés de conseil, dans un cadre commercial. Par conséquent, les documents d'orientation destinés aux installations réglementées sont rares et, lorsqu'ils existent, sont généralement produits dans le cadre de projets d'aide des donateurs. En revanche, il est maintenant fréquent que le *Rostekhnadzor* et le *Rosprirodnadzor* publient les textes de loi et des informations en ligne.

Promotion des bonnes pratiques de gestion environnementale

Les systèmes de gestion environnementale (SGE) sont de plus en plus répandus en Russie. Diverses parties prenantes, en particulier des sociétés de conseil, des instituts de recherche ou des universités et des ONG, s'impliquent dans la promotion de la certification de conformité aux normes ISO 14000, la formation du personnel et des dirigeants des entreprises, et l'élaboration de guides et directives. À noter que Gosstandart, l'institut national de normalisation, a reconnu la conformité de plusieurs SGE volontaires à la norme GOST R ISO 14001-98, qui transpose les normes de la série ISO 14000 dans la collection de normes russes. L'un des problèmes auxquels se heurtent les organismes certificateurs a trait à la reconnaissance internationale des certificats de conformité qu'ils délivrent. En Russie, les chefs d'entreprise considèrent généralement les normes ISO 14000 comme obligatoires, ce qui s'explique en grande partie par l'absence de position claire des autorités environnementales à l'égard des SGE.

Ces dernières années, le recours à la notation environnementale des entreprises s'est répandu en Russie. Il existe actuellement plusieurs agences de notation, qui font appel à des techniques différentes. Ainsi, la Chambre de commerce et d'industrie décerne des prix annuels des « meilleures entreprises pour la mise en œuvre de la politique environnementale ». Toutefois, les critères utilisés manquent parfois de clarté et de transparence, si bien qu'il est difficile d'évaluer les incidences de ces systèmes de notation sur les performances des installations réglementées.

Incitations financières

Le projet de loi sur les redevances au titre des nuisances environnementales (en cours d'élaboration depuis des années) préconise, entre autres, la réintroduction du régime de compensation, qui a existé jusqu'en 1998 et permettait de déduire des redevances de pollution les sommes investies dans des projets environnementaux remplissant certaines conditions (voir aussi section 14.6). Ce mécanisme bénéficiait souvent à des entreprises qui ne payaient déjà pas de redevance, ce qui remettait en cause sa vocation incitative et le système de redevances de pollution dans son ensemble.

14.5. Surveillance de la conformité

Instruments de surveillance de la conformité

Il existe différents types d'inspections. Les inspections multimilieus représentent une large part des inspections conduites par les unités infranationales du RTN. Lorsqu'une situation de non-conformité est détectée et que des mesures correctives sont prescrites, une inspection de suivi est généralement planifiée. Les visites d'inspection non planifiées sont réalisées en cas d'accident, de danger pour la santé humaine ou l'environnement, de dommages aux biens ou de plainte. Toute visite d'inspection doit donner lieu à un rapport précisant les infractions constatées, les prescriptions enfreintes, la ou les causes de la non-conformité et les mesures correctives prescrites. Ces rapports ne sont pas accessibles au public.

Les plans d'inspection annuels sont généralement mis en ligne sur le site Internet des autorités compétentes. Les priorités en matière d'inspection sont définies en fonction de la taille de l'entreprise et de l'impact potentiellement dommageable de ses activités sur l'environnement. Ces données peuvent être obtenues soit en interne auprès des agents chargés de la délivrance de permis, soit auprès des services statistiques fédéraux.

Toutefois, les priorités ne sont pas systématiquement établies sur la base d'une analyse des facteurs ayant conduit aux infractions.

La loi fédérale de 2001 sur la « protection des droits des personnes morales et des entrepreneurs individuels durant les opérations de contrôle/surveillance de l'État » interdit de mener plus d'une inspection planifiée tous les deux ans. Elle dispose en outre que toutes les inspections doivent être annoncées. L'adoption de ces dispositions restrictives a essentiellement été motivée par la nécessité d'alléger le fardeau administratif qui pèse sur les entreprises et de lutter contre la corruption parmi les fonctionnaires. On envisage actuellement la possibilité de protéger complètement les petites entreprises de toute inspection non exigée par le ministère public ou par un tribunal. Les données communiquées par les autorités environnementales ne permettent pas d'établir avec précision la fréquence effective des inspections planifiées, ni la proportion d'installations réglementées inspectées au cours d'une année. De manière générale, on observe depuis 1999 une forte diminution du nombre d'inspections.

Autosurveillance

Aux termes de la législation russe sur l'environnement, toutes les installations industrielles ont une obligation d'autosurveillance et d'autodéclaration. Les programmes d'autosurveillance sont définis dans le permis. En principe, ils ont une durée de validité de cinq ans, alors que les calendriers d'échantillonnage sont actualisés chaque année. Les polluants réglementés peuvent être surveillés directement à la source ou en déterminant leur concentration dans l'environnement (dans les limites de la zone dite de protection sanitaire). Il est également possible d'effectuer une surveillance indirecte, à l'aide de facteurs d'émission ou d'autres outils.

Les exploitants assument la pleine responsabilité financière de la mise en œuvre des programmes d'autosurveillance et doivent fournir les compétences, les équipements et les installations d'analyse nécessaires. Il arrive que les activités d'autosurveillance soient confiées à des laboratoires industriels agréés. Les unités infranationales du RTN peuvent exiger des mesures comparatives (il est arrivé que des laboratoires industriels perdent leur agrément, parce que les résultats de ces comparaisons n'étaient pas satisfaisants). Les exploitants sont tenus de communiquer des rapport annuels sur leurs performances environnementales, notamment en ce qui concerne l'air, l'eau, les déchets, les sols contaminés et les redevances de pollution.

14.6. Mesures prises en cas de non-respect

En Russie, le niveau de conformité ne fait pas l'objet de statistiques précises, mais il est considéré comme faible. Les données disponibles montrent que le nombre d'infractions détectées est plus ou moins égal au nombre d'inspections². Toutefois, ce phénomène pourrait s'expliquer par le fait que seul un faible pourcentage des installations réglementées (en général, les grandes installations posant le plus de problèmes de conformité) est inspecté chaque année.

Mesures administratives

Traditionnellement, la stratégie appliquée en Russie pour faire respecter le droit de l'environnement consiste à réagir par des sanctions à toute infraction détectée. Le RTN peut envoyer des lettres d'avertissement, mais il le fait rarement dans la pratique. Au nombre des sanctions administratives possibles figurent les arrêtés de mesures

correctives, les amendes, les décisions de suspension d'activité, et la suspension ou l'annulation du permis (entraînant la fermeture de l'installation).

Bien que l'éventail des outils soit large, en pratique les sanctions les plus courantes sont les amendes. Le montant exact des sanctions pécuniaires est déterminé par l'autorité compétente (les recettes étant affectées au budget général), dans les limites fixées par le Code administratif. Avant 2007, ces limites minimales et maximales étaient exprimées en multiples du salaire mensuel minimum. Actuellement, elles sont exprimées en valeur monétaire. à noter que l'une des sanctions administratives les plus sévères est celle imposée en cas de non-paiement des redevances de pollution (voir ci-après).

Le nombre de suspensions d'activité et de fermetures d'installations est aussi élevé, de nombreux inspecteurs estimant que ces sanctions sont les seules à avoir un impact fort sur les installations réglementées. Les sanctions administratives peuvent être contestées devant l'autorité compétente située à l'échelon supérieur ou devant un tribunal. Les décisions relatives aux sanctions ne sont généralement pas communiquées au public.

Tandis que les inspecteurs fédéraux ont à leur disposition un large éventail d'outils administratifs, tel n'est pas le cas des inspecteurs des sujets de la Fédération de Russie. Leur seul pouvoir consiste à soumettre des procès-verbaux de non-conformité aux unités infranationales du RTN ou aux autorités de police, censées prendre d'autres mesures. Il arrive que ces autorités subissent des pressions extérieures destinées à les empêcher d'imposer des sanctions pour des raisons économiques ou sociales.

Redevances de pollution

En Russie, les redevances de pollution sont imposées à tous les exploitants soumis à un régime de permis environnementaux. Elles peuvent s'appliquer à 214 polluants de l'air et 197 polluants de l'eau, ainsi qu'au stockage et à l'élimination de quatre catégories de déchets dangereux (d'après leur toxicité) et deux catégories de déchets solides non toxiques.

Le système de redevances de pollution se caractérise par le fait qu'un taux de base par polluant s'applique aux rejets effectués dans les limites définies, tandis qu'un taux nettement plus élevé s'applique à ceux excédant ces limites. Ce taux est égal à cinq fois le taux de base pour les rejets qui excèdent les VLE mais restent inférieurs aux VLE temporaires. Au-delà des VLE temporaires (ou en l'absence de permis), le taux applicable est égal à 25 fois le taux de base. Ces multiplicateurs constituent la composante de la redevance qui reflète la « non-conformité », ce qui en fait, dans la pratique, un instrument d'exécution. Il n'en reste pas moins que ces redevances sont tellement faibles par rapport aux coûts marginaux de réduction de la pollution qu'elles ont un effet incitatif très limité en termes de réduction de la pollution. En outre, du fait qu'il repose sur plusieurs centaines de polluants, le système ne reflète ni les objectifs stratégiques, ni les problèmes de pollution prioritaires.

Le recouvrement des redevances de pollution incombe aux autorités fiscales fédérales. Les recettes sont réparties entre le budget général (19 %) et les budgets régionaux (en général par l'intermédiaire d'une ligne budgétaire affectée). L'efficacité du système est fortement compromise par l'insuffisance des mesures prises en cas de non-paiement, le taux de recouvrement n'excédant pas 80 %.

Mesures pénales

Entre 2001 et 2006, le nombre de délits environnementaux enregistré a plus que doublé en Russie, et leur part dans l'ensemble des délits est passée de 0.5 % à 0.9 %. De plus en plus, ces délits prennent la forme de délits organisés, en particulier dans le domaine de l'utilisation des ressources naturelles. Le taux d'affaires résolues est très faible : 4.9 % en 2003, 27.3 % en 2004 et 10.2 % en 2005³. Les délits « verts » continuent de dominer le paysage, notamment parce qu'ils sont plus faciles à détecter et sont considérés comme une priorité par les autorités. Les délits liés à la pollution et aux déchets sont plus difficiles à détecter ou à prouver, de sorte qu'ils semblent moins nombreux. Souvent, les délits de pollution ne sont enregistrés qu'en lien avec des accidents industriels graves.

La complexité de la mise en application des prescriptions environnementales et la nécessité de posséder des connaissances spécifiques pour enquêter sur les délits environnementaux ont conduit à la création d'un réseau de bureaux du ministère public spécialistes de l'environnement. Il existe actuellement 35 bureaux du ministère public « inter-raïons » dans les sujets de la Fédération de Russie et un bureau interrégional pour la Volga (dont les compétences s'exercent au niveau de l'oblast) auquel sont rattachés 15 bureaux « inter-raïons » implantés dans des villes situées le long de la Volga. Pourtant, les enquêtes et mesures d'exécution pénales ne sont pas particulièrement efficaces en Russie. Le nombre d'affaires non résolues a approché 50 % en 2005.

Les affaires pénales sont renvoyées devant un bureau du ministère public, qui décide s'il y a lieu de déclencher des poursuites pénales. Si l'infraction ne constitue pas un délit, le ministère public décide de ne pas lancer de poursuites pénales et engage une procédure d'exécution administrative. En cas d'ouverture d'une procédure pénale, la probabilité que le contrevenant soit condamné dépend, dans une large mesure, de la manière dont les articles du Code pénal russe sont formulés. Il existe un écart important entre le nombre élevé de délits « d'infraction aux règles sur le transport de déchets et substances dangereux pour l'environnement » enregistrés et le faible nombre de délits enregistrés en vertu d'autres articles prescrivant une responsabilité pénale en cas de pollution, ce qui témoigne de la difficulté à prouver la responsabilité pénale en matière de dommages environnementaux. Ce phénomène s'explique en partie par le fait que les tribunaux ont peu de moyens pour statuer sur les affaires liées à l'environnement. Les sanctions imposées aux personnes reconnues coupables de délits environnementaux se limitent généralement à des amendes ou à des peines de prison avec sursis. Il s'ensuit que l'effet dissuasif des sanctions pénales est faible.

Responsabilité civile

La responsabilité civile en général et la responsabilité civile en matière d'infractions environnementales en particulier est l'un des instruments les plus développés dans la législation et la doctrine juridiques russes. La législation reconnaît la responsabilité au titre des dommages à l'environnement causés par les entreprises, les institutions, les organismes ou les individus sous forme de pollution, de détérioration, de destruction et de dégradation de l'environnement ou de mauvaise gestion des ressources naturelles, de destruction de l'écosystème naturel et autres atteintes à l'environnement.

La responsabilité civile est le principe qui a été le moins touché par les réformes réglementaires intervenues ces dernières années. Malgré l'entrée en vigueur du nouveau Code civil en 1995 et du nouveau Code du travail en 2002, la responsabilité en matière

d'environnement n'a pratiquement pas évolué, aussi bien en ce qui concerne les fondements que les principes, les procédures et autres aspects. Elle repose sur l'approche adoptée en droit de l'environnement au début des années 90. L'indemnisation des dommages, qui peut être payée volontairement ou sur décision d'un tribunal, est calculée à l'aide de taux et de méthodes de calcul officiellement approuvés ou, à défaut, en fonction du coût effectif de la remise en état de l'environnement et des pertes (dont les coûts d'opportunité) supportées par les parties privées. Le tribunal peut également ordonner au défendeur de remettre l'environnement en état à ses frais au lieu de le condamner à verser une indemnité.

Le système actuellement appliqué pour évaluer les dommages à l'environnement comporte d'importantes lacunes méthodologiques et juridiques. Les méthodes d'évaluation sont imparfaites et ne sont pas cohérentes sur l'ensemble du territoire (certaines autorités locales ayant édicté leurs propres directives réglementaires en la matière), les taux fixés sont trop faibles pour de nombreux types de dommages, et les procédures à appliquer pour imposer et recouvrer l'indemnisation ne sont pas définies dans la législation.

Il s'ensuit que le nombre de procès en réparation de dommages à l'environnement est très faible en Russie. La jurisprudence, quoique limitée, montre cependant que les tribunaux accueillent plus favorablement les évaluations réalisées sur la base des coûts estimatifs de remise en état que celles effectuées à l'aide de taux et formules ne correspondant pas au marché. Les méthodes dites « scientifiques » ne permettent généralement pas aux plaignants de s'acquitter de la charge de la preuve qui leur incombe et de résister aux attaques juridiques des entreprises, qui disposent des moyens nécessaires pour faire appel à des experts techniques et à des avocats chevronnés.

Il est rare que les particuliers et les ONG engagent des actions en justice contre les auteurs d'infractions. L'action des citoyens est limitée par leur manque de connaissances juridiques, par le montant élevé des dépens qu'ils doivent assumer s'ils sont déboutés, par le coût élevé des services juridiques, etc. En général, comme sous le régime soviétique, les citoyens sont nombreux à essayer d'obtenir réparation des infractions en s'adressant aux organismes exécutifs plutôt qu'en se tournant vers les tribunaux.

La loi fédérale de 1997 sur la sécurité des installations industrielles dangereuses instaure l'obligation, pour les installations industrielles produisant ou manipulant des substances ou déchets dangereux, de souscrire une assurance environnementale contre les accidents. Seules les compagnies d'assurance agréées par le ministère des Finances peuvent assurer les risques environnementaux. La loi exige une couverture en responsabilité vis-à-vis des personnes physiques et morales, et vis-à-vis de l'État en cas de rejets polluants accidentels.

Bien que des expériences aient été tentées dans plusieurs sujets de la Fédération, il n'existe pas de régime d'assurance environnementale cohérent à l'échelle du pays. Cette situation s'explique essentiellement par le fait que les demandes d'indemnisation de dommages sont trop peu nombreuses pour créer un véritable besoin d'assurance. Actuellement, les compagnies d'assurance russes n'anticipent pas le versement d'indemnités pour des dommages environnementaux et voient les primes comme une source de revenu.

14.7. Gestion de la mise en application

Financement des activités de mise en application

Le RTN est intégralement financé par le budget fédéral (il n'existe pas de redevance administrative au titre de l'attribution des permis ou de l'inspection). Son budget est relativement stable : 80 % environ sont alloués à la surveillance de la conformité et à l'exécution, tandis que 10 % sont affectés aux études d'impact sur l'environnement et moins de 5 % à l'attribution des permis. Il n'est pas alloué de ressources à la promotion de la conformité.

Planification stratégique

Plusieurs documents guident les activités des autorités chargées de faire respecter le droit de l'environnement en Russie, mais aucun d'entre eux ne précise d'objectifs ou de cibles en matière de conformité et, par conséquent, ne définit la combinaison optimale d'outils de mise en application à utiliser pour atteindre les objectifs stratégiques.

Depuis l'introduction en 2004 du principe de planification budgétaire axée sur les performances, les dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics russes prévoient des objectifs mesurables et des indicateurs permettant de suivre la réalisation des objectifs. Le rapport sur les résultats et les grandes orientations des activités du RTN pour la période 2007-2009 contient une longue liste d'objectifs quantitatifs, notamment d'indicateurs composites destinés à mesurer :

- la non-conformité (accidents et infractions) dans les installations industrielles dangereuses, par rapport au nombre d'entités réglementées ;
- l'intensité de la surveillance de la conformité, par catégorie d'installations réglementées ;
- l'efficacité de la mise en application (ratio qui rapporte l'intensité de la surveillance au taux de non-conformité); et
- le degré d'impact négatif des installations réglementées (ratio qui rapporte le volume de rejets polluants au volume de production).

Toutefois, le RTN ne mesure pas l'efficacité de l'utilisation de ses propres ressources.

Évaluation des performances

Les autorités chargées de faire respecter le droit de l'environnement en Russie assurent le suivi de 30 paramètres caractéristiques de leurs performances institutionnelles. Ces indicateurs sont principalement des chiffres officiellement publiés dans les rapports sur l'état de l'environnement ou dans les rapports d'activité annuels des autorités. Les rapports annuels contiennent également divers indicateurs de « moyens » et de « produits directs », ainsi que des indicateurs composites. Les indicateurs de la mise en application des dispositions environnementales sont en principe recueillis selon un cadre structuré et des procédures claires, dans des formats définis et à l'aide d'outils informatiques standard. Cette communication régulière de résultats en interne et vis-à-vis de l'extérieur garantit un certain niveau de suivi opérationnel et de transparence.

Le champ couvert par les données recueillies est complet : les indicateurs couvrent l'intégralité du droit de l'environnement et sont répartis entre les programmes par milieu, à l'échelon fédéral et à celui des entités constitutives de la Fédération de Russie. Les données peuvent être suivies par secteur d'activité et zone géographique, et les

caractéristiques de la non-conformité sont analysées par article des Codes administratif et pénal; les résultats directs sont relativement bien indiqués et les infractions spécifiques à un secteur sont faciles à identifier.

Une importance particulière est accordée à la mise en place de mécanismes propres à garantir une responsabilisation interne. Au nombre de ces mécanismes figurent l'établissement de rapports semestriels ou annuels par les entités constitutives de la Fédération, le suivi opérationnel effectué par les responsables, l'analyse transrégionale des résultats, des rencontres annuelles organisées à l'échelle d'un organisme et regroupant des représentants de toutes les entités constitutives de la Fédération, et des missions effectuées par des agents de l'échelon fédéral dans les régions. En outre, des audits internes sont réalisés pour détecter les cas de mauvaise gestion ou de malversations, qui sont ensuite souvent portés à la connaissance du public via le site Internet du ministère.

Il n'en reste pas moins que dans l'ensemble, ces indicateurs se sont révélés moins utiles qu'espéré compte tenu de leur exhaustivité. Ils continuent de refléter une conception traditionnelle de la mise en application, qui repose sur la détection des infractions, l'identification de leurs auteurs et leur sanction. Les autorités de contrôle mesurent l'intensité de la surveillance et de l'utilisation des outils d'application mais ne cherchent pas à mettre en évidence les liens entre ces activités et les changements attendus en matière d'environnement.

Formation du personnel

Le RTN dispose de programmes de formation complets (en particulier les programmes de formation en ligne) et fait appel à des formateurs internes et externes. Ainsi, en 2006, 432 agents du RTN ont suivi une formation financée par des fonds fédéraux dans des domaines tels que la surveillance de la conformité, les études d'impact sur l'environnement, les audits énergétiques, etc.

Notes

1. Le RTN dépendait directement du Premier ministre avant d'être rattaché au MRNE après la restructuration de ce dernier, en mai 2008.
2. Rapport sur l'état de l'environnement (2005).
3. Rapports sur l'état de l'environnement de la Fédération de Russie (1997-2005), www.mnr.gov.ru.

Bibliographie

- Dubovik, Olga L. (2006), *Droit de l'environnement*, manuel, 2^e édition, « Prospect », Moscou, Russie (en russe).
- MNR (1997-2005), *Rapports sur l'état de l'environnement de la Fédération de Russie*, ministère des Ressources naturelles, Moscou, Russie (en russe).
- OCDE (2006), *Environmental Policy and Regulation in Russia: The Implementation Challenge*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Rostekhnadzor (2007), *Rapport 2006 du RTN (Service fédéral de surveillance écologique, technique et nucléaire)*, Moscou, Russie.
- Schwartz, Vladimir (2004), « Analysis of System of Environmental Enforcement and Compliance Indicators in the Russian Federation », *Measuring What Matters: Actes du symposium INECE-OCDE sur les indicateurs du respect et de la mise en application des dispositions environnementales*, 3-4 novembre 2003, Paris.

Entretiens

M. Yevgeny Shlykov, Rostekhnadzor du district fédéral du nord-ouest, Saint-Pétersbourg, 31 mars 2008

M. Sergey Tveritinov, Rostekhnadzor, Moscou, 2 avril 2008

M. Andrei Peshkov, Rostekhnadzor, Moscou, 2 avril 2008

M. Vsevolod Sapronov, Rostekhnadzor, Moscou, 2 avril 2008

M. Andrei Pechkurov, Rostekhnadzor, Moscou, 2 avril 2008

Mme Oksana Tsitser, Rostekhnadzor, Moscou, 2 avril 2008

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(97 2009 03 2 P) ISBN 978-92-64-05987-0 – n° 56746 2009

Faire respecter les normes environnementales

TENDANCES ET BONNES PRATIQUES

En dépit des progrès accomplis ces dernières années, il est de plus en plus manifeste que certains des principaux objectifs environnementaux des pays de l'OCDE ne sont pas en voie d'être atteints. Ces difficultés s'expliquent notamment par un respect insuffisant des obligations réglementaires.

Pour y remédier, la présente étude examine les stratégies et instruments utilisés par les pouvoirs publics pour garantir la conformité aux réglementations en matière de prévention et de réduction de la pollution, en particulier dans le secteur industriel. Pour ce faire, elle s'appuie sur une analyse comparative de la mise en application des dispositions environnementales dans six pays membres de l'OCDE (États-Unis, Finlande, France, Japon, Pays-Bas et Royaume-Uni), ainsi qu'en Chine et en Russie. Cette étude propose aux responsables de l'action publique et aux organismes chargés de la réglementation sur l'environnement et autres parties prenantes une analyse approfondie de la conception, de la gestion et des principaux éléments, qui constituent les programmes mis en place par les pouvoirs publics pour veiller au respect de la réglementation. Mettant plus particulièrement l'accent sur la promotion et la surveillance de la conformité aux réglementations et sur les mesures prises en cas de non-respect, elle recense et compare les bonnes pratiques observées dans les pays étudiés, les situe dans le contexte de la culture réglementaire de chaque pays et met en évidence les tendances clés observées à l'échelle internationale.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

www.sourceocde.org/economiesemergentes/9789264059870

www.sourceocde.org/environnement/9789264059870

www.sourceocde.org/gouvernance/9789264059870

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

www.sourceocde.org/9789264059870

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.