

2002



Rapport de la
commissaire
à l'environnement et
au développement durable
à la Chambre des communes

Chapitre 1
Les substances toxiques — Suivi



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de l'an 2002 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte six chapitres, ainsi que le « Point de vue de la commissaire—2002 ». Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2/2002-1F
ISBN 0-662-87793-4



Chapitre

1

Les substances toxiques — Suivi

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
L'enjeu	5
Suivi de notre Rapport de 1999, chapitres 3 et 4	8
Le rôle du gouvernement fédéral	9
Objet du suivi	10
Observations	11
Détermination de la présence de substances toxiques et des risques qu'elles présentent	11
Une meilleure gestion de la recherche	11
Peu d'amélioration dans la mesure de la présence de substances toxiques et des effets qui y sont associés	12
Le processus d'évaluation des substances d'intérêt prioritaire n'est pas encore terminé	13
Réduction des risques associés aux substances toxiques	15
Amélioration de certaines activités de gestion	15
Lenteur des progrès dans l'application des mesures de contrôle des substances toxiques de la première Liste de substances d'intérêt prioritaire	16
Les substances de la deuxième Liste de substances d'intérêt prioritaire seront gérées suivant un nouveau processus	18
Évaluation de la Liste intérieure des substances	19
Un grand nombre de substances à gérer dans l'avenir	19
Le principe de précaution : comment sera-t-il appliqué?	20
La Politique de gestion des substances toxiques est-elle largement abandonnée?	21
Pesticides : des progrès limités dans l'application de nos recommandations	22
Conclusion	26
Éléments à vérifier dans les enquêtes futures	27
À propos du suivi	36



Les substances toxiques — Suivi

Points saillants

1.1 La production, l'utilisation et le rejet de pesticides, de produits chimiques industriels et de leurs sous-produits au Canada peuvent présenter d'importants risques pour la santé des Canadiens et pour l'environnement. Certains groupes de Canadiens, comme les Inuits, dans le Nord, et les enfants, peuvent être particulièrement menacés à cause de leur plus grande exposition et de leur plus grande sensibilité. Certains produits chimiques sont associés à des problèmes de santé tels que le cancer, une baisse de la fécondité et des troubles neurologiques. D'importants débats scientifiques persistent à savoir quels produits chimiques — et à quelles concentrations — ont des effets nocifs sur la santé des gens et l'environnement.

1.2 En 1999, nous avons vérifié le protocole d'étude scientifique du gouvernement fédéral en ce qui concerne les pesticides et les produits chimiques industriels déjà sur le marché, de même que la manière dont celui-ci gère l'utilisation de ces produits. Nous avons alors conclu que le gouvernement fédéral ne gérait pas adéquatement les risques que présentaient les substances toxiques.

1.3 En 2002, nous avons réexaminé les programmes ministériels que nous avons vérifiés en 1999, afin d'évaluer les progrès réalisés par les ministères dans la mise en œuvre des 27 recommandations que nous avons formulées. Le présent suivi a permis de constater des progrès mitigés. Bien que le gouvernement fédéral ait fait des progrès dans la gestion des substances toxiques depuis notre vérification de 1999, sa capacité à détecter, à comprendre et à prévenir les effets nocifs des substances toxiques reste limitée. Les processus que nous avons observés font obstacle à la prise de mesures décisives, en temps opportun, et axées sur le principe de précaution. Plusieurs causes profondes des problèmes que nous avons soulevés en 1999 persistent encore aujourd'hui : ressources insuffisantes pour remplir les engagements, lacunes importantes dans les connaissances scientifiques et lourdeur des mécanismes réglementaires. Cela n'est pas de bon augure pour notre santé ou notre environnement. Bien que le développement durable offre l'espoir d'une nouvelle approche dans la gestion des risques présentés par les substances toxiques, la situation actuelle et les perspectives d'avenir sont, à notre avis, inacceptables sur les plans environnemental, économique ou social. Nous laissons à nos enfants les responsabilités d'évaluer, et certainement de gérer, les substances toxiques en usage aujourd'hui.

1.4 En ce qui a trait à la gestion des produits chimiques industriels, nous avons constaté que les ministères avaient fait des progrès encourageants dans certains domaines.

- En matière de recherche, les activités sont mieux coordonnées et les ministères ont défini des priorités afin de mieux veiller à ce que l'expertise du gouvernement fédéral serve à protéger la santé humaine et l'environnement.
- Le processus de gestion des substances toxiques a été amélioré. Cela permettra de commencer l'élaboration de stratégies et d'outils de gestion avant que le rapport d'évaluation finale d'une substance ne soit terminé.
- Le suivi des rejets de substances toxiques clés s'est aussi amélioré grâce à des ajouts à l'Inventaire national des rejets de polluants. Grâce à cette information, Environnement Canada peut suivre les changements qui surviennent dans les rejets de substances clés de certaines sources.

1.5 Nous avons toutefois constaté des progrès plus limités dans les domaines fondamentaux suivants :

- la mesure de la présence de substances toxiques dans l'environnement et la détermination de leurs effets sur les plantes, les animaux et l'homme afin d'en comprendre, par exemple, les impacts fondamentaux;
- l'application de mesures de contrôle des risques pour les substances de la première Liste de substances d'intérêt prioritaire qui ont été déclarées toxiques en 1994, afin d'en diminuer les rejets dans l'environnement;
- la mise en œuvre de la Politique de gestion des substances toxiques dans tous les ministères fédéraux, une politique qui prévoit une approche proactive et axée sur le principe de précaution, assortie de mécanismes de reddition de comptes pour la gestion des substances toxiques, et ce, dans tous les champs de compétence fédéraux;
- la poursuite de l'objectif gouvernemental de quasi-élimination des substances toxiques persistantes, bioaccumulables, et dont la présence dans l'environnement est due principalement à l'activité humaine.

1.6 Les progrès dans l'application de nos recommandations sur les pesticides sont limités.

- Il n'existe toujours pas de politique visant à réduire les risques présentés par les pesticides afin de minimiser les risques pour l'homme et l'environnement.
- Peu de pesticides dont l'utilisation a été approuvée voilà plusieurs décennies ont été réévalués en fonction des normes actuelles.
- Le gouvernement ne dispose pas d'un tableau d'ensemble de l'utilisation des pesticides au Canada parce qu'il n'existe pas encore de base de données sur les ventes de ces produits afin d'aider à surveiller les risques pour la santé, la sécurité et l'environnement.

Contexte et autres observations

1.7 Depuis notre vérification de 1999, un certain nombre d'événements se sont produits, notamment la ratification de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP) et l'introduction de la nouvelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* ou LCPE (1999). Cette dernière a entraîné des changements en profondeur dans les activités fédérales, introduisant de nouvelles exigences et modifiant celles qui existaient déjà.

1.8 Dans notre suivi, nous nous sommes penchés de plus près sur un de ces changements, à savoir l'exigence selon laquelle Environnement Canada et Santé Canada doivent classer par catégorie toutes les substances figurant sur la Liste intérieure des substances (quelque 23 000). Cette classification doit être terminée pour le 14 septembre 2006. Ensuite, le gouvernement fédéral doit aussi effectuer une évaluation préalable des substances qui ont été identifiées comme persistantes ou bioaccumulables, et toxiques pour les êtres humains ou les organismes vivants, ou comme étant des substances auxquelles les Canadiens sont potentiellement les plus exposés. Ce processus pourrait prendre quelques décennies.

Réaction des ministères. Dans ce suivi, nous n'avons pas formulé de nouvelles recommandations. Les six ministères visés par la vérification de 1999 et le présent suivi ont présenté une réponse conjointe à ce chapitre. Leur réponse, insérée à la conclusion du présent chapitre indique que les ministères responsables continueront « d'améliorer leur capacité en utilisant les ressources disponibles », mais ne précise pas les mesures qu'ils prendront.

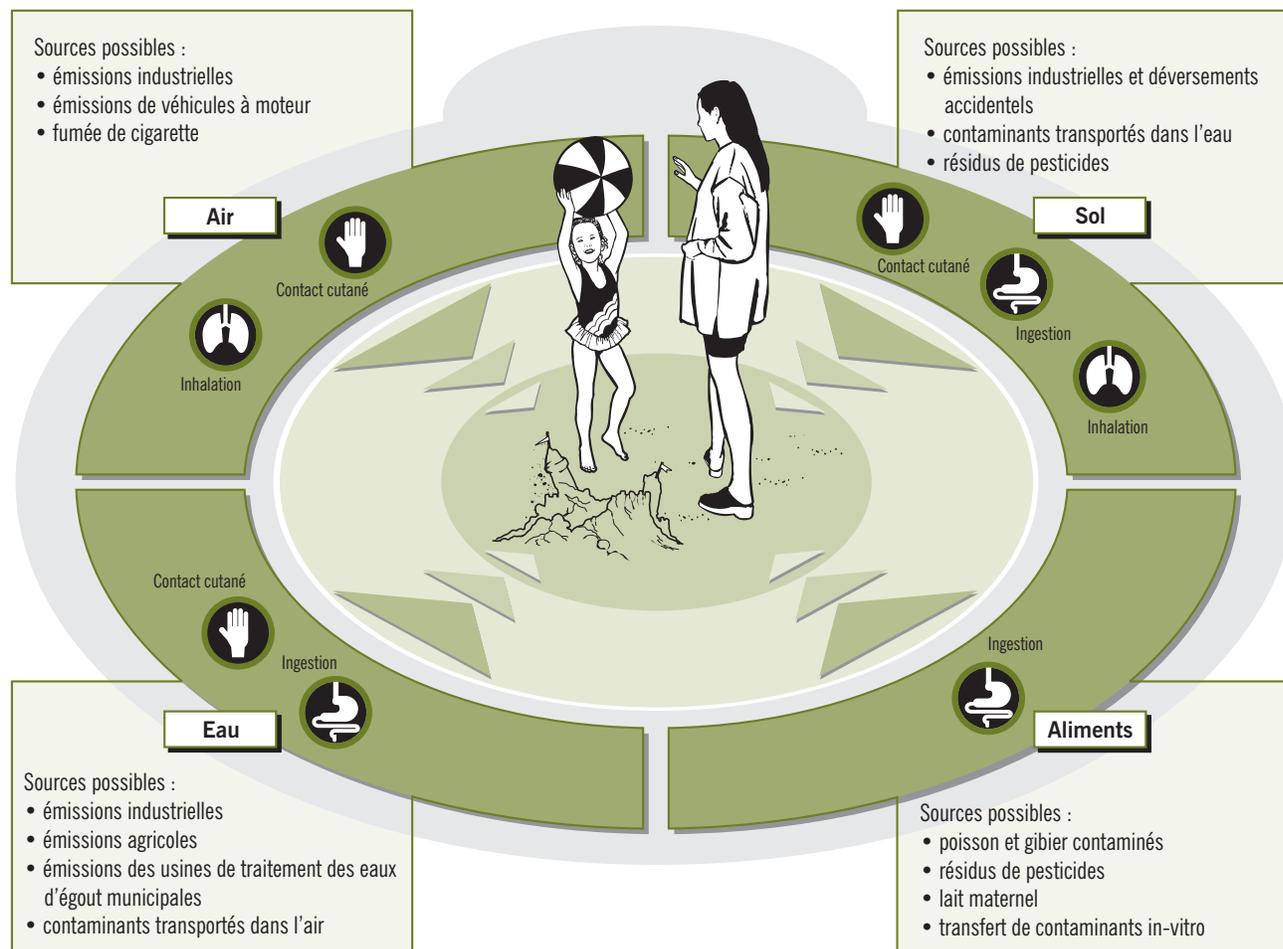
Introduction

L'enjeu

1.9 L'utilisation des produits chimiques au Canada est très répandue et on en retrouve partout dans la société : dans les maisons, les voitures, les fermes et les industries, les ordinateurs, les hôpitaux, les vêtements, les aliments, les marchandises et les écoles. Les produits chimiques contribuent à la qualité de vie de la population canadienne, à la prospérité économique du pays et à sa compétitivité industrielle.

1.10 Ces substances, qui se retrouvent dans les eaux, les sols et les aliments ainsi que dans l'air que nous respirons, proviennent de diverses sources dont les industries, le lessivage des terres cultivées, les sites contaminés, les mines abandonnées, les gaz d'échappement des véhicules et l'utilisation domestique de produits de consommation. Cependant, certaines substances sont nuisibles ou pourraient nuire à la santé des Canadiens et à leur environnement.

Pièce 1.1 Principales voies d'exposition aux contaminants environnementaux pour l'être humain



Ainsi, par exemple, certaines substances toxiques ont été associées à des maladies pulmonaires, à des problèmes de reproduction, à des anomalies congénitales, à des cancers, à des troubles du développement, à des réactions allergiques, à une baisse de la résistance à la maladie, et à d'autres troubles de la santé. Les principales voies d'exposition possible pour l'homme sont illustrées à la pièce 1.1. La pièce 1.2 présente une liste de certaines substances toxiques, ainsi que leurs sources de rejet et les problèmes de santé qui leur sont associés.

Pièce 1.2 Liste choisie de substances toxiques, de leurs sources de rejet globales et locales, et de leurs effets sur la santé

Substances toxiques	Sources de rejet	Effets possibles sur la santé humaine
Métaux lourds (et leurs composés)		
Plomb, cadmium, mercure	Exploitations minières, réservoirs hydrauliques, émissions des centrales au charbon, produits chimiques industriels, piles et batteries, peintures, céramique, plomberie, fournitures électriques	Troubles comportementaux et neurologiques, dommages au cerveau et aux reins, maladies des os
Contaminants et sous-produits		
Biphényles polychlorés (BPC), dioxines et furannes chlorés, naphthalines chlorées	Pâtes et papiers, incinération, fabrication, isolation électrique	Baisse de la fécondité, cancer de la prostate et des testicules, troubles de la reproduction, cancer du sein, toxicité aiguë, perturbations hormonales, chloracné, dommages au foie
Pesticides		
DDT*, toxaphène*, aldrine*, dieldrine*, endrine*, chlordane*, lindane*, arséniate de cuivre chromaté	Utilisations agricole, agroalimentaire, forestière, résidentielle et municipale	Cancer, troubles de la reproduction, irritations de la peau ainsi que des membranes et de l'appareil respiratoire, toxicité aiguë
Produits chimiques commerciaux		
Chloroéthylènes, chloroéthane, benzène, butadiène, substances appauvrissant la couche d'ozone	Procédés industriels, incinération, effluents industriels et municipaux	Induction de tumeurs ou de cancers, exposition accrue aux UV
Polluants atmosphériques communs		
Matières particulaires respirables (MP ₁₀ et MP _{2,5}), composés organiques volatils (COV), oxydes d'azote (NO _x), ozone troposphérique, dioxyde de soufre (SO ₂)	Gaz d'échappement, incinération, procédés industriels, construction, opérations de fusion, émissions des centrales d'énergie	Bronchite, dermatite, troubles respiratoires, baisse de la fonction pulmonaire (atteintes cardiovasculaires), inflammations et irritations de l'appareil respiratoire, y compris crises d'asthme

* Un examen spécial du lindane aux termes de la *Loi sur les produits antiparasitaires* a conduit à la décision de réduire graduellement toutes les utilisations restantes de cet ingrédient actif (5 avril 2002). Les autres substances figurant sur cette liste ne sont plus utilisées au Canada, mais elles sont toujours présentes dans l'environnement. Le transport à grande distance est une des principales voies par lesquelles ces substances persistantes continuent à pénétrer au Canada.

Bon nombre des effets précités sur la santé ont été observés initialement par les chercheurs chez les espèces sauvages (y compris le poisson). En plus des nombreux problèmes qu'elles partagent avec les humains (comme le cancer), les espèces sauvages sont vulnérables à d'autres troubles, dont le dépérissement, l'arrêt de la croissance, l'amincissement de la coquille d'œuf, la répartition asymétrique des sexes, les modifications dans le recrutement des populations en âge de reproduction et les baisses de population. Étant donné que les plantes et les animaux subissent une exposition différente de celle des humains et qu'ils sont touchés par des niveaux d'effet différents, ils peuvent être plus ou moins susceptibles d'être affectés que les humains.



Les substances toxiques se retrouvent aussi dans les foyers; par exemple, des émissions de benzène s'échappent des automobiles stationnées dans les garages adjacents aux maisons.

1.11 Il existe de nombreux types et définitions de substances toxiques. La vérification de 1999 examinait globalement les « substances toxiques », dont les produits chimiques industriels et les pesticides. Ces substances sont traitées différemment aux termes de la législation fédérale et des programmes connexes, mais ces deux catégories peuvent être nuisibles aux Canadiens et à leur environnement. Le terme « toxique » a une signification courante, mais il peut aussi avoir une signification juridique particulière. La pièce 1.3 définit les termes utilisés dans le présent rapport.

1.12 Pour les nombreuses raisons que nous avons données en 1999, les problèmes associés aux substances toxiques représentent pour le gouvernement fédéral un défi énorme et complexe. Il ne s'agit pas d'un problème unique : il existe des milliers de substances potentiellement toxiques. Les substances peuvent être rejetées à partir de « sources ponctuelles » (p. ex., des usines particulières) et de « sources non ponctuelles » (p. ex., les émissions de véhicules à moteur ou le ruissellement agricole). De nombreuses substances présentes dans l'environnement sont issues de sources locales, mais certaines proviennent de l'extérieur du pays. D'autres substances se trouvent naturellement dans l'environnement (comme les métaux lourds) et certaines sont rejetées par des processus naturels ainsi que par l'activité humaine.

1.13 Mais quelles sont les substances qui présentent des risques pour la santé ou l'environnement? Et que devrait faire le gouvernement fédéral à leur sujet? Voilà plusieurs dizaines d'années que le gouvernement est aux prises avec ces questions. Au fil du temps, il a réagi en instaurant un labyrinthe complexe de surveillance et de recherches scientifiques, de lois et de règlements, ainsi que des politiques et des programmes volontaires.

Pièce 1.3 Définition de « substance toxique »

Substance toxique est un terme courant qui comprend habituellement les produits chimiques industriels et commerciaux, les métaux lourds, les sous-produits des industries manufacturières et les pesticides qui, lorsque rejetés dans l'environnement, peuvent nuire à la santé humaine ou à la qualité de l'environnement.

Substance toxique au sens de la LCPE (1999) correspond à une substance toxique au sens de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, qui qualifie une substance de toxique lorsque cette dernière « pénètre ou peut pénétrer dans l'environnement en une quantité ou concentration ou dans des conditions de nature à : (a) avoir, immédiatement ou à long terme, un effet nocif sur l'environnement ou sur la diversité biologique; (b) mettre en danger l'environnement essentiel pour la vie; (c) constituer un danger au Canada pour la vie ou la santé humaines. »

Liste des substances toxiques de la LCPE est un terme qui a trait aux substances qui figurent à l'annexe 1 de la *LCPE (1999)*. La *Loi* prévoit que « S'il est convaincu qu'une substance est toxique, le gouverneur en conseil peut prendre, sur recommandation des ministres [de la Santé et de l'Environnement], un décret d'inscription de la substance sur la liste de l'annexe 1. » Quand une substance figure à l'annexe 1, le gouvernement est habilité à réglementer cette substance ou à prescrire des mesures en matière d'action préventive et de contrôle (par exemple, des plans de prévention de la pollution et des dispositions réglementaires). Il y a actuellement 52 substances figurant à l'annexe 1 de la *LCPE (1999)*.

Suivi de notre Rapport de 1999, chapitres 3 et 4

1.14 En 1999, nous avons vérifié des aspects précis de la réponse fédérale aux substances toxiques. Nous avons examiné les activités de six ministères clés : Environnement Canada, Santé Canada (dont l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire), Pêches et Océans Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Ressources naturelles Canada, et Industrie Canada. Nous nous sommes penchés sur trois éléments importants de la législation fédérale : la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)*, la *Loi sur les pêches* et la *Loi sur les produits antiparasitaires*. Nous avons relevé des lacunes importantes tant dans les activités que dans le cadre législatif et nous avons formulé 27 recommandations afin de combler ces lacunes. Le présent chapitre fait état des progrès des ministères dans la mise en œuvre de ces recommandations.

1.15 Le chapitre 3 du Rapport du commissaire de 1999, intitulé « Comprendre les risques associés aux substances toxiques : des fissures dans les fondations de la grande maison fédérale », portait surtout sur la manière dont les ministères fédéraux obtenaient l'information scientifique servant à appuyer les décisions. Nous avons ainsi examiné la coordination de la recherche entre les différents ministères, l'état des réseaux de surveillance environnementale et l'évaluation scientifique des pesticides et des produits chimiques industriels existants. Voici ce que nous avons constaté :

- un écart croissant entre les demandes faites aux ministères fédéraux de fournir et d'utiliser les renseignements scientifiques sur les substances toxiques, et leur capacité de respecter leurs obligations existantes et de faire face aux nouveaux enjeux;
- une faiblesse de la coordination et de la collaboration entre les ministères en matière de recherche et de surveillance;
- de graves lacunes dans les activités et les programmes fédéraux de surveillance de l'environnement;
- une absence de réévaluation des pesticides approuvés il y a longtemps en fonction des nouvelles normes de protection de la santé et de l'environnement;
- une fragmentation des programmes fédéraux, ainsi que des conflits et des divisions entre les ministères, ce qui entraîne indécision et inaction.

Dans l'ensemble, nous avons conclu que la capacité du gouvernement fédéral à détecter les substances toxiques et à comprendre leurs effets sur les Canadiens et les écosystèmes était sérieusement menacée.

1.16 Le chapitre 4 du Rapport du commissaire de 1999, intitulé « Gérer les risques associés aux substances toxiques : les obstacles aux progrès », portait quant à lui sur la gestion, par les ministères fédéraux, des risques présentés par les substances considérées comme toxiques. Nous y examinons la législation, les politiques à l'échelle de l'administration fédérale, de même que les programmes volontaires utilisés pour la quasi-élimination des substances toxiques, la gestion de leur cycle de vie, la prévention de la pollution et la réduction des risques associés aux pesticides. Le chapitre se penchait aussi sur

le suivi des rejets de polluants et des ventes de pesticides et sur les rapports présentés à ce sujet. Voici ce que nous avons constaté :

- un niveau élevé de conflit entre les différents ministères;
- la non-définition et non-application des plans et des objectifs de gestion des risques pour de nombreuses substances toxiques;
- la non-application, de la manière prévue, des principales politiques fédérales, dont la Politique de gestion des substances toxiques;
- peu d'actions concrètes à l'égard de substances évaluées et déclarées toxiques en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*;
- l'absence d'élaboration d'une politique ou d'une stratégie de réduction des risques associés aux pesticides;
- un suivi inadéquat des rejets de pesticides et de substances toxiques;
- un manque d'efficacité en matière de reddition de comptes, de communication de l'information et de surveillance en ce qui concerne les programmes volontaires utilisés pour gérer les substances d'intérêt prioritaire.

Dans l'ensemble, nous avons conclu que le gouvernement fédéral ne gérait pas adéquatement les risques associés aux substances toxiques.

Le rôle du gouvernement fédéral

1.17 Comme en 1999, les principales responsabilités du gouvernement fédéral en matière de gestion des produits chimiques industriels sont d'identifier les substances qui présentent un risque pour la santé et l'environnement et de déterminer ce que les pollueurs doivent faire pour éviter ou minimiser l'utilisation et le rejet de substances toxiques dans l'environnement. Neuf lois fédérales régissent l'évaluation, la production, l'utilisation, le transport et l'élimination des substances toxiques.

1.18 Responsabilités partagées mais différentes. Comme nous l'avons signalé en 1999, une infrastructure complexe de recherche scientifique et de surveillance, règlements, politiques et programmes d'application volontaire a été établie au Canada pour protéger la santé et l'environnement des Canadiens des menaces posées par les substances toxiques. Cette infrastructure fait appel non seulement au gouvernement fédéral, mais aussi aux gouvernements provinciaux, à l'industrie, au milieu universitaire et aux organisations non gouvernementales.

1.19 Plusieurs ministères fédéraux mènent des activités visant à évaluer et à gérer les risques que présentent les substances toxiques. Aucun ministère n'assume l'ensemble des responsabilités. Chaque ministère joue plutôt un rôle différent mais complémentaire, en fonction de son mandat général, de sa capacité scientifique et de ses responsabilités législatives. Les constatations de 1999 et celles du présent suivi soulignent le fait que les ministères doivent travailler ensemble pour veiller à ce que l'expertise fédérale collective appuie constamment les objectifs de la politique du gouvernement.

Objet du suivi

1.20 Dans notre examen de suivi, nous avons posé les questions suivantes : Les ministères fédéraux ont-ils réalisé des progrès satisfaisants dans l'application des recommandations de notre vérification de 1999? Qu'est-ce qui a changé depuis? Existe-t-il encore des « fissures dans les fondations » du travail effectué par le gouvernement en matière d'évaluation et de surveillance des substances toxiques? Existe-t-il encore des obstacles freinant les progrès dans la gestion des substances toxiques? De nouveaux problèmes sont-ils apparus depuis notre première vérification?

1.21 Pour évaluer les mesures prises depuis 1999 par les six ministères visés par cette vérification, nous avons demandé à chacun d'entre eux de fournir un compte rendu des progrès, avec documents à l'appui. Au cours de la vérification, nous avons également demandé des informations et des documents supplémentaires. Nous avons examiné toute la documentation reçue et interrogé des fonctionnaires de ces ministères pour nous assurer de la crédibilité des renseignements reçus. Notre vérification de 1999 et le présent suivi portaient sur des substances déjà sur le marché. La mise sur le marché de nouveaux pesticides et produits chimiques est régie par des processus législatifs distincts, qui n'ont pas fait l'objet de la vérification. Des informations supplémentaires sur l'objectif, l'étendue et la méthode de notre suivi se trouvent à la fin du chapitre, dans la section intitulée « À propos du suivi ».

1.22 De nombreux changements importants ont eu lieu dans la gestion des substances toxiques depuis notre vérification de 1999. On a par exemple déposé un nouveau projet de loi sur les produits antiparasitaires à la Chambre des communes. De plus, le Canada a ratifié à Stockholm la Convention des Nations Unies sur les polluants organiques persistants (POP). Et, fait encore plus important peut-être, la nouvelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) (LCPE (1999))* est entrée en vigueur. Celle-ci a modifié en profondeur les activités fédérales en introduisant de nouvelles exigences et en modifiant les exigences existantes. En fait, la *LCPE (1999)* a introduit de nouvelles règles de base pour, entre autres, les évaluations des substances d'intérêt prioritaire, l'élaboration de contrôles de gestion des risques, la quasi-élimination et la gestion des substances figurant sur la Liste intérieure des substances du Canada.

1.23 Dans notre suivi, nous nous sommes penchés de plus près sur un de ces changements, à savoir l'exigence selon laquelle Environnement Canada et Santé Canada doivent classer par catégorie toutes les substances figurant sur la Liste intérieure des substances (quelque 23 000). Cette classification doit être terminée pour le 14 septembre 2006. Ensuite, le gouvernement fédéral doit aussi effectuer une évaluation préalable des substances identifiées comme « potentiellement » toxiques selon la classification, ce qui pourrait prendre quelques décennies.

1.24 Environnement Canada et Santé Canada croient que la classification et l'évaluation préalable constituent un précédent à l'échelle internationale. Selon Environnement Canada, le Canada est le premier pays au monde à

s'être doté de mesures législatives exigeant un examen systématique de tous les produits chimiques sur le marché. D'autres pays et administrations, notamment les Pays-Bas et l'Union européenne, veulent suivre son exemple mais doivent encore établir des mesures législatives à cet effet.

Observations

1.25 À la suite des recommandations que nous avons faites lors de notre vérification de 1999, les ministères ont pris des mesures à des degrés divers et à plusieurs niveaux. Depuis cette vérification, les ministères nous ont fait savoir qu'ils ont déterminé leurs besoins de financement et demandé de nouveaux fonds, et que le gouvernement fédéral doit encore prendre une décision finale. Le tableau à la page 29 renferme la liste de nos recommandations de 1999 et notre évaluation des progrès réalisés par les ministères à cet égard.

Détermination de la présence de substances toxiques et des risques qu'elles présentent

1.26 Des connaissances incomplètes. Les connaissances sur la toxicité, les effets et les risques des substances toxiques sont incomplètes et évoluent encore. Il n'y a de bons renseignements que sur un nombre relativement faible de substances. Pour de nombreuses substances utilisées à l'heure actuelle, nous ne disposons que de peu de données sur leur toxicité, leur persistance et l'exposition à ces produits, et nous ignorons encore beaucoup de choses sur leurs effets. Les risques peuvent être négligeables, mais ils peuvent aussi s'avérer considérables.

1.27 Pour déterminer et résoudre les problèmes associés à la présence de substances toxiques, l'un des principaux défis du gouvernement fédéral consiste à identifier les substances qui posent une menace pour la santé et l'environnement. Le gouvernement dispose de trois moyens pour ce faire :

- mener des études scientifiques pour bien établir les risques que présentent les substances toxiques pour l'environnement, les animaux, les plantes et la santé humaine;
- déterminer la présence de substances toxiques dans l'environnement et les effets qui y sont associés;
- évaluer les risques associés à des produits chimiques précis.

Ensemble, ces trois moyens fournissent des renseignements aux scientifiques et aux décideurs du gouvernement pour les aider à définir et à mettre en œuvre des mesures de gestion des risques visant à réduire la présence de substances toxiques dans l'environnement au Canada.

Une meilleure gestion de la recherche

1.28 Amélioration de la consultation et de la coordination. L'une de nos principales préoccupations en 1999 concernait l'atmosphère de méfiance qui régnait entre les unités de recherche des différents ministères. Dans notre suivi, nous avons constaté une meilleure coordination des efforts de recherche entre les scientifiques des différents ministères. Ceci est dû, en

partie, aux activités menées en vertu de l'Initiative de recherche sur les substances toxiques. Nous avons aussi noté un meilleur partage de l'information concernant leurs programmes de surveillance.

1.29 Définition des priorités de recherche. En 1999, nous avons remarqué que les priorités de recherche du gouvernement étaient davantage axées sur les priorités des partenaires financiers que sur le bien-être du public. Depuis lors, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, et Santé Canada ont défini leurs priorités de recherches respectives. L'étude des substances toxiques figure sur la liste de priorités de chacun de ces trois ministères. On y cite notamment les recherches sur les sources et les effets des produits chimiques perturbateurs du système endocrinien et des polluants organiques persistants (POP), de même que les recherches reliées à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. Certains projets de recherche ont été subventionnés grâce à l'Initiative de recherche sur les substances toxiques, dotée de 40 millions de dollars, qui a pris fin en mars 2002. Ceci pourrait avoir des répercussions sur les travaux en collaboration qui seront menés dans l'avenir.

1.30 Achèvement de l'analyse des écarts entre les besoins et les moyens. En 1999, nous avons constaté un manque de coordination et d'intégration au niveau de la gestion stratégique dans les ministères clés. Nous avons recommandé aux ministères (Environnement Canada, Santé Canada, Pêches et Océans Canada, et Ressources naturelles Canada) d'analyser, chacun de leur côté, les écarts existant entre les demandes prévues et leur capacité de production réelle en matière de recherche scientifique. Environnement Canada et Pêches et Océans Canada ont fait cette analyse et ont tous deux indiqué que l'exercice les aidera à trouver de nouveaux mécanismes de financement et à réaffecter des employés pour combler les écarts relevés. Ressources naturelles Canada et Santé Canada n'ont pas réalisé une telle analyse.

Peu d'amélioration dans la mesure de la présence de substances toxiques et des effets qui y sont associés

1.31 La mesure de la présence de substances toxiques dans l'environnement et de leurs effets sur la vie est essentielle pour déterminer l'exposition à ces substances, détecter les changements survenant avec le temps et évaluer l'efficacité des mesures prises pour réduire l'exposition.

1.32 En 1999, nous avons constaté une **surveillance** incomplète et non systématique **en milieu ambiant**, et ce, même pour des produits chimiques industriels considérés comme prioritaires. Dans de nombreuses régions du Canada, il n'existait aucune station de surveillance des produits chimiques industriels ou des pesticides. Quant au **suivi des effets**, nous avons constaté une mosaïque d'initiatives qui, à notre avis, manquait d'organisation et n'avait pas d'objectif précis.

1.33 Depuis notre première vérification, le ministre de l'Environnement a créé le Groupe de travail sur le Système canadien d'information pour l'environnement (SCIE), qui a pour mandat d'offrir des conseils sur la

La **surveillance en milieu ambiant** consiste à mesurer la présence et le niveau de substances toxiques dans l'environnement (air, sol, eau et biote).

Le **suivi des effets** consiste à mesurer les changements que peuvent causer divers agents stressants, y compris les substances toxiques, chez les organismes, les populations ou les écosystèmes dans leur ensemble.

conception et la mise en œuvre d'un système d'information sur l'environnement. Dans son rapport d'octobre 2001, le Groupe de travail sur le SCIE constatait d'importantes lacunes en matière d'information environnementale. Le rapport mentionne en effet que le rendement du Canada en matière de collecte, de gestion, d'évaluation et de diffusion de l'information environnementale est bien inférieur à celui de plusieurs autres pays. Le Groupe de travail sur le SCIE a fait bon nombre de recommandations, mais à la fin du présent suivi, le gouvernement n'y avait pas encore répondu et n'avait pris aucun engagement à ce sujet. Environnement Canada a toutefois indiqué qu'une réponse est en voie d'élaboration.

1.34 Amélioration négligeable depuis 1999. Les ministères se rencontrent maintenant plus régulièrement et discutent de certaines données de leurs programmes de surveillance et des mesures à prendre. Il y a eu quelques nouveaux investissements dans la surveillance depuis notre vérification de 1999, mais dans bon nombre de régions au Canada, beaucoup de substances d'intérêt prioritaire ne sont toujours pas surveillées.



Dans l'Arctique, ce sont les femmes en âge de procréer et les enfants qui sont les plus exposés aux dangers que posent les contaminants présents dans les aliments traditionnels. Ceux-ci sont en effet contaminés par des substances toxiques transportées par voie aérienne.

1.35 Notre examen actuel soulève une nouvelle crainte : le manque de connaissances sur les concentrations corporelles de substances toxiques chez les Canadiens (dans les tissus adipeux, le lait maternel, le sang, l'urine et les cheveux, par exemple). Cette information pourrait aider les fonctionnaires, les médecins, les décideurs et les autorités de réglementation à trouver des moyens de réduire l'exposition et les risques pour la santé. À l'heure actuelle, Santé Canada n'a pas de programme pour évaluer ce genre d'information à l'échelle nationale, bien que ce ministère ait effectué certaines études régionales sur quelques substances précises.

Le processus d'évaluation des substances d'intérêt prioritaire n'est pas encore terminé

1.36 La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1988)* introduisait le Programme d'évaluation des substances d'intérêt prioritaire, et les éléments de ce programme se poursuivent sous la *LCPE (1999)*. Dans le cadre de ce programme, les ministres de l'Environnement et de la Santé déterminent les substances qui doivent faire l'objet d'une évaluation prioritaire. La *Loi* exige aussi que les deux ministres se prononcent sur la toxicité d'une substance en précisant si celle-ci est potentiellement ou effectivement toxique au sens de la *LCPE*. Ce processus d'évaluation débouche sur la rédaction d'un rapport destiné à la consultation publique. Après la période prévue pour la consultation publique et le traitement des commentaires reçus, les ministres doivent publier une décision finale et recommander au gouverneur en conseil d'ajouter ou non la substance à la liste des substances toxiques de la *LCPE*. Les mesures de contrôle que prévoit la *Loi* à l'égard d'une substance ne peuvent être exercées qu'après l'ajout, par le gouverneur en conseil, de la substance à la liste de la *LCPE*.

1.37 En 1989, 44 substances ou groupes de substances ont été choisies pour une évaluation prioritaire (que l'on appelle communément la première Liste de substances d'intérêt prioritaire ou LSIP1). Nous avons alors indiqué que 25 des substances évaluées avaient été déclarées toxiques selon la *LCPE* et 6,

non toxiques. Toutes les substances déclarées toxiques au sens de la *LCPE* sauf une — les paraffines chlorées à chaîne courte — ont été ajoutées à la liste des substances toxiques de la *LCPE*.

1.38 Lors de notre vérification en 1999, Environnement Canada et Santé Canada étaient incapables d'en arriver à une conclusion quant à la toxicité de 13 des 44 substances de la LSIP1 choisies au départ. Celles-ci étaient, par définition, d'intérêt prioritaire et le gouvernement a consacré des sommes importantes à leur évaluation. Lors de notre vérification, nous avons recommandé que les ministères en arrivent à une conclusion officielle quant à la toxicité des substances en question, et communiquent les résultats à la population canadienne.

1.39 Depuis ce temps, les ministères ont eu accès à d'autres données et résultats de travaux scientifiques. Selon Environnement Canada, Santé Canada et Environnement Canada ont mis à jour les évaluations de ces 13 substances. À l'issue de notre suivi, les évaluations n'avaient pas encore été publiées.

1.40 En 1995, 25 substances ou groupes de substances supplémentaires ont été sélectionnés pour une évaluation prioritaire. Le processus devait prendre fin en décembre 2000. Ce sont ces substances qui constituent la deuxième Liste de substances d'intérêt prioritaire, ou LSIP2.

1.41 Nous avons constaté, dans notre suivi, qu'Environnement Canada et Santé Canada avaient terminé, dans les délais alloués, l'évaluation de 23 des 25 substances figurant sur la LSIP2. L'évaluation des deux autres substances avait été suspendue [en vertu de l'article 78 de la *LCPE* (1999)] parce qu'il fallait des informations nouvelles ou supplémentaires pour déterminer si ces substances étaient toxiques ou non.

1.42 Les ministres ont publié une décision finale pour 19 des 23 substances évaluées jusqu'à présent. Les deux ministres ont recommandé que 14 de ces 19 substances soient ajoutées à la liste des substances toxiques de la *LCPE*; à ce jour, le gouverneur en conseil a ajouté cinq d'entre elles à la liste. Il reste encore quatre substances pour lesquelles une évaluation a été publiée afin que le public puisse présenter ses commentaires, mais qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision finale par les ministres.

1.43 Pourquoi, après 13 ans dans le cas des substances de la LSIP1, et sept ans dans le cas de celles de la LSIP2, y a-t-il encore des substances pour lesquelles aucune décision finale n'a été publiée? Selon notre suivi, ces délais seraient attribuables à l'insuffisance de l'information pour pouvoir émettre une conclusion quant à la toxicité, à la complexité des processus décisionnels et administratifs, aux ressources limitées des ministères, ainsi qu'au temps qu'il aura fallu pour interpréter et mettre en œuvre les nouvelles exigences de la *LCPE* (1999).

1.44 Nous sommes très inquiets que tant de temps soit requis pour terminer l'évaluation de ces substances d'intérêt prioritaire, car bon nombre d'entre elles pourraient déjà menacer l'environnement ou la santé humaine. Il est important de terminer leur évaluation afin de pouvoir mettre en place des mesures de contrôle.

Réduction des risques associés aux substances toxiques



La « vallée chimique » près de Sarnia. L'industrie est une importante source d'émissions dans l'environnement.



Les effluents d'égouts municipaux constituent une importante source de contaminants dans l'environnement et les effluents d'eaux usées chlorées municipales ont été ajoutés à la liste des substances toxiques au sens de la LCPE.

1.45 Évaluation de la toxicité d'une substance n'est qu'une première étape. Dès qu'une substance a été déclarée toxique au sens de la LCPE (1999), de nombreuses décisions doivent être prises. Comment peut-on réduire l'exposition? Comment devrait-on contrôler l'utilisation de la substance? Quelles dispositions réglementaires ou autres mesures (par exemple, plans de prévention de la pollution ou accords volontaires) faut-il prévoir? Comment mesurera-t-on les rejets? Comment pourra-t-on vérifier et mesurer l'efficacité des mesures de contrôle? Au cours des trois dernières années, le gouvernement a fait des efforts louables pour améliorer la gestion des substances toxiques dans certains secteurs clés, mais ses progrès restent insuffisants dans d'autres secteurs essentiels.

Amélioration de certaines activités de gestion

1.46 Élaboration d'une politique-cadre relative aux ententes sur la performance environnementale. En 1999, nous avons noté que le gouvernement comptait de plus en plus sur des initiatives volontaires pour réduire les rejets industriels de substances toxiques. Nous avons alors constaté que le processus pour décider du recours aux initiatives volontaires manquait de robustesse, tout comme les initiatives elles-mêmes, d'ailleurs. Nous avons recommandé qu'Environnement Canada élabore une politique exposant les conditions dans lesquelles on pourrait recourir aux initiatives volontaires. Il est encourageant de constater que le Ministère a maintenant une telle politique, et que celle-ci comprend tous les éléments importants que nous préconisons. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer l'impact de cette nouvelle politique, il est certain que l'établissement d'objectifs, de mesures et d'échéanciers en matière de rendement constitue un élément important pour toute entente convenue en vertu de cette politique.

1.47 Au moment de notre première vérification, le gouvernement fédéral avait aussi recours à une autre initiative volontaire pour réduire les rejets de substances toxiques, le programme d'Accélération de la réduction et de l'élimination des toxiques (ARET). Environnement Canada travaille actuellement à la restructuration de ce programme; à la fin de notre suivi, il n'avait pas encore annoncé le nouveau programme.

1.48 Amélioration du suivi des rejets de substances toxiques.

L'Inventaire national des rejets de polluants est le principal instrument qui renseigne Environnement Canada sur les rejets de substances toxiques. En 1999, nous avons constaté que le Ministère omettait de suivre les rejets de 10 des 25 substances considérées comme toxiques au sens de la LCPE, ainsi que les rejets de plusieurs autres substances prioritaires.

1.49 Depuis lors, 105 substances ont été ajoutées à l'Inventaire et le gouvernement a diminué, pour quelques substances, les seuils à partir desquels il faut présenter des rapports. Les ajouts comprennent de nombreuses substances qui ont été déclarées toxiques au sens de la LCPE, et d'autres dont la toxicité est actuellement sous évaluation. Des 52 substances inscrites sur la liste des substances toxiques de la LCPE, 29 sont surveillées par l'entremise de l'Inventaire national des rejets de polluants et quatre ne le

sont pas. Les 19 autres substances toxiques n'ont pas été ajoutées à l'Inventaire national parce que leur utilisation est interdite, ou parce que ces substances correspondent à un ensemble de substances (p. ex., les effluents d'eaux usées chlorées) alors que l'Inventaire ne regroupe que des substances précises ayant une source ponctuelle.

1.50 Le nouveau processus de gestion des substances toxiques. La gestion des substances toxiques qui figurent sur la deuxième Liste des substances d'intérêt prioritaire et la gestion des autres substances toxiques se fait selon une méthode différente, le Processus de gestion des substances toxiques. Celui-ci répond à plusieurs de nos critiques relatives au processus de la LSIP1. Administré par Environnement Canada et Santé Canada, le processus est conçu de façon à faciliter l'élaboration de mesures de contrôle pour les sources clés connues d'émissions de substances considérées comme toxiques au sens de la LCPE (1999).

Lenteur des progrès dans l'application des mesures de contrôle des substances toxiques de la première Liste de substances d'intérêt prioritaire

1.51 Différents types de mesures de contrôle peuvent être utilisés pour les substances déclarées toxiques au sens de la LCPE (1999). Quelques-unes sont régies en vertu de la LCPE (1999) (notamment les règlements, les plans de prévention de la pollution et les codes de pratiques), alors que pour d'autres (notamment les normes appliquées dans l'ensemble du Canada et les initiatives volontaires de l'industrie), ce n'est pas le cas. La pièce 1.4 illustre les mesures de contrôle en place pour les substances de la LSIP1. Environnement Canada nous a fait savoir qu'il y a eu réduction dans le cas de certaines substances.

1.52 Les risques associés aux substances toxiques de la LSIP1 sont-ils bien gérés? À la suite de l'évaluation des substances de la LSIP1 et de leur classification en 1994 en tant que substances toxiques au sens de la LCPE, le gouvernement fédéral a entrepris une série de consultations (Processus d'options stratégiques) avec des intervenants (comme l'industrie, les groupes environnementalistes, les gouvernements provinciaux) afin de déterminer les mesures à prendre pour réduire les risques que présentent ces substances pour les Canadiens. En 1999, 9 des 14 consultations étaient terminées, donnant lieu à 52 recommandations distinctes. En 2002, toutes les consultations étaient terminées et elles ont permis d'en arriver à un consensus sur 75 recommandations, qui ont été acceptées par les ministres et qui visent une gamme de mesures que devront appliquer les gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que l'industrie. Mentionnons notamment des règlements, des codes de pratique, la collecte d'information et la surveillance. Or, nous nous inquiétons du peu de mesures prises depuis l'établissement de ce consensus et du manque de surveillance exercée sur le déroulement du processus. Comme nous l'avons observé en 1999, les ministères n'ont toujours pas fait d'estimation quant aux ressources dont ils auraient besoin pour appliquer les recommandations. En outre, on ne sait trop quel est l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations du Processus

d'options stratégiques pour les substances toxiques de la LSIP1. Environnement Canada suit l'évolution des activités qui sont sous sa responsabilité directe, comme celles ayant trait à la réglementation et aux codes de pratiques. Néanmoins, nous constatons des lacunes dans sa connaissance des mesures prises par l'industrie et d'autres intervenants.

Pièce 1.4 Comment le gouvernement fédéral gère-t-il les substances toxiques de la LSIP1?

Des 25 substances figurant sur la première Liste de substances d'intérêt prioritaire qui ont été déclarées toxiques en 1994,

- 3 substances sont visées par des interdictions

1,1,1-Trichloroéthane
Éther di(chlorométhyle)
Éther de chlorométhyle et de méthyle

- 9 substances sont visées par diverses mesures de contrôle

Benzène
1,2-Dichloroéthane
Composés inorganiques arsenicaux*
Composés inorganiques de cadmium*
Fluorures inorganiques*
Composés du nickel à base d'oxydes et de sulfures et composés inorganiques solubles de ce métal*
Dibenzoparadioxines polychlorées
Dibenzofuranes polychlorés
Hydrocarbures aromatiques polycycliques*

- 5 substances font l'objet d'études et/ou de mesures de surveillance

3'3'-Dichlorobenzidine
Phtalate de di(2-éthylhexyle)
Effluents des usines de pâtes et de papiers utilisant un traitement de blanchiment
Fibres céramiques réfractaires
Paraffines chlorées à chaîne courte

- 5 substances ne sont visées par aucune mesure de contrôle**

Benzidine
Effluents d'eaux usées chlorées
Dichlorométhane
Tétrachloroéthylène
Trichloréthylène

*Seule une source industrielle de cette substance est gérée par deux codes de pratiques du secteur de la sidérurgie.

**Pour certaines de ces substances, on a proposé une mesure de contrôle.

En outre, des recommandations relatives à la conception d'installations de préservation du bois visent les rejets de sept substances par ce secteur (le chrome, les déchets traités au créosote, l'hexachlorobenzène, les composés inorganiques arsenicaux, les dibenzoparadioxines polychlorées, les dibenzofuranes polychlorés et les hydrocarbures aromatiques polycycliques).

1.53 Les sept secteurs industriels suivants sont les principaux émetteurs de neuf substances toxiques figurant sur la LSIP1 : centrales thermiques alimentées au charbon, solvants de dégraissage, fusion des métaux de base, finissage des métaux, nettoyage à sec, usines de traitement des eaux usées municipales, et alumineries. Le gouvernement fédéral n'a pas encore mis en place des mesures de contrôle pour ces secteurs (voir la pièce 1.5). Il n'y a aucun processus pour établir dans quelle mesure les mesures prises jusqu'à présent ont réduit les risques associés aux autres substances toxiques; il n'y a toujours pas de collecte systématique des données sur la réduction des émissions ni de compte rendu public sur celles-ci.

Pièce 1.5 Toujours pas de mesures de contrôle fédéral en place pour le trichloroéthylène

Le trichloroéthylène est une substance toxique au sens de la *LCPE* (1999) utilisée comme solvant de dégraissage, de même que dans le procédé de nettoyage à sec et comme ingrédient dans les adhésifs. On le trouve aussi dans divers produits domestiques tels que les peintures et les décapants pour peinture, les liquides correcteurs, les adhésifs, les détachants et les produits liquides de nettoyage pour tapis. Le trichloroéthylène a été classé comme « une substance probablement cancérigène pour l'homme » et il peut constituer un danger pour la vie ou la santé humaine au Canada.

Chronologie des actions fédérales dans le secteur des solvants de dégraissage

- 1989 Trichloroéthylène ajouté à la Liste de substances d'intérêt prioritaire, et évaluation amorcée.
- 1993 Rapport d'évaluation pour la Liste de substances d'intérêt prioritaire terminé. Substance déclarée toxique au sens de la *LCPE*.
- 1994 Consultations du Processus d'options stratégiques amorcées dans le secteur des solvants de dégraissage.
- 1997 Processus des options stratégiques terminé. Réglementation recommandée.
- 2000 Trichloroéthylène ajouté à la liste de substances toxiques de la *LCPE*.
- 2002 Neuf ans après que le trichloroéthylène ait été déclaré toxique, aucune mesure de contrôle n'a encore été mise en place.

Les substances de la deuxième Liste de substances d'intérêt prioritaire seront gérées suivant un nouveau processus

1.54 À l'heure actuelle, comme nous l'avons mentionné au paragraphe 1.42, cinq substances figurant sur la LSIP2 sont également incluses dans la liste des substances toxiques de la *LCPE*. Les substances toxiques de la LSIP2 seront gérées selon un nouveau processus, intitulé Processus de gestion des substances toxiques. À la fin de notre suivi, une stratégie de gestion des risques pour une substance toxique figurant sur la liste avait été publiée aux fins de consultation. Comme le processus en est encore aux premières étapes, il est trop tôt pour émettre des commentaires quant à l'état de la mise en œuvre.

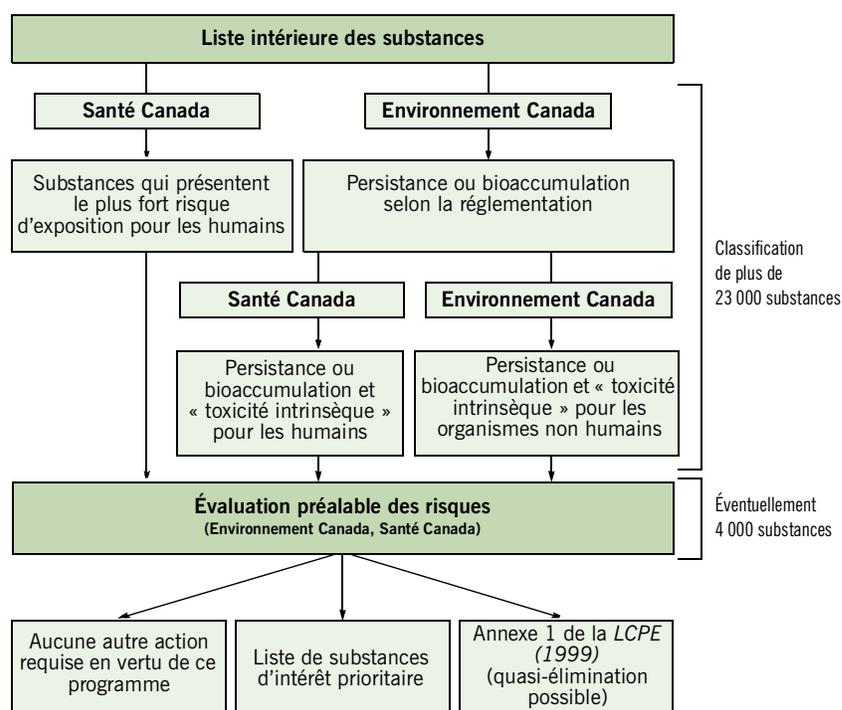
Évaluation de la Liste intérieure des substances

Un grand nombre de substances à gérer dans l'avenir

1.55 La classification, un processus en cours. La LCPE (1999) oblige Environnement Canada et Santé Canada à classer par catégorie toutes les substances figurant sur la Liste intérieure des substances, laquelle comprend près de 23 000 substances utilisées à des fins commerciales au Canada entre 1984 et 1986. Nombre de ces substances sont toujours utilisées à des fins commerciales aujourd'hui. En vertu de la *Loi sur les aliments et drogues*, Santé Canada examine actuellement d'autres substances (plus de 1 700 à l'heure actuelle) qui ne figuraient pas sur la liste initiale et devront y être ajoutées. Environnement Canada et Santé Canada doivent classer toutes ces substances d'ici le 14 septembre 2006, y compris toutes les nouvelles substances recensées par Santé Canada. Les substances introduites au Canada depuis 1986 ont été et continuent d'être évaluées suivant d'autres processus en vertu de la LCPE (1999) et n'étaient pas visées par notre suivi.

1.56 Les substances figurant sur la Liste intérieure des substances seront classées afin de déterminer lesquelles devraient faire l'objet d'une analyse — ou évaluation préalable — parce qu'elles présentent le plus haut risque d'exposition pour les Canadiens, ou parce qu'elles sont persistantes ou bioaccumulables et intrinsèquement toxiques pour les êtres humains ou les organismes non humains (voir la pièce 1.6). Environnement Canada et Santé Canada élaborent des méthodes pour classer par catégorie différents types de substances (par exemple, les produits chimiques organiques et inorganiques). Les ministères sont d'avis qu'ils respecteront la date d'échéance du 14 septembre 2006.

Pièce 1.6 Classification et évaluation préalable des substances figurant sur la Liste intérieure des substances



Le saviez-vous?

Nombre de substances à classer dans la Liste intérieure des substances : **environ 23 000**

- nombre estimatif de substances contrôlées en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues* qui seront ajoutées à la liste : **plus de 1 700**
- nombre de ces substances qui pourraient faire l'objet d'une évaluation préalable (analyse plus approfondie) après la classification : **jusqu'à 4 000**
- temps qu'il faudra pour soumettre ces substances à une évaluation préalable : **quelques décennies**

Le principe de précaution : comment sera-t-il appliqué?

1.57 L'évaluation préalable : un processus plein de défis, qui peut s'avérer très long. Après la classification par catégorie, certaines substances devront faire l'objet d'une analyse plus approfondie ou d'une évaluation préalable. L'évaluation préalable déterminera si la substance est inoffensive, si elle est toxique au sens de la *LCPE (1999)* et doit être ajoutée à la liste des substances toxiques de la *LCPE*, ou si elle doit être ajoutée à la Liste des substances d'intérêt prioritaire. Jusqu'à 4 000 substances figurant sur la Liste intérieure des substances devront peut-être faire l'objet d'une évaluation préalable.

1.58 Exigée par la *LCPE (1999)*, cette étape n'a pas d'échéancier. À l'heure actuelle, on ne sait pas exactement combien de temps il faudra pour terminer le processus. Il se peut que cela prenne quelques décennies. Cela représente un énorme défi, compte tenu du fait que ce problème découle d'une forte croissance, au cours des 60 dernières années, de la mise en marché de produits chimiques à l'échelle mondiale sans évaluation préalable des risques pour la santé humaine et l'environnement.

1.59 Il est trop tôt pour se faire une idée du nombre de substances figurant sur la Liste intérieure des substances qui seront probablement déclarées toxiques au sens de la *LCPE*. Ce nombre pourrait dépasser le total des 25 dernières années et il faudra gérer toutes ces substances en plus de celles qui sont gérées aujourd'hui.

1.60 En 1999, nous avons soulevé le problème que créait l'écart croissant entre la demande faite aux ministères d'évaluer et de gérer les substances, d'une part, et une infrastructure fédérale mal équipée pour répondre à cette demande, d'autre part. Étant donné la lenteur de l'évaluation et de la gestion de la liste actuelle des substances, et l'ampleur de la tâche à exécuter, nous avons encore les mêmes préoccupations.

1.61 Lors de l'évaluation des nombreuses substances figurant sur la Liste intérieure des substances et dans la gestion des substances considérées comme toxiques au sens de la *LCPE*, l'un des principaux obstacles auxquels devront faire face les ministères est le manque d'information sur de nombreuses substances (par exemple, sur leur toxicité). Afin d'évaluer et, en bout de ligne, de gérer les risques potentiels, le gouvernement s'engage à appliquer le principe de précaution. Plus précisément, en vertu de la *LCPE (1999)*, le gouvernement doit « exercer ses pouvoirs de manière à protéger l'environnement et la santé humaine, à appliquer le principe de la prudence [principe de précaution], si bien qu'en cas de risques de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement ».

1.62 Quelques progrès dans l'application du principe de précaution. En 1999, nous avons constaté que le gouvernement fédéral n'avait pas élaboré d'interprétation claire et cohérente du principe de précaution ni de son application aux substances toxiques.

1.63 Depuis, la *LCPE (1999)* est entrée en vigueur. Celle-ci intègre le principe de précaution (principe de prudence) dans le préambule et oblige le gouvernement du Canada à gérer la *Loi* selon l'approche/principe de précaution. En outre, la *Loi* stipule expressément, à l'article 76.1, que le principe de précaution et une méthode fondée sur le « poids de la preuve » doivent être utilisés lors des activités d'évaluation menées en vertu de cette section et lors de l'interprétation des résultats afférents. Environnement Canada a entamé l'élaboration de lignes directrices pour la mise en œuvre de ces obligations. En outre, sous la direction du Bureau du Conseil privé, le gouvernement est en train de procéder à l'élaboration d'une vision commune de l'approche/principe de précaution et de préciser la façon dont cela sera appliqué. Ceci devrait s'appliquer à tous les programmes et règlements fédéraux, et non seulement à ceux de la *LCPE (1999)*. Les ministères ont consulté le public et le gouvernement prévoit terminer son cadre de travail pour appliquer le principe de précaution.

1.64 Toutefois, nous sommes préoccupés par le fait que, même si le principe de précaution constitue un élément clé dans l'évaluation et la gestion des substances toxiques, il n'y a toujours pas de lignes directrices sur l'utilisation du principe de précaution en vertu de la *LCPE (1999)*. À notre avis, étant donné qu'il faudra évaluer à divers degrés quelque 23 000 substances en vertu de la *LCPE (1999)* et qu'on manque d'information sur nombre d'entre elles, l'absence de directives opérationnelles concrètes pour orienter le principe de précaution est inquiétante. Nous encourageons fortement le gouvernement fédéral à terminer les deux tâches le plus tôt possible.

La Politique de gestion des substances toxiques est-elle largement abandonnée?

1.65 En 1995, le gouvernement fédéral a introduit un cadre stratégique important, la Politique de gestion des substances toxiques. Cette politique établit deux objectifs de gestion fondamentaux :

- la quasi-élimination, dans l'environnement, des substances toxiques persistantes (c.-à-d., des substances qui mettent longtemps à se dégrader dans l'environnement) et bioaccumulables (c.-à-d., qui se concentrent dans les tissus des organismes vivants et s'accumulent dans la chaîne alimentaire) qui sont principalement le résultat de l'activité humaine (substances de la voie 1);
- la gestion d'autres substances toxiques ou préoccupantes, tout au long de leur cycle de vie, afin d'empêcher ou de minimiser leurs rejets dans l'environnement (substances de la voie 2).

1.66 La Politique de gestion des substances toxiques devait s'appliquer à tous les domaines de responsabilité fédérale. En 1999, nous étions fortement inquiets du fait que les ministères fédéraux ne mettaient pas cette politique pleinement en œuvre. Plusieurs d'entre eux n'avaient pas élaboré de plans ni de stratégies pour l'appliquer à des substances précises ou à leurs propres opérations. Depuis notre vérification, certains éléments clés de la Politique ont été incorporés à la *LCPE (1999)*. Aujourd'hui, il n'est toujours pas possible de voir clairement comment les divers ministères concernés vont appliquer la Politique dans leurs programmes, ou mesurer et déclarer les progrès réalisés. À notre avis, la Politique a été largement abandonnée par des ministères clés.

1.67 La Politique de gestion des substances toxiques assure-t-elle la quasi-élimination des substances les plus toxiques? En vertu de la Politique de gestion des substances toxiques de 1995, 12 substances ont satisfait au critère de quasi-élimination (substances de la voie 1). Huit d'entre elles sont des pesticides qui ne sont plus homologués au Canada, alors que les quatre autres substances font actuellement l'objet de diverses mesures de contrôle. En 1999, nous avons constaté que certains ministères n'avaient même pas établi de mesures progressives à court terme pour atteindre l'objectif de quasi-élimination. Les ministères étaient embourbés dans des conflits quant au sens de la quasi-élimination.

1.68 Le concept de la quasi-élimination a été incorporé à la *LCPE (1999)*. La quasi-élimination est la réduction définitive d'une substance rejetée dans l'environnement, à un niveau inférieur à la limite de dosage précisée par les ministres de l'Environnement et de la Santé. La *LCPE (1999)* établit une Liste de quasi-élimination officielle et comporte des obligations spécifiques pour les ministres de l'Environnement et de la Santé au chapitre des substances identifiées pour la quasi-élimination.

1.69 À l'heure actuelle, aucune substance ne figure sur la Liste de quasi-élimination de la *LCPE*. Une substance figurant sur la deuxième Liste de substances d'intérêt prioritaire (l'hexachlorobutadiène) a été identifiée comme susceptible de quasi-élimination. En ce qui concerne les quatre substances initiales de la voie 1 (qui ne sont pas des pesticides), Environnement Canada a adopté la position suivante : bien qu'elles ne figurent pas sur la Liste de quasi-élimination de la *LCPE*, ces quatre substances sont gérées comme des substances de la voie 1, conformément à la Politique de gestion des substances toxiques.

1.70 Environnement Canada élabore des limites de dosage (ou de détection) pour ces quatre substances. Toutefois, à la conclusion de notre suivi, ce processus n'était pas terminé. L'on ne sait pas exactement si les mesures de contrôle existantes ou proposées pour ces substances permettront d'atteindre, tôt ou tard, ces limites de dosage.

Pesticides : des progrès limités dans l'application de nos recommandations

1.71 La gestion des pesticides est très différente de la réduction des émissions des produits chimiques industriels toxiques. Les pesticides ne sont pas des sous-produits d'un procédé de fabrication ou de production. Les pesticides sont plutôt conçus pour être toxiques à l'égard des ravageurs. Ils sont appliqués intentionnellement aux terres agricoles qui produisent les aliments que nous consommons et exportons ainsi qu'aux forêts; ils sont aussi utilisés pour les pelouses et dans les parcs et les espaces verts de nos collectivités. Toutefois, certains pesticides ont été associés au cancer, à des problèmes de reproduction, à des irritations de la peau, à des troubles des voies respiratoires et à d'autres maladies.



Les agriculteurs sont les principaux utilisateurs de pesticides au Canada.

Le saviez-vous?

Nombre d'ingrédients actifs homologués pour utilisation dans les pesticides au Canada :

plus de 550

Nombre d'ingrédients actifs nécessitant une réévaluation en fonction des normes actuelles : **405**

Nombre d'ingrédients actifs dont la réévaluation a été entreprise : **49**

- nombre de substances dont la réévaluation est terminée : **10**
- nombre de substances dont la réévaluation a été arrêtée parce que l'ingrédient actif n'est plus utilisé : **7**
- nombre de substances dont la réévaluation est toujours en cours : **32**

Nombre d'ingrédients actifs nécessitant toujours une réévaluation : **388**

1.72 Tous les produits utilisés, vendus ou importés au Canada et qui sont destinés à limiter, à détruire, à attirer ou à repousser les organismes nuisibles sont régis par l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire en vertu de la *Loi sur les produits antiparasitaires (LPA)*. Ces produits contiennent des produits chimiques, des dispositifs, et même des organismes, et sont appelés produits antiparasitaires, ou pesticides.

1.73 Parmi les activités clés de l'Agence mentionnons les suivantes : l'évaluation des pesticides potentiels en vue de leur homologation au Canada; la réévaluation des pesticides actuels en vue d'un renouvellement de leur homologation au Canada; l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de lignes directrices en matière de gestion des organismes nuisibles; la diffusion de l'information sur la gestion des organismes nuisibles; les activités visant à assurer la conformité à la *LPA*. Bien que les produits soient réglementés par le gouvernement fédéral, l'utilisation des pesticides est réglementée par les provinces et les territoires. La *Loi* actuelle a plus de 30 ans; à la fin de notre suivi, un nouveau projet de loi concernant la *LPA* avait été présenté à la Chambre des communes.

1.74 En 1999, nous avons signalé des lacunes importantes dans les activités de l'Agence. Dans l'ensemble, d'après notre suivi, les progrès réalisés par l'Agence en ce qui a trait aux recommandations que nous lui avons adressées sont limités.

1.75 Coopération améliorée entre les ministères. L'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire est l'organisme fédéral responsable de l'homologation des pesticides. Pêches et Océans Canada et Environnement Canada ont leurs propres programmes de recherche sur les pesticides. En 1999, nous avons constaté que l'Agence avait acquis la réputation d'« organisme à portes fermées », qui apprécie peu les apports des autres ministères fédéraux. En 1998, elle avait signé une entente interministérielle avec Environnement Canada pour améliorer les communications et clarifier les responsabilités et rôles respectifs dans l'échange et l'utilisation de l'information scientifique. Nous avons constaté en 1999 qu'il y avait eu très peu d'échanges d'information. L'entente que l'Agence était en train de négocier avec Pêches et Océans Canada n'avait pas été signée à la fin de notre vérification. Depuis, l'Agence a commencé à partager ses informations avec Environnement Canada et elle a signé une entente avec Pêches et Océans Canada.

1.76 Étant donné les constatations de notre examen, de nombreux aspects de la gestion des pesticides par le gouvernement fédéral restent, selon nous, très préoccupants. Nous avons donc l'intention de procéder à une vérification en profondeur, dont les résultats seront présentés au Parlement à l'automne 2003.

1.77 Y a-t-il une politique de réduction des risques attribuables aux pesticides? Quand l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire a été créée en 1995, elle a reçu pour mandat d'élaborer une politique de réduction des risques attribuables aux pesticides pour tous les secteurs d'utilisation. Cette politique devait guider les activités de l'Agence en matière d'homologation des nouveaux pesticides, de réévaluation des pesticides existants et de surveillance de leur utilisation. En 1999, nous avons constaté que cette politique n'avait pas été établie, et c'est encore toujours le cas après sept ans.

1.78 Peu de progrès dans la réévaluation des pesticides actuels. Il y a plus de 550 ingrédients actifs dans les 5 892 pesticides homologués pour utilisation au Canada. Parmi eux, plus de 300 ont été approuvés avant 1981 et plus de 150, avant 1960, alors que les conditions imposées à leur utilisation étaient moins strictes qu'aujourd'hui et étaient peut-être au-dessous des normes actuelles en matière de santé et de sécurité dans l'utilisation des pesticides. En 2001, l'Agence s'est engagée à réévaluer 405 de ces ingrédients actifs d'ici 2006. Les évaluations de bon nombre de ces ingrédients actifs sont en cours depuis plusieurs années. Des 49 réévaluations commencées avant mars 2002, seulement 17 étaient terminées ou avaient été arrêtées, d'après notre suivi. En deux mots, les progrès sont lents (voir l'étude de cas sur l'arséniate de cuivre chromaté, à la page 25).

1.79 Aucune base de données sur les ventes de pesticides. Les données sur les ventes de pesticides sont l'un des principaux outils permettant de déterminer les quantités et les types de pesticides utilisés au Canada et rejetés dans l'environnement. Cette information est nécessaire pour surveiller les risques sur les plans de la santé, de la sécurité et de l'environnement, et pour évaluer dans quelle mesure on adopte des pesticides à risques plus faibles ou des solutions de rechange. Le Canada est l'un des rares pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques n'ayant pas de base de données sur les ventes de pesticides. En 1999, nous avons recommandé que l'Agence respecte son engagement consistant à mettre sur pied une base de données nationale sur les pesticides. L'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire s'était engagée à élaborer et à mettre en œuvre une telle base de données d'ici 2001.

1.80 Depuis 1999, l'Agence a pris un certain nombre de mesures, notamment l'essai pilote de méthodes pour recueillir des données. Toutefois, l'Agence ne dispose pas d'une base de données sur la vente des pesticides, qu'elle pourrait utiliser pour surveiller les risques que ceux-ci posent pour la santé, la sécurité et l'environnement. Tant que cette base de données n'est pas mise sur pied, le Canada continue d'être un des rares pays industrialisés qui ne connaît pas les quantités de pesticides utilisées à l'intérieur de ses frontières.

Un long processus d'évaluation non terminé

Le cas du bois traité à l'arséniate de cuivre chromaté (ACC) au Canada illustre la lenteur du processus de réévaluation des pesticides.

Le bois traité à l'ACC est actuellement vendu au Canada et utilisé notamment pour la construction de terrasses extérieures et de structures de terrains de jeux. L'ACC est un produit de préservation du bois contenant de l'arsenic, du chrome et du cuivre, qui protège le bois contre les champignons et les insectes. Il y a des inquiétudes croissantes concernant son impact sur la santé humaine et l'environnement résultant de la lixiviation, particulièrement quand il est utilisé au voisinage des habitations ainsi que dans les écoles et les terrains de jeu. La chronologie des mesures touchant ce pesticide est la suivante :



Les enfants pourraient entrer en contact avec de l'arsenic et du chrome présents dans les structures de terrain de jeux construites avec du bois traité sous pression à l'ACC.

1989 La première Liste de substances d'intérêt prioritaire créée en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* comprend les composés de l'arsenic et du chrome, composants de l'ACC.

1992 La réévaluation de l'ACC est commencée par le ministère de l'Agriculture. La responsabilité a été transférée à l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA) en 1995.

1994 Les évaluations par Environnement Canada et Santé Canada de cette substance d'intérêt prioritaire sont terminées et les composés de l'arsenic et du chrome sont déclarés toxiques au sens de la *LCPE*.

La consultation dans le cadre du Processus d'options stratégiques commence avec l'industrie de la préservation du bois.

1999 Le chrome hexavalent et l'arsenic inorganique sont ajoutés à la liste des substances toxiques de la *LCPE*.

Dans sa vérification de 1999, le commissaire constate une divergence hargneuse entre l'ARLA et Environnement Canada quant à l'organisme qui devrait mener les discussions avec l'industrie concernant le contrôle de l'utilisation de l'ACC et d'autres agents de préservation du bois à usages industriels intensifs.

La consultation dans le cadre du Processus d'options stratégiques se termine avec un rapport faisant des recommandations adressées à l'industrie (p. ex., un programme d'étiquetage des produits). L'établissement d'une réglementation particulière n'est pas recommandé.

2002 22 février — L'Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis conclut un accord volontaire avec les personnes homologuées pour les produits à l'ACC touchés afin d'arrêter l'utilisation des agents de préservation à l'arsenic. À compter du 31 décembre 2003, il sera illégal en vertu de la *Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act* de distribuer, de vendre et d'utiliser les stocks actuels de produits destinés à la fabrication et de produits d'utilisation finale traités à l'ACC. Après cette date, le traitement à l'ACC ne pourra être utilisé que pour la préservation des produits forestiers et conformément à la version de 2001 des normes de l'American Wood Preservers' Association.

28 mars — L'homologation temporaire de substituts de l'ACC, soit le cuivre alcalin quaternaire (CAQ; une amine) et le cuivre d'azole, est acceptée par l'ARLA.

3 avril — L'ARLA annonce la conclusion d'une entente avec les manufacturiers canadiens dans laquelle ils acceptent de renoncer graduellement à utiliser l'ACC dans le bois traité destiné au marché résidentiel à partir du 31 décembre 2003, tout en gardant l'usage industriel complet.

La réévaluation des agents de préservation du bois n'était pas terminée au moment de notre suivi. L'ARLA n'a pas encore pris de décision quant à l'innocuité de l'ACC.

Conclusion

1.81 En 2002, nous avons réexaminé les programmes ministériels que nous avons vérifiés en 1999, afin d'évaluer les progrès réalisés par les ministères dans la mise en œuvre des 27 recommandations que nous avons formulées. Le présent suivi a permis de constater des progrès mitigés. Bien que le gouvernement fédéral ait fait des progrès dans la gestion des substances toxiques depuis 1999, sa capacité à détecter, à comprendre et à prévenir les effets nocifs des substances toxiques reste limitée.

1.82 Au cours des trois dernières années, le gouvernement a agi sur plusieurs fronts. On constate moins de mésentente et plus de coopération entre les ministères. Les priorités de recherche ont été établies et la plupart des ministères que nous avons examinés ont cerné les écarts entre leur demande en recherche scientifique et les ressources mises à leur disposition. Une nouvelle politique a été élaborée pour orienter les décisions concernant le recours aux instruments volontaires et le contenu de ceux-ci. Par rapport à 1999, Environnement Canada a ajouté plus de 100 substances à la liste de celles dont il surveille les rejets.

1.83 Toutefois, pour 13 des 44 substances inscrites en 1989 sur la première Liste de substances d'intérêt prioritaire, le gouvernement fédéral n'a pas publié de décision finale quant à la toxicité. Il a engagé peu de ressources additionnelles pour détecter la présence de substances toxiques dans l'environnement, ou leurs effets sur les végétaux, les animaux et les êtres humains. Il n'y a eu que peu de progrès dans l'élaboration et la mise en œuvre de mesures de contrôle visant à atténuer le rejet de substances toxiques.

1.84 Le gouvernement a fait des progrès limités dans la mise en œuvre de nos recommandations de 1999 sur les pesticides.

1.85 L'ensemble de la situation nous rend perplexes. Les processus que nous avons observés font obstacle à la prise de mesures décisives, en temps opportun, et axées sur le principe de précaution. Plusieurs causes profondes des problèmes que nous avons soulevés en 1999 persistent encore aujourd'hui : ressources insuffisantes pour remplir les engagements, lacunes importantes dans les connaissances scientifiques et lourdeur des mécanismes réglementaires. Cela n'est pas de bon augure pour notre santé. Bien que le développement durable offre l'espoir d'une nouvelle approche dans la gestion des risques présentés par les substances toxiques, la situation actuelle et les perspectives d'avenir sont, à notre avis, inacceptables sur les plans environnemental, économique ou social. Nos enfants devront peut-être terminer le travail consistant à évaluer, et certainement à gérer, les substances toxiques en usage aujourd'hui.

Réponse conjointe des ministères

La vérification de la gestion des substances toxiques au sein du gouvernement du Canada, effectuée en 1999 par le commissaire à l'environnement et au développement durable, a fait ressortir les éléments suivants : les défis associés à l'évaluation et à la gestion des risques, la volonté d'améliorer la

surveillance, et les problèmes au chapitre de la collaboration entre les ministères.

Depuis, le gouvernement du Canada a mis en œuvre une *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)* revue en profondeur et prévoyant de nouveaux pouvoirs et de nouvelles responsabilités. Nous avons intégré les conclusions de la vérification de 1999 lors de la formulation des changements apportés au programme afin de se conformer à la nouvelle *Loi*. Des améliorations ont également été apportées afin de mieux coordonner les activités, d'utiliser les ressources disponibles de façon plus efficace, d'augmenter la collaboration entre les ministères en ce qui a trait à la recherche et à la surveillance et d'améliorer les processus d'évaluation et de gestion pour réduire les risques que présentent les substances toxiques. Dans plusieurs domaines importants, notamment l'évaluation des substances nouvelles ainsi que la classification et l'évaluation systématiques des substances existantes, le gouvernement du Canada en a fait davantage que des gouvernements plus considérables, comme les États-Unis et l'Union européenne.

Les efforts du gouvernement du Canada en matière de gestion des substances toxiques, y compris les pesticides, sont concentrés sur la réduction des risques que présentent ces substances pour l'environnement et la santé humaine. En vertu de la *LCPE (1999)*, la prévention de la pollution demeure l'assise de ces travaux, et elle est renforcée au moyen d'un vaste éventail d'outils réglementaires et non réglementaires qui visent à contrôler les émissions de substances toxiques.

Les ministères responsables de cette question continueront d'améliorer leur capacité en utilisant les ressources disponibles pour évaluer et gérer les risques à l'égard de la santé humaine et de l'environnement qui sont associés aux substances toxiques, y compris les pesticides.

Éléments à vérifier dans les enquêtes futures

1.86 Nous n'avons fait aucune nouvelle recommandation dans cette vérification de suivi étant donné que plusieurs des activités importantes requises sont déjà en cours au sein du gouvernement fédéral. Toutefois, compte tenu de la gravité de la menace que peuvent constituer les substances toxiques pour la santé humaine et l'environnement, et des progrès limités constatés dans certains domaines importants, notre bureau procédera à d'autres suivis et vérifications sur ce sujet dans l'avenir. Nous examinerons les progrès réalisés dans certains secteurs examinés lors de notre vérification de 1999 et du présent suivi, en nous concentrant sur ceux où le rendement a été particulièrement faible et les progrès, limités. De plus, nous nous attendons à ce qu'à l'avenir les ministères aient :

- élaboré et mis en œuvre des mesures de réduction des risques pour les sources majeures de rejets des substances toxiques d'intérêt prioritaire et d'exposition à ces substances, et qu'ils aient mesuré l'efficacité de ces mesures;

- montré l'utilité de la Politique de gestion des substances toxiques et clarifié son application;
- élaboré des directives opérationnelles détaillées pour l'application du principe de précaution à l'évaluation et à la gestion des substances toxiques au sens de la *LCPE (1999)*;
- examiné et utilisé tous les pouvoirs législatifs et tous les moyens d'action à leur disposition pour gérer les substances toxiques et autres substances préoccupantes;
- fait en sorte que les processus d'évaluation et de gestion des risques soient rapidement complétés pour les substances les plus problématiques.

Gestion des substances toxiques : progrès des ministères concernant les recommandations formulées dans le Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999

Recommandations	Progrès des différents ministères							Progrès global accompli par le gouvernement fédéral	Commentaires	
	AAC	RNCan	MPO	SC	ARLA	EC	IC			
<p>Chapitre 3 – Comprendre les risques associés aux substances toxiques : des fissures dans les fondations de la grande maison fédérale</p> <p>Recommandations</p> <p>Considérations générales</p> <p>3.70 Environnement Canada, Santé Canada, Ressources naturelles Canada et Pêches et Océans devraient tous effectuer une analyse des écarts entre les besoins prévus en recherche scientifique sur les substances toxiques (y compris les nouveaux besoins en méthodes, compétences et expertise scientifiques) et leurs moyens actuels, puis utiliser les résultats pour évaluer les lacunes fédérales globales.</p>	○	○	●	○		●		○	MPO et EC ont terminé une analyse des écarts entre les besoins prévus.	
<p>Capacité de mobilisation : faiblesse de la coordination interministérielle de la recherche</p> <p>3.86 Environnement Canada, Santé Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Ressources naturelles Canada ainsi que Pêches et Océans devraient améliorer l'intégration et la collaboration pour la recherche liée aux substances toxiques au niveau interministériel stratégique. Pour les travaux en collaboration, ces ministères devraient établir les priorités et leurs besoins communs, définir leurs responsabilités, leurs ressources et leurs rôles respectifs, mettre en œuvre des plans d'action et communiquer l'information sur les résultats. Les ministères devraient prendre en compte la nécessité d'intégrer ces travaux aux autres activités de recherche liées à la santé et à l'environnement et assurer des communications efficaces entre le secteur des sciences et celui des politiques.</p> <p>3.92 Environnement Canada et l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire devraient mettre en œuvre immédiatement les dispositions de leur protocole d'entente. Ils devraient prévoir et établir les priorités de la recherche et de la surveillance, échanger les résultats, examiner ces résultats pendant les processus décisionnels réglementaires et communiquer périodiquement l'information sur les résultats de ces mesures.</p>	●	●	●	●		●		○	Les ministères doivent encore unir leurs efforts pour l'analyse des lacunes fédérales.	
	●	●	●	●		●		○	○	La collaboration interministérielle au chapitre de la recherche sur les substances toxiques s'est améliorée grâce à l'Initiative de recherche sur les substances toxiques. Il n'y a toujours pas de plan d'action fédéral global.
					○	○		○	○	Un protocole d'entente devait être examiné en 2000. À l'heure actuelle, il n'y a aucune version finale à jour.

Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA), Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), Environnement Canada (EC), Industrie Canada (IC), Pêches et Océans Canada (MPO), Ressources naturelles Canada (RNCan), Santé Canada (SC)

● Mise en œuvre terminée ○ Progrès satisfaisants ○ Progrès limités

Chapitre 3 – Comprendre les risques associés aux substances toxiques : des fissures dans les fondations de la grande maison fédérale	Progrès des différents ministères							Progrès global accompli par le gouvernement fédéral	Commentaires
	AAC	RNCan	MPO	SC	ARLA	EC	IC		
Recommandations 3.94 Pêches et Océans et l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire devraient établir immédiatement des plans et des priorités pour la recherche et la surveillance, échanger les résultats, examiner ces résultats pendant les processus décisionnels réglementaires et déclarer périodiquement les résultats de ces mesures.			●		●			●	Le protocole d'entente répondant à cette recommandation a été signé en 2001.
Lacunes de la surveillance en milieu ambiant et du suivi des effets des substances toxiques 3.114 Environnement Canada, Pêches et Océans, Santé Canada (y compris l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire) et Ressources naturelles Canada ainsi que d'autres partenaires devraient établir, à l'échelle régionale et nationale, les besoins actuels et prévus de surveillance en milieu ambiant et de suivi des effets des pesticides et des produits chimiques industriels prioritaires, selon les objectifs des programmes et des politiques.		●	●	●	○	●		●	Les ministères ont participé au Groupe de travail sur le Système canadien d'information pour l'environnement (SCIE). Les besoins de surveillance identifiés pour les produits chimiques et les pesticides étaient généraux et sporadiques.
3.115 Les ministères devraient dresser et tenir un inventaire coordonné des programmes de surveillance en milieu ambiant et de suivi des effets, y compris les sites, les espèces, les substances et les paramètres mesurés. L'inventaire devrait servir à déterminer les lacunes relativement aux besoins et aux objectifs relevés.		○	●	○		●		○	EC et MPO ont dressé des inventaires ministériels. Il n'existe aucun inventaire coordonné.
3.116 Les ministères devraient collaborer à l'établissement et au maintien d'un système intégré de surveillance en milieu ambiant pour l'air et l'eau, qui serait fondé sur les besoins et les objectifs des politiques et des programmes. Ils devraient également élaborer et mettre en œuvre une stratégie à long terme concernant un programme de suivi des effets sur l'environnement, coordonné à l'échelle nationale, à partir d'initiatives actuelles du secteur industriel et des régions.		○	○	○		○		○	Il n'y a aucun système intégré de surveillance en milieu ambiant.
3.117 Les ministères devraient examiner et évaluer les options visant à élargir le principe du « pollueur-payeur » à la surveillance en milieu ambiant et au suivi des effets.						●		●	Il y a un programme de mise en œuvre du principe pour les effluents industriels. Il y a peu d'engagements sectoriels jusqu'à présent.

Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA), Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), Environnement Canada (EC), Industrie Canada (IC), Pêches et Océans Canada (MPO), Ressources naturelles Canada (RNCan), Santé Canada (SC)

Chapitre 3 – Comprendre les risques associés aux substances toxiques : des fissures dans les fondations de la grande maison fédérale	Progrès des différents ministères							Progrès global accompli par le gouvernement fédéral	Commentaires
	AAC	RNCan	MPO	SC	ARLA	EC	IC		
<p>Recommandations</p> <p>Recours aux renseignements pour évaluer les risques</p> <p>3.128 Environnement Canada et Santé Canada devraient en venir immédiatement à une conclusion sur la toxicité des 13 substances pour lesquelles ils ne l'ont pas encore fait. Les résultats devraient être communiqués à la population canadienne et devraient justifier clairement que les substances toxiques sont soit toxiques, soit non toxiques selon la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i>, eu égard à l'engagement du gouvernement envers le principe de précaution.</p> <p>3.131 Environnement Canada et Santé Canada devraient élaborer un processus pour prendre en compte les nouveaux renseignements et revoir les décisions prises sur les substances déjà évaluées en vertu de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i>. Ce processus devrait définir les rôles, les obligations de rendre compte, les échéanciers, les critères de décision et les étapes à franchir.</p> <p>3.141 L'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire devrait élaborer et mettre en œuvre un programme de réévaluation des pesticides actuellement homologués pour utilisation au Canada. Ce programme devrait déterminer les priorités et un calendrier d'achèvement. Les priorités devraient être fixées en consultation avec d'autres ministères, y compris Environnement Canada, Santé Canada, Ressources naturelles Canada et Pêches et Océans ainsi qu'avec d'autres intervenants.</p> <p>3.142 L'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire devrait élaborer et consigner les étapes à franchir pour procéder aux réévaluations et aux examens spéciaux des pesticides. Les processus devraient être assortis d'une définition claire des responsabilités, des échéanciers et de la communication de l'information. Ils devraient clarifier les rôles des ministères fédéraux à vocation scientifique quand il s'agit de s'assurer que les constatations de la recherche et du suivi effectués au Canada sont pris en compte lors des évaluations prévues par la <i>Loi</i>. En particulier, le processus des examens spéciaux devrait préciser les conditions qui déclenchent un examen.</p>				<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<p>Il y a des progrès au niveau des évaluations. Le public n'a pas accès aux résultats. On n'a pas communiqué la conclusion finale.</p> <p>On n'observe aucun progrès.</p> <p>Un programme de réévaluation des pesticides a été conçu. Des 405 évaluations des ingrédients actifs des pesticides, 17 sont terminées ou arrêtées.</p> <p>Les éléments du processus documenté de réévaluation sont incomplets.</p>	
	Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA), Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), Environnement Canada (EC), Industrie Canada (IC), Pêches et Océans Canada (MPO), Ressources naturelles Canada (RNCan), Santé Canada (SC)								

● Mise en œuvre terminée ● Progrès satisfaisants ○ Progrès limités

Chapitre 4 – Gérer les risques associés aux substances toxiques : les obstacles au progrès	Progrès des différents ministères							Progrès global accompli par le gouvernement fédéral	Commentaires
	AAC	RNCan	MPO	SC	ARLA	EC	IC		
<p>Recommandations</p> <p>Application des principales politiques</p> <p>4.53 Environnement Canada, Santé Canada et l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire devraient désigner des substances à assujettir à la gestion intégrale, y compris des substances équivalentes à toxiques selon la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i> et d'autres substances préoccupantes. Chacun devrait élaborer et appliquer des stratégies de gestion intégrale pour chaque substance, secteur ou région.</p> <p>4.54 Les ministères fédéraux, dont Santé Canada, Pêches et Océans, Industrie Canada et Ressources naturelles Canada, devraient chacun élaborer un plan pour appliquer la Politique de gestion des substances toxiques. Chaque plan devrait reconnaître explicitement l'expertise et les capacités du ministère, tabler sur elles, s'harmoniser avec les plans des autres ministères et énoncer clairement la responsabilité du ministère, les objectifs précis et les jalons.</p> <p>4.59 Industrie Canada devrait faire en sorte que ses programmes de base dans le secteur de l'industrie qui portent sur l'innovation industrielle et la mise au point des technologies tiennent compte de l'engagement du gouvernement en faveur de la prévention de la pollution. Le Ministère devrait s'engager à respecter des objectifs, des activités et des échéanciers précis pour faire valoir les principes de la prévention dans les grandes et petites entreprises.</p>				<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<p>Les substances ont été désignées. Les progrès au chapitre de l'élaboration et de la mise en œuvre de stratégies sont limités.</p> <p>Les plans de mise en œuvre étaient encore à l'état d'ébauche, ou encore certains éléments clés manquaient ou comportaient des lacunes.</p> <p>Aucun progrès n'a été montré.</p>	
<p>Passer des paroles aux actes : gérer des produits chimiques industriels</p> <p>4.82 Environnement Canada et Santé Canada devraient exercer un plus grand leadership en définissant les objectifs de réduction des risques associés aux produits chimiques industriels pour la santé humaine et l'environnement tout en veillant à ce que des options de gestion des risques soient élaborées pour atteindre ces objectifs.</p>				<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<p>On n'a pas précisé le lien entre les objectifs de gestion des risques, la réduction des risques et les options de gestion.</p>	

Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA), Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), Environnement Canada (EC), Industrie Canada (IC), Pêches et Océans Canada (MPO), Ressources naturelles Canada (RNCan), Santé Canada (SC)

● Mise en œuvre terminée ● Progrès satisfaisants ○ Progrès limités

Recommandations	Progrès des différents ministères							Progrès global accompli par le gouvernement fédéral	Commentaires
	AAC	RNCan	MPO	SC	ARLA	EC	IC		
<p>Chapitre 4 – Gérer les risques associés aux substances toxiques : les obstacles au progrès</p> <p>Recommandations</p> <p>4.83 Environnement Canada et Santé Canada devraient élaborer des plans pour appliquer les mesures recommandées de gestion des risques associés aux substances toxiques selon la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i> qui sont inscrites sur la liste des substances toxiques d'intérêt prioritaire, et ce, avant de présenter ces mesures aux ministres. Les plans devraient indiquer des cibles mesurables, des délais précis, des estimations de ressources et des sources de financement.</p> <p>4.84 Il faudrait clairement définir les rôles et les responsabilités d'Environnement Canada, de Santé Canada, d'Industrie Canada, de Ressources naturelles Canada et d'autres ministères pour appliquer les mesures recommandées de gestion des risques associés aux substances toxiques selon la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i>. Ces rôles et responsabilités devraient tirer parti de l'expertise et des capacités de chaque ministère.</p> <p>4.105 Environnement Canada, en consultation avec d'autres ministères participants, devrait définir une politique qui énonce les conditions nécessaires pour recourir aux initiatives volontaires. Avant de renouveler une initiative volontaire, Environnement Canada devrait évaluer sa contribution à l'atteinte des objectifs gouvernementaux de prévention de la pollution et de gestion intégrale.</p> <p>4.106 Si Environnement Canada choisit de recourir aux initiatives volontaires pour gérer les substances toxiques d'intérêt prioritaire, y compris les substances toxiques selon la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i> et d'autres substances, il devrait fixer des exigences rigoureuses visant ces initiatives. Celles-ci devraient, au moins, comprendre ce qui suit : des objectifs environnementaux clairement définis; les niveaux de rejet existant au début de l'entente; des cibles mesurables et des échéanciers; des mesures des rejets ou de la performance; des rôles et des responsabilités bien définis; les conséquences du non-respect des cibles et la récompense et la reconnaissance pour les avoir atteintes; une exigence de communication de l'information et de vérification crédible; l'évaluation régulière pour suivre l'application de l'initiative et déterminer s'il faut prendre des mesures correctives.</p>				○		○		○	<p>Il n'y a aucun plan de mise en œuvre de la recommandation pour les substances toxiques de la LSIP1. Environnement Canada a fait savoir que les stratégies de gestion concernant les substances de la LSIP2 répondront à la recommandation.</p> <p>EC et SC ont défini leurs rôles et leurs responsabilités.</p> <p>La politique a été élaborée. Elle décrit les conditions nécessaires pour recourir aux initiatives volontaires.</p> <p>Les exigences ont été fixées, mais il est trop tôt pour déterminer si la politique est pleinement mise en œuvre.</p>

Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA), Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), Environnement Canada (EC), Industrie Canada (IC), Pêches et Océans Canada (MPO), Ressources naturelles Canada (RNCan), Santé Canada (SC)

● Mise en œuvre terminée ○ Progrès satisfaisants ○ Progrès limités

Chapitre 4 – Gérer les risques associés aux substances toxiques : les obstacles au progrès	Progrès des différents ministères							Progrès global accompli par le gouvernement fédéral	Commentaires
	AAC	RNCan	MPO	SC	ARLA	EC	IC		
<p>Recommandations</p> <p>4.107 Si Environnement Canada a recours à des initiatives volontaires pour gérer les substances toxiques non désignées comme étant prioritaires, il devrait encourager les secteurs, les associations et les entreprises de l'industrie à adopter les mêmes exigences précitées.</p>						<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	Un engagement a été pris, mais il est trop tôt pour déterminer l'état de la mise en œuvre.	
<p>Améliorations nécessaires à la gestion des pesticides</p> <p>4.119 L'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire, en consultant avec d'autres ministères fédéraux, dont Environnement Canada, Santé Canada, Pêches et Océans ainsi que Ressources naturelles Canada, devrait définir une politique de réduction des risques pour gérer les pesticides. Entre autres, celle-ci devrait tenir compte des engagements pris par le gouvernement fédéral dans <i>La prévention de la pollution - Une stratégie fédérale de mise en œuvre</i> et dans sa Politique de gestion des substances toxiques. Les objectifs de la politique de réduction des risques devraient être pris en considération lors de l'homologation des nouveaux pesticides, lors de la réévaluation et de l'examen spécial des pesticides existants ainsi que lors de la mise en œuvre de tous les programmes de l'Agence liés à la promotion de solutions de rechange, dont la lutte intégrée.</p> <p>4.120 L'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire devrait élaborer et appliquer, en conjonction avec les provinces, une stratégie nationale de réduction des risques associés aux pesticides.</p> <p>4.127 Pêches et Océans, de concert avec Environnement Canada et l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire, devrait élaborer une politique d'aquaculture durable qui porte notamment sur l'utilisation des pesticides et d'autres produits en aquaculture ainsi que sur le rôle de la lutte intégrée.</p>				<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<p>Aucune politique finale concernant la réduction des risques associés aux pesticides n'a été publiée ou mise en œuvre.</p> <p>Une stratégie relative aux pesticides pour l'entretien des pelouses a été élaborée. Aucune stratégie nationale globale de réduction des risques associés aux pesticides n'a été élaborée et mise en œuvre.</p> <p>Un cadre stratégique pour l'aquaculture a été publié. Il ne fait pas directement mention des pesticides ni du rôle de la gestion intégrée de la lutte antiparasitaire.</p>	

Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA), Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), Environnement Canada (EC), Industrie Canada (IC), Pêches et Océans Canada (MPO), Ressources naturelles Canada (RNCan), Santé Canada (SC)

● Mise en œuvre terminée Progrès satisfaisants Progrès limités

Chapitre 4 — Gérer les risques associés aux substances toxiques : les obstacles au progrès	Progrès des différents ministères							Progrès global accompli par le gouvernement fédéral	Commentaires
	AAC	RNCan	MPO	SC	ARLA	EC	IC		
<p>Recommandations</p> <p>4.128 L'Agence devrait veiller à ce que ses décisions d'homologation s'accordent avec les lois fédérales, y compris mais non exclusivement la <i>Loi sur les pêches</i>. S'il y a risque de conflit, l'Agence devrait échanger des avis scientifiques ou stratégiques avec d'autres ministères avant de prendre une décision d'homologation.</p> <p>Suivi inadéquat des rejets de substances toxiques et de pesticides</p> <p>4.134 Environnement Canada devrait veiller à ce que les rejets des substances toxiques d'intérêt prioritaire soient surveillés et déclarés de façon fiable, soit par l'entremise de l'Inventaire national des rejets de polluants, soit par d'autres moyens si cela convient mieux,</p> <p>et il devrait publier périodiquement les progrès faits vers les cibles de réduction des rejets.</p> <p>4.138 L'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire devrait remplir son engagement de créer une base de données nationale sur les ventes de pesticides afin de surveiller l'utilisation de ces produits et de jauger l'efficacité des activités de réduction des risques.</p>					s.o.*.			s.o.	
									<p>105 autres substances ou groupes de substances ont été ajoutés à l'INRP. Les autres substances doivent encore faire l'objet d'une surveillance.</p> <p>Peu de données sur les tendances ont été publiées.</p> <p>L'ARLA n'a aucune base de données. On a commencé à préparer une base de données (p. ex., essai pilote de méthodes de collecte des données).</p>

*s.o. — Statut indéterminé. On ne sait pas s'il y a eu progrès, ou on n'a pas d'information à ce sujet.

 **Mise en œuvre terminée** — Toutes les mesures correctives ont été mises en œuvre.

 **Progrès satisfaisants** — Les progrès sont accomplis à un rythme satisfaisant.

 **Progrès limités** — Certains progrès sont réalisés, mais la portée des mesures et/ou le rythme des progrès ne sont pas satisfaisants.

Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA), Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), Environnement Canada (EC), Industrie Canada (IC), Pêches et Océans Canada (MPO), Ressources naturelles Canada (RNCan), Santé Canada (SC)

À propos du suivi

Objectif

Ce suivi avait pour objectif de faire état des progrès réalisés par six ministères fédéraux (Environnement Canada, Santé Canada, Industrie Canada, Ressources naturelles Canada, Pêches et Océans Canada, et Agriculture et Agroalimentaire Canada) et l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire dans l'application des 27 recommandations énoncées aux chapitres 3 et 4 du Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes (1999). De plus, nous nous sommes efforcés de prendre en considération les effets des changements à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, en regard des conclusions de notre vérification de 1999.

Étendue et méthode

Afin d'évaluer les progrès du gouvernement fédéral dans la mise en œuvre des 27 recommandations, nous avons demandé des comptes rendus des progrès, ainsi que des documents les appuyant, à six ministères fédéraux (Environnement Canada, Santé Canada, Industrie Canada, Ressources naturelles Canada, Pêches et Océans Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada) et à l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire. Nous avons en outre demandé des documents et d'autres informations supplémentaires, et mené des entrevues auprès de représentants des ministères.

Nos travaux étaient conçus pour offrir un degré d'assurance moyen. Nous nous sommes basés sur les réponses des ministères et de l'Agence pour énoncer certaines de nos conclusions; toutefois, nous avons effectué suffisamment de demandes de renseignements pour nous assurer que l'information fournie est plausible dans les circonstances.

Critères

Sur la base de notre évaluation des mesures prises par les ministères pour mettre en œuvre les 27 recommandations, nous avons assigné l'une des trois cotes suivantes :

- **Mise en œuvre terminée.** Toutes les mesures correctives ont été mises en œuvre.
- **Progrès satisfaisants.** Les progrès sont accomplis à un rythme satisfaisant.
- **Progrès limités.** Certains progrès sont réalisés, mais la portée des mesures et/ou le rythme des progrès ne sont pas satisfaisants.

Pour déterminer la cote assignée à chaque recommandation, l'équipe de vérification a pris en compte des facteurs tels que :

- les conditions inhérentes à la recommandation;
- le fait que les mesures prises par le Ministère sont directement et intentionnellement liées à la recommandation;
- la complexité de la recommandation;
- le temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été émise;
- la mesure dans laquelle les initiatives prises et planifiées permettent de mettre en œuvre la recommandation;
- le poids relatif des mesures prises et des résultats;
- tout changement survenu dans le contexte depuis notre vérification de 1999.

Équipe de vérification

Directeur principal : John Reed

Directeur : Frank Barrett

Annie Bérubé

Liliane Cotnoir (directrice par intérim)

Vivien Lo

Dany Ross

George Stuetz

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2002

Table des matières principale

Point de vue de la commissaire — 2002
Dix ans après Rio

- Chapitre 1** Les substances toxiques — Suivi
- Chapitre 2** L'héritage des sites fédéraux contaminés
- Chapitre 3** Les mines abandonnées dans le Nord
- Chapitre 4** Les espèces envahissantes
- Chapitre 5** Les stratégies de développement durable
- Chapitre 6** Exercer son droit de savoir : le processus de pétition en matière d'environnement

