

2009



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

AUTOMNE

Chapitre 2
Les risques liés aux substances toxiques



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport d'automne 2009 du commissaire à l'environnement et au développement durable comporte le point de vue du commissaire — 2009, les points saillants des chapitres, une annexe ainsi que quatre chapitres. La table des matières principale du Rapport se trouve 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 diffusé sur notre site Web à l'adresse 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 : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2009
N° de catalogue FA1-2/2009-2-2F-PDF
ISBN 978-1-100-92806-7
ISSN 1485-7332

Chapitre

2

Les risques liés aux substances toxiques

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Les risques pour la santé humaine et pour l'environnement	5
Gestion des risques	6
Constatations tirées de vérifications précédentes	8
Objet de la vérification	9
Observations et recommandations	12
Stratégies de gestion des risques	12
Il n'y a pas de stratégie de gestion des risques pour toutes les substances toxiques que nous avons examinées	12
Mesures de contrôle	17
Des mesures de contrôle sont en place ou sont proposées pour les substances toxiques que nous avons examinées	17
L'étiquetage sur les dangers chroniques posés par les substances toxiques présentes dans les produits de grande consommation continue de faire l'objet de discussions	19
La promotion et la vérification actives de la conformité ne s'appliquent pas à toutes les mesures de contrôle	22
Évaluation du rendement	25
Le rendement d'un certain nombre de mesures de contrôle fait l'objet d'une évaluation	25
Environnement Canada et Santé Canada n'ont pas de processus officiel pour obtenir des informations nouvelles et cerner les nouveaux risques	26
La surveillance des substances toxiques est en voie de devenir plus exhaustive	28
Il faut un processus d'évaluation des stratégies de gestion des risques qui soit plus officiel et réalisé au moment opportun	31
Conclusion	33
À propos de la vérification	35
Annexe	
Tableau des recommandations	38



Les risques liés aux substances toxiques

Points saillants

Objet Les Canadiens utilisent chaque jour une foule de substances chimiques différentes. Celles-ci sont très utiles, et elles jouent un rôle important dans la société contemporaine. Toutefois, lorsque certaines d'entre elles sont libérées dans l'air, l'eau ou le sol, elles peuvent menacer la santé humaine et les écosystèmes.

Le gouvernement fédéral joue un rôle important dans la gestion des substances chimiques qui posent un risque pour l'environnement et la santé humaine. Il exerce ce rôle principalement par le biais de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. Entre autres, cette loi porte sur l'évaluation de la menace pour la santé ou l'environnement que posent des substances nouvelles et existantes, et sur la gestion des risques associés à celles qui sont reconnues comme toxiques. Les ministres de l'Environnement et de la Santé administrent conjointement la tâche d'évaluer et de gérer les risques associés aux substances toxiques.

En septembre 2008, 85 substances étaient reconnues comme toxiques selon la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. Aux fins de notre vérification, nous en avons choisi sept pour examiner comment Environnement Canada et Santé Canada ont géré les risques qu'elles posent pour l'environnement et la santé humaine ainsi que les mesures qu'ils ont toutes deux prises pour maîtriser, réduire et prévenir ces risques.

Les substances choisies pour cette vérification, ainsi que des exemples de leurs utilisations et de leurs sources, sont les suivantes : le plomb (batteries d'accumulateurs), le mercure (thermomètres), le phtalate de bis(2-éthylhexyle) ou DEHP (jouets de plastique, dispositifs médicaux), les biphényles polychlorés ou BPC (transformateurs électriques anciens), les dioxines et furanes (incinération), le dichlorométhane (décapants pour peinture) et les polybromodiphényléthers ou PBDE (composants électroniques).

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 30 juin 2009.

Pertinence Les sept substances choisies pour cette vérification représentent une gamme de risques pour l'environnement et la santé des Canadiens. Leurs effets sur la santé varient de l'une à l'autre, mais peuvent inclure des troubles d'apprentissage, des cancers et des maladies respiratoires. Ces substances toxiques peuvent aussi endommager les organes vitaux. Leurs incidences sur les enfants, avant et après la naissance, sont particulièrement lourdes même lorsque l'exposition est limitée. Certaines de ces substances ne sont pas apparentes, et les personnes qui y sont exposées n'en sont pas toujours conscientes. D'autres sont persistantes et, portées par les masses d'air et les cours d'eau, elles peuvent couvrir de longues distances et nuire à la santé des êtres humains, des animaux et des écosystèmes loin de leur point d'origine et d'utilisation. Il est important d'évaluer les risques associés à la production et au rejet de ces substances et de gérer ceux-ci de façon à en minimiser les effets nuisibles.

- Constatations**
- Environnement Canada et Santé Canada ont introduit des mesures de contrôle pour gérer les risques associés au plomb et au mercure. Ils ont aussi élaboré des stratégies pour gérer les risques associés aux produits de consommation dans lesquels ces substances peuvent être présentes. Il n'existe toutefois pas de stratégie concertée pour gérer les risques liés au plomb ou au mercure qui reflète les objectifs et les priorités du gouvernement fédéral concernant la gestion de ces risques. La transparence et la reddition de comptes seraient améliorées si les objectifs et les priorités relatifs à ces substances étaient clairement établis.
 - Environnement Canada et Santé Canada évaluent les résultats de mesures de contrôle prises pour gérer les risques associés aux substances toxiques que nous avons examinées, et ils veillent à tenir à jour leur connaissance de ces risques. Les ministères ne disposent cependant pas d'une méthode systématique pour évaluer périodiquement les progrès réalisés en ce qui touche la gestion des risques associés à ces substances. Des évaluations périodiques permettraient aux agents des ministères et à d'autres intéressés de savoir dans quelle mesure les risques sont bien gérés, si les actions prises sont suffisantes ou si elles doivent être revues, et si les progrès réalisés sont raisonnables et propices.
 - Des produits de consommation dont l'usage répété ou prolongé peut poser un risque chronique ne font pas l'objet d'exigences d'étiquetage comme celles qui s'appliquent aux produits chimiques utilisés dans le milieu de travail, dont l'usage répété ou prolongé s'assortit d'un risque analogue (par exemple, le risque de cancer ou d'effets sur la fertilité). Les étiquettes préviennent les

consommateurs des risques aigus, comme le danger d’empoisonnement, et indiquent comment se servir du produit en toute sécurité. Par contre, selon les exigences actuelles, elles n’ont pas à fournir d’indications sur les risques chroniques pouvant être associés à l’utilisation répétée ou prolongée d’un produit.

- Des nouveaux projets de surveillance biologique (biosurveillance) ont été entrepris par suite d’une faille importante que nous avons relevée en 2002, dans notre vérification sur les substances toxiques. Ces projets s’inscrivent dans le contexte plus vaste et plus général d’une approche retenue par Environnement Canada et Santé Canada pour assurer un suivi des substances toxiques chez les êtres humains et dans l’environnement. Il est important de maintenir le soutien accordé à ce type de projets pour pouvoir suivre dans le temps les progrès réalisés sur le plan de la réduction des concentrations de substances toxiques.

Réaction des ministères. Environnement Canada et Santé Canada acceptent nos recommandations. Leurs réponses détaillées figurent à la suite de chacune des recommandations dans le chapitre.

Introduction

Les risques pour la santé humaine et pour l'environnement

2.1 Les Canadiens utilisent chaque jour de nombreuses substances chimiques différentes. Bien que ces substances jouent un rôle important dans la société moderne, certaines d'entre elles peuvent constituer une menace pour la santé humaine ou pour l'environnement lorsqu'elles sont rejetées dans l'air, l'eau ou le sol, ou encore lorsqu'elles sont utilisées dans des produits de grande consommation.

2.2 L'évaluation et la gestion des risques posés par les substances toxiques, y compris les dangers qu'elles représentent et les voies d'exposition, sont des processus complexes qui font intervenir plusieurs parties (organismes internationaux; administrations fédérale, provinciales ou territoriales et municipales; milieu universitaire; industrie; et secteur sans but lucratif). Au Canada, le gouvernement fédéral joue un rôle important dans la gestion des risques posés par les substances toxiques, principalement par l'entremise de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* [LCPE (1999)] et d'autres lois fédérales comme la *Loi sur les produits dangereux*, la *Loi sur les aliments et drogues* et la *Loi sur les produits antiparasitaires*.

2.3 La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* traite des substances nouvelles et existantes et vise à déterminer si elles sont nuisibles pour la santé humaine ou l'environnement et à gérer les risques relatifs aux substances reconnues comme étant toxiques. Le ministre de l'Environnement est responsable devant le Parlement de l'administration toutes les dispositions de la LCPE (1999). Le ministre de l'Environnement et le ministre de la Santé assument conjointement la tâche d'évaluer et de gérer les risques associés aux substances toxiques.

2.4 Aux termes de l'article 64 de la LCPE (1999), « est toxique toute substance qui 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. »

2.5 Les substances toxiques peuvent pénétrer dans l'environnement, y compris dans l'environnement intérieur, de diverses manières,

par exemple, à la suite d'émissions industrielles, de l'utilisation de produits de grande consommation ou de déversements accidentels.

2.6 Depuis la promulgation de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* en 1988 jusqu'en septembre 2008, le gouvernement fédéral a ajouté 85 substances ou familles de substances (ce qui correspond à environ 700 produits chimiques) à la liste des substances toxiques de l'annexe 1 de la LCPE (1999).

2.7 En décembre 2006, le gouvernement fédéral a lancé le Plan de gestion des produits chimiques, dont le but est d'améliorer la coordination des activités de gestion des produits chimiques du gouvernement fédéral grâce à leur harmonisation entre les autres mesures législatives fédérales et celles entreprises aux termes de la LCPE (1999). Un des défis importants à relever dans le cadre du Plan est l'évaluation des risques posés par 4 300 substances chimiques (qui doit être terminée d'ici 2020) et la gestion du risque associé aux substances considérées comme toxiques à la suite du processus d'évaluation. En mai 2009, 22 des 51 substances évaluées avaient été considérées comme toxiques selon la LCPE (1999) et elles sont en voie d'être ajoutées à l'annexe 1 de la *Loi*.

Les substances toxiques et leurs effets sur la santé humaine et l'environnement sont une des principales questions soulevées par les Canadiens dans les pétitions en matière d'environnement présentées aux ministres concernés, par l'entremise du Bureau du vérificateur général. Sur plus de 330 pétitions présentées jusqu'à présent par les Canadiens, 82 portent sur des substances toxiques.

Gestion des risques

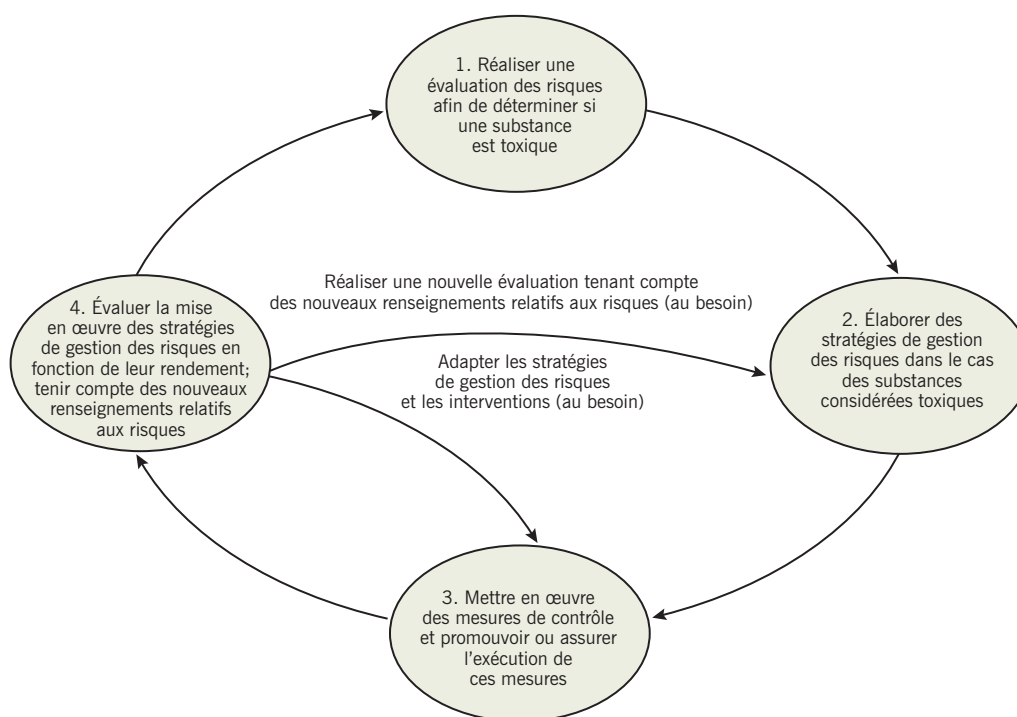
2.8 La pièce 2.1 illustre le processus utilisé pour la gestion des risques liés aux substances toxiques. La première étape en matière de gestion des risques liés à une substance toxique consiste à déterminer sa nocivité potentielle ou le danger qu'elle pourrait présenter pour la santé humaine ou l'environnement, ainsi qu'à définir les circonstances dans lesquelles l'être humain ou l'environnement peuvent être exposés à cette substance. Dans le cadre d'une évaluation type, on examine :

- comment la substance est utilisée;
- comment la substance pénètre dans l'environnement, entraînant ainsi un risque d'exposition;
- quel type d'effet la substance a sur la santé humaine ou sur l'environnement;
- quelle est l'ampleur de l'effet de la substance sur la santé humaine ou sur l'environnement;
- si la substance est inscrite sur la liste des substances toxiques aux termes de la LCPE (1999) et si elle requiert des mesures de gestion des risques.

2.9 La deuxième étape en matière de gestion des risques liés à une substance toxique consiste à élaborer une stratégie visant à orienter et à coordonner les diverses interventions. En définissant des objectifs précis, des attentes en matière de rendement et des échéanciers, ces stratégies de gestion des risques servent aussi de fondement pour mesurer les progrès accomplis relativement au contrôle, à la réduction ou à la prévention des risques liés aux substances toxiques.

2.10 La troisième étape en matière de gestion des risques liés à une substance toxique consiste à mettre en œuvre les mesures de contrôle établies dans la stratégie de gestion des risques. Ces mesures de contrôle peuvent être obligatoires (p. ex., des règlements ou des avis relatifs aux plans de prévention de la pollution) ou volontaires (p. ex., des codes de pratiques ou des ententes sur la performance environnementale). Le fait de promouvoir et d'assurer l'exécution des mesures de contrôle constitue un aspect important de l'approche du gouvernement fédéral en ce qui concerne la gestion des substances toxiques.

Pièce 2.1 La gestion des risques associés aux substances toxiques est un processus intégré et continu



Sources : Adapté de *Processus de gestion des substances toxiques*, gouvernement du Canada, 2007; *Politique de gestion des substances toxiques*, Environnement Canada, 1995; et *Gestion des risques : Guide à l'intention des décideurs*, Association canadienne de normalisation, 1997, 2007

Biosurveillance — Mesure, chez les personnes, de la quantité d'une substance chimique, des produits résultant de sa décomposition ou des produits pouvant découler des interactions dans le corps. En règle générale, ces mesures sont réalisées sur des échantillons de sang et d'urine, et parfois d'autres tissus et liquides tels que les cheveux, les ongles et le lait maternel. L'objectif visé consiste à déterminer la quantité de la substance chimique ou de ses éléments présents dans leur corps.

2.11 La quatrième étape en matière de gestion des risques liés à une substance toxique consiste à évaluer la mise en œuvre de la stratégie de gestion des risques à la lumière du rendement des mesures de contrôle, des nouvelles informations et connaissances scientifiques, et des données sur l'environnement et provenant de la **biosurveillance**. Les stratégies ou interventions en matière de gestion des risques peuvent être modifiées, le cas échéant, de façon à réduire les risques pour la santé humaine et l'environnement.

Constatations tirées de vérifications précédentes

2.12 Compte tenu de l'importance du contrôle des substances toxiques, le commissaire à l'environnement et au développement durable a examiné l'évaluation et la gestion des risques associés aux substances toxiques à plusieurs reprises au cours des dix dernières années. Dans deux chapitres du rapport paru en mai 1999, à savoir le chapitre 3, « Comprendre les risques associés aux substances toxiques — des fissures dans les fondations de la grande maison fédérale », et le chapitre 4, « Gérer les risques associés aux substances toxiques — les obstacles aux progrès », les travaux de vérification avaient permis de conclure que le gouvernement fédéral avait fait preuve de peu d'empressement à adopter des mesures dans le cas de substances déclarées toxiques en vertu de la LCPE (1999). Dans ces chapitres, les équipes de vérification avaient soulevé des préoccupations relativement au peu de progrès accomplis par le gouvernement en ce qui a trait à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies de gestion des risques, ainsi qu'à sa capacité d'évaluer les résultats des mesures prises en matière de gestion des risques. De plus, les équipes de vérification étaient arrivées à la conclusion que les faiblesses en matière de surveillance environnementale entravaient la capacité du gouvernement fédéral à mesurer l'efficacité des initiatives en matière de gestion des risques.

2.13 Dans le rapport d'octobre 2002, au chapitre 1, « Les substances toxiques — Suivi », la vérification de suivi avait permis de conclure que, même si le gouvernement fédéral avait fait des progrès, sa capacité à déceler, à comprendre et à prévenir les effets nocifs des substances toxiques était encore limitée. Dans le rapport de mars 2008 du commissaire, au chapitre 1, « Gestion des produits chimiques — L'évaluation des substances aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* », l'équipe de vérification avait examiné l'état des évaluations de risques qui, lors de la vérification de 2002, étaient en retard par rapport au calendrier établi; elle avait conclu que le gouvernement fédéral avait réalisé des progrès

satisfaisants. Elle avait aussi examiné les intentions du gouvernement fédéral de réaliser des évaluations des risques dans le cadre du Plan de gestion des produits chimiques. Dans le rapport du commissaire de décembre 2008, au chapitre 1, « La gestion des émissions atmosphériques », l'équipe de vérification avait présenté les résultats d'un avis relatif au plan de prévention de la pollution, émis conformément à la LCPE (1999), à l'égard de l'acrylonitrile et des règlements concernant le benzène. Elle avait conclu qu'Environnement Canada ne pouvait pas faire la preuve que les résultats qu'il avait déclarés avaient réellement été atteints ni que des processus étaient en place pour vérifier les résultats déclarés par les organismes réglementés.

Objet de la vérification

2.14 L'objectif de la présente vérification était de déterminer si Environnement Canada et Santé Canada ont mis en place un régime de gestion des risques adéquat en ce qui concerne sept substances toxiques en particulier — le plomb, le mercure, le phtalate de bis(2-éthylhexyle) ou DEHP, les biphényles polychlorés ou BPC, les dioxines et les furanes, le dichlorométhane ou DCM, et les polybromodiphényléthers ou PBDE.

2.15 Nous avons mis l'accent sur les étapes deux à quatre de la pièce 2.1, à savoir l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies de gestion des risques, étant donné que le processus d'évaluation des risques a fait l'objet d'un chapitre du rapport de mars 2008 du commissaire. Nous nous attendions à ce qu'Environnement Canada et Santé Canada aient préparé des stratégies de gestion des risques, qu'ils aient mis en place des mesures de contrôle, de réduction ou de prévention des risques liés à ces substances toxiques, et qu'ils fassent la promotion et assurent l'application de ces mesures. Nous nous attendions aussi à ce que ces ministères évaluent le rendement de leurs mesures de contrôle et de leurs stratégies de gestion des risques, à ce qu'ils se tiennent au courant des nouvelles informations concernant les risques et à ce qu'ils les utilisent pour éclairer les décisions visant les interventions en matière de gestion des risques.

2.16 Les substances choisies dans le cadre de la présente vérification ont été sélectionnées parce qu'elles sont reconnues depuis longtemps comme étant toxiques et que, de ce fait, il s'est écoulé suffisamment de temps pour que des interventions en gestion des risques aient été mises en place et évaluées. En outre, ces substances toxiques sont représentatives d'une gamme de risques pour la santé humaine ou l'environnement et reflètent une diversité de sources d'émissions et de modes d'exposition, notamment les émissions industrielles et

l'exposition liée aux produits de grande consommation, y compris les produits ménagers (voir la pièce 2.2). Conformément à la LCPE (1999), lorsqu'une substance est déclarée toxique, un instrument de contrôle doit être mis au point et appliqué dans un délai de trois ans et demi. Par conséquent, l'attention accordée aux polybromodiphényléthers (PBDE), qui ont été inscrits à la liste des substances toxiques de l'annexe 1 de la LCPE (1999) en 2006, s'est limitée à la stratégie de gestion des risques visant cette famille de substances.

2.17 La section **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Pièce 2.2 Les substances toxiques du tableau ci-dessous représentent une gamme de risques

Nom de la substance et date à laquelle elle a été déclarée toxique en vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement	Sources d'émissions et d'exposition	Dangers potentiels*
Plomb 1988	Présent à l'état naturel dans l'environnement. Les émissions sont attribuables à des activités comme la fusion et le traitement des métaux et la combustion de charbon, et aux déchets miniers. Présent dans certains produits de grande consommation, comme les piles, les bijoux pour enfants, les pesées en plomb pour la pêche et les munitions.	Hypertension artérielle, lésions rénales, troubles du système nerveux, problèmes de mémoire et de concentration, déficience cognitive et difficultés d'apprentissage chez les enfants, difficultés pendant la grossesse, problèmes digestifs, douleurs musculaires et articulaires. Des cas d'intoxication au plomb ont été constatés chez des espèces sauvages.
Mercure 1988	Présent à l'état naturel dans l'environnement. Les émissions sont attribuables à des activités comme la production d'électricité dans les centrales alimentées au charbon et l'exploitation de fonderies. Présent dans certains produits de grande consommation, comme les lampes fluorescentes compactes et les thermomètres. La consommation de poisson est la principale source d'exposition des êtres humains au méthylmercure.	Lésions permanentes au cerveau et aux reins. Irritation ou lésions pulmonaires, stomacales et intestinales, et au niveau des voies nasales. Des cas d'intoxication au mercure ont été constatés chez des espèces sauvages.
Biphényles polychlorés (BPC) 1988	Présents dans les transformateurs électriques. Utilisés autrefois comme adjuvant dans certains produits comme les plastiques, les peintures, les ciments et les produits d'étanchéité.	Cancer du foie et des reins. Affaiblissement du système immunitaire, diminution des habiletés motrices et de la mémoire à court terme chez les enfants dont la mère a consommé du poisson contaminé par les BPC.

Pièce 2.2 Les substances toxiques du tableau ci-dessous représentent une gamme de risques (suite)

Nom de la substance et date à laquelle elle a été déclarée toxique en vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement	Sources d'émissions et d'exposition	Dangers potentiels*
Dibenzodioxines polychlorées (dioxines) et dibenzofuranes polychlorés (furanés) 1992	Sous-produits de l'incinération de déchets (notamment les déchets industriels, urbains, ménagers et médicaux ainsi que les déchets dangereux); production de fer et d'acier.	Problèmes au foie, affaiblissement du système immunitaire, de l'appareil endocrinien et des fonctions de reproduction; effets sur le développement du système nerveux et sur d'autres étapes de développement; certains types de cancer. Susceptibles d'entraîner une gamme d'effets négatifs chez les espèces sauvages, comme l'infertilité.
Phtalates (DEHP) 1999	Utilisés comme plastifiant pour rendre le polychlorure de vinyle (PVC) souple et flexible. Présents dans les produits en plastique à usage industriel ou commercial et grand public (PVC, matériel médical, produits de nettoyage et jouets en résine de vinyle).	Cancérogènes et perturbateurs endocriniens présumés. Au nombre des problèmes présumés, on compte les effets sur le développement et la reproduction chez les garçons.
Dichlorométhane 1999	Émis lors de la fabrication de produits pharmaceutiques et de la mousse de polyuréthane. Présent dans les adhésifs, les produits de nettoyage industriel et les décapants pour peinture.	Possiblement cancérogène. Les fonctions neurologiques peuvent être affaiblies à la suite d'une exposition à de fortes concentrations. Une exposition à des concentrations plus faibles peut causer apathie, irritabilité, étourdissements, nausées et maux de tête.
Polybromodiphényléthers (PBDE) 2006	Produits ignifuges : présents dans les composants électroniques, les appareils électriques et les textiles.	Peut causer des problèmes de foie, de la thyroïde et des troubles neurologiques de développement. Intoxication secondaire des espèces sauvages qui se nourrissent de proies contaminées par les PBDE.

*Certains des effets sur la santé peuvent survenir uniquement à la suite d'une exposition chronique ou à des concentrations élevées. Les risques associés à certains effets peuvent être plus élevés en milieu de travail.

Sources : Environnement Canada, Santé Canada, United States Environmental Protection Agency, United States Agency for Toxic Substances and Disease Registry

Observations et recommandations

Stratégies de gestion des risques

Il n'y a pas de stratégie de gestion des risques pour toutes les substances toxiques que nous avons examinées

2.18 La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) [LCPE (1999)] n'exige pas une stratégie de gestion des risques officielle pour chaque substance toxique, mais les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et de l'Association canadienne de normalisation ainsi que les directives internes d'Environnement Canada et de Santé Canada soulignent l'importance des stratégies de gestion des risques. Nous avons examiné les stratégies élaborées pour les sept substances toxiques choisies aux fins de notre vérification, soit le plomb, le mercure, le phtalate de bis(2-éthylhexyle) ou DEHP, les biphényles polychlorés ou BPC, les dioxines et les furanes, le dichlorométhane, et les polybromodiphényléthers ou PBDE.

2.19 Nous nous attendions à ce que des stratégies de gestion des risques soient en place et qu'elles comportent des objectifs précis, des attentes en matière de rendement et des échéanciers. En l'absence de stratégies de gestion des risques, il est difficile d'établir les objectifs généraux du gouvernement fédéral en ce qui a trait à la gestion d'une substance toxique, la portée des interventions en gestion de risques que le gouvernement prévoit entreprendre, ses attentes en matière de rendement et l'échéancier permettant de mesurer les progrès accomplis.

2.20 Nous avons constaté que Santé Canada et Environnement Canada avaient préparé des stratégies de gestion des risques pour quatre des sept substances toxiques que nous avons choisies pour notre vérification : le dichlorométhane (en 1998), le DEHP (en 2002), les BPC (document provisoire interne, en 2006) et les PBDE (en 2006 et en 2009). Ces stratégies précisaient les sources d'émissions ou d'exposition pour chacune de ces quatre substances toxiques et, à l'exception de la stratégie de gestion des risques visant le DEHP, proposaient des options de gestion des risques et établissaient des objectifs précis, des attentes en matière de rendement et des échéanciers. Pour ce qui est du DEHP, le rapport sur les options stratégiques préparé par Environnement Canada et Santé Canada se terminait sur la conclusion suivante :

« Étant donné qu'aucun lien significatif entre l'exposition de l'être humain et la fabrication ou l'utilisation de plastiques contenant cette substance n'a été démontré, il n'est pas recommandé, pour l'instant, qu'Environnement Canada et Santé Canada prennent

des mesures additionnelles de gestion des risques. Ainsi, lorsque les résultats des recherches additionnelles seront disponibles, les mesures de gestion des risques appropriées seront prises, si nécessaire, en vertu des législations concernées. »

2.21 Il n'y a pas de stratégie de gestion des risques qui présente un tableau complet de l'approche du gouvernement fédéral en ce qui concerne la gestion du plomb et du mercure. Nous avons remarqué que, lorsque ces substances ont été ajoutées à la liste des substances toxiques de l'annexe 1 de la LCPE, les lignes directrices relativement aux stratégies de gestion des risques — qui servent de sources de critères pour la présente vérification — n'avaient pas encore été mises en place.

2.22 Dioxines et furanes. Au Canada, la gestion des dioxines et des furanes passe par un ensemble de mesures de contrôle fédérales, auxquelles s'ajoutent des normes pancanadiennes établies par le Conseil canadien des ministres de l'environnement. Bien qu'il n'y ait pas encore de stratégie de gestion des risques pour les dioxines et les furanes, le *Plan national de mise en œuvre du Canada au titre de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, dans lequel sont définis des objectifs, des échéanciers et des exigences en matière de déclaration, constitue, en réalité, une stratégie de gestion des risques pour ce qui est de ces substances toxiques.

2.23 Plomb. Pour gérer les risques posés par le plomb, Environnement Canada et Santé Canada utilisent une série de mesures de contrôle réglementaires et volontaires qui ciblent certaines sources d'émissions et d'exposition. Cette approche a donné d'importants résultats. Ainsi, Santé Canada indique que la réduction de la teneur en plomb de l'essence et de la peinture ainsi que l'élimination quasi complète des soudures au plomb dans les boîtes de conserve ont nettement contribué à réduire l'exposition des Canadiens au plomb. Des résultats préliminaires de biosurveillance tirés de la récente Enquête canadienne sur les mesures de la santé indiquent que moins de 1 % des Canadiens (de 6 à 79 ans) présentait des taux élevés de plomb dans le sang, ce qui représente une importante diminution par rapport à la proportion de 25 % des Canadiens âgés de 6 ans et plus qui a été enregistrée dans les années 1970.

2.24 Le gouvernement fédéral continue de prendre part à la gestion des risques liés aux rejets antérieurs et actuels de plomb dans l'environnement, provenant de sources industrielles et de produits de grande consommation (par exemple, les fonderies de métaux communs et les bijoux pour enfants). Il participe aussi à la gestion des risques liés

aux utilisations antérieures du plomb, que l'on retrouve encore dans des sources comme des sites contaminés et les peintures à base de plomb dans de vieilles maisons, et qui ne sont pas nécessairement de responsabilité fédérale. Santé Canada dispose d'une stratégie pour réduire la teneur en plomb de certains produits de grande consommation. Il a de plus indiqué que, se fondant sur de nouvelles données scientifiques (voir la pièce 2.3), il élabore actuellement une stratégie de gestion des risques pour d'autres programmes du Ministère. Nous avons toutefois constaté qu'il n'y a pas de stratégie de gestion des risques qui donne un tableau complet ou récapitulatif de l'approche du gouvernement fédéral pour ce qui est de la réduction de l'exposition au plomb.

Pièce 2.3 Santé Canada procède à l'évaluation des nouvelles données scientifiques sur la toxicité du plomb

Des concentrations de plomb dans le sang de 10 µg/dL (microgrammes par décilitre) constituent le seuil au-dessus duquel il faut envisager de prendre des mesures pour réduire l'exposition au plomb.

Au cours des années 1990, des études américaines sur la santé humaine ont indiqué une corrélation possible entre les concentrations de plomb dans le sang et des effets négatifs chez les enfants. En 2005, Santé Canada a produit un règlement final et un résumé de l'étude d'impact de la réglementation sur les bijoux pour enfants. Dans le résumé, on faisait valoir que les résultats d'une étude entreprise en 2000 indiquaient que même des concentrations inférieures à 5 µg/dL pouvaient nuire au développement intellectuel des enfants et perturber leur comportement.

Des représentants du Ministère nous ont informés qu'en 2004, ils avaient décidé que la limite recommandée de 10 µg/dL de plomb dans le sang devrait être réexaminée, à la lumière des nouvelles données scientifiques, pour voir s'il n'y aurait pas lieu de la modifier. Santé Canada en est à finaliser son évaluation de la toxicité du plomb et prévoit publier les résultats entre la fin de 2009 et le début de 2010.

2.25 Mercure. Environnement Canada et Santé Canada s'occupent de la gestion des risques associés au mercure à l'aide d'une combinaison de mesures réglementaires et volontaires. Ils sont ainsi parvenus à certains résultats. Par exemple, les résultats préliminaires tirés de l'Enquête canadienne sur les mesures de la santé indiquent que, chez les Canadiens de 20 à 79 ans, presque toutes les mesures de concentrations de mercure dans le sang se situaient sous les valeurs recommandées par Santé Canada, c'est-à-dire sous les teneurs au-dessus desquelles il faut envisager de prendre des mesures pour réduire l'exposition à cette substance. Les recherches du gouvernement fédéral indiquent que les concentrations de mercure dans le sang sont encore élevées chez certaines populations inuites ainsi que chez certaines espèces sauvages du Nord canadien.

2.26 Le gouvernement fédéral continue de prendre part à la gestion des risques associés au mercure, y compris le mercure rejeté dans l'environnement et provenant des sources industrielles et des produits de grande consommation. Des représentants d'Environnement Canada ont indiqué que le déplacement transfrontalier de mercure depuis des sources étrangères joue un rôle de plus en plus important dans l'exposition des Canadiens au mercure (particulièrement dans le Nord canadien). Bien que cela demeure incertain, il se pourrait que l'impact de la fonte de la glace et du pergélisol résultant des changements climatiques entre en ligne de compte dans l'exposition au mercure.

2.27 Environnement Canada a élaboré une stratégie pour remédier à la question des produits contenant du mercure et, en 2009, le Canada a accepté de participer à la négociation d'un nouveau traité des Nations Unies en vue de lutter contre la pollution au mercure. Tout comme pour le plomb, nous avons constaté qu'il n'y a pas, pour le mercure, de stratégie de gestion des risques qui présenterait aux Canadiens une vue d'ensemble des progrès réalisés par le gouvernement fédéral à ce jour, de même que sa démarche et ses engagements pour s'attaquer aux risques actuels que pose le mercure pour la santé humaine et l'environnement.

2.28 Dans le cadre du Plan de gestion des produits chimiques, des documents sur l'approche de gestion des risques proposée ont été préparés pour des substances qui ont récemment été déclarées toxiques aux termes de la LCPE (1999). Ces documents comportent des renseignements généraux sur chaque substance toxique (comme les risques qu'elle pose et son utilisation actuelle au Canada) ainsi que les objectifs en matière de gestion des risques et les instruments et outils connexes proposés par le gouvernement fédéral en vue d'atteindre ses objectifs. Ces documents fournissent un tableau récapitulatif des interventions proposées par le gouvernement fédéral en matière de gestion des risques et qui sont prises en compte en vertu de la LCPE (1999) ainsi que d'autres lois fédérales telles que les lois portant sur les aliments, les produits de grande consommation et les pesticides.

2.29 Étant donné que les produits contenant du plomb et du mercure sont encore répandus dans la société et que les émissions de plomb et de mercure nécessitent une gestion active de la part du gouvernement fédéral, il serait utile que l'on fasse appel aux approches actuelles en matière de stratégies de gestion des risques pour ce qui est de ces substances. Des stratégies de gestion des risques intégrées pour ces substances toxiques permettraient au gouvernement fédéral de documenter les progrès réalisés à ce jour, les risques considérés comme relevant de sa compétence, l'importance de ces risques pour la santé humaine et l'environnement, et les motifs invoqués pour la gamme

de mesures de contrôle qui ont été ou seront mises en place. De telles stratégies de gestion des risques fourniraient une description intégrée des interventions du gouvernement fédéral, ce qui augmenterait la transparence et établirait un fondement pour la reddition de comptes.

2.30 Recommandation. Environnement Canada et Santé Canada devraient établir et appliquer des stratégies de gestion des risques pour le plomb et le mercure qui fournissent des descriptions complètes et récapitulatives des progrès réalisés par le gouvernement fédéral à ce jour. Ces stratégies de gestion des risques devraient décrire les objectifs qui restent à atteindre, les priorités, les interventions en cours ou prévues, les échéanciers ainsi que les programmes de surveillance en place pour faire face aux risques continus que ces substances toxiques posent pour la santé humaine et l'environnement.

Réponse commune d'Environnement Canada et de Santé Canada. Recommandation acceptée. Les ministères ont déjà pris des mesures importantes afin de réduire l'exposition des Canadiens au plomb et au mercure. Présentement, moins de 1 % des Canadiens de 6 à 79 ans ont des concentrations de plomb dans le sang supérieures à la valeur canadienne recommandée, qui correspond au niveau à partir duquel il convient d'envisager des mesures visant à réduire l'exposition à la substance. Dans les années 1970, cette proportion, pour les Canadiens âgés de 6 ans et plus, était de 25 %. On note, entre 1970 et 2008, une diminution de 99,7 % du plomb dans les émissions atmosphériques. Les émissions de mercure ont diminué de 90 % depuis les années 1960.

Les stratégies de gestion des risques sont mises à jour en fonction des nouvelles découvertes scientifiques pour s'attaquer aux risques actuels, selon leur priorité relative en matière de protection de la santé humaine et de l'environnement.

Santé Canada finalise actuellement, à partir des dernières découvertes scientifiques, une évaluation toxicologique complète du plomb pour consultation (prévue pour la mi-2010) et une stratégie révisée de gestion des risques dotée d'objectifs, d'attentes en matière de rendement et d'échéanciers clairs (prévue pour la fin de 2010) pour poursuivre dans la voie des 20 mesures existantes.

Pour réduire davantage l'exposition au mercure, Environnement Canada a élaboré des stratégies visant le mercure dans les produits, les émissions au pays restantes et les émissions d'autres pays. Ces stratégies seront regroupées dans une stratégie intégrée en matière de mercure — avec des objectifs, des attentes en matière de rendement et des échéanciers clairs — pour publication d'ici l'hiver 2009-2010.

Environnement Canada et Santé Canada intégreront les mesures concernant les répercussions prioritaires pour la santé humaine et l'écologie.

Mesures de contrôle

Des mesures de contrôle sont en place ou sont proposées pour les substances toxiques que nous avons examinées

2.31 L'application de mesures de contrôle est un aspect important du cycle de gestion des risques. Conformément aux orientations fournies dans le document du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada intitulé *Évaluation, choix et mise en œuvre d'instruments d'action gouvernementale*, au processus de gestion des substances toxiques du gouvernement du Canada et à la LCPE (1999), nous nous attendions à ce qu'Environnement Canada et Santé Canada aient établi des mesures de contrôle en ce qui concerne les sources d'émissions ou d'exposition ainsi que les risques posés pour la santé humaine et l'environnement par les substances toxiques choisies aux fins de la présente vérification. Nous avons examiné le recours d'Environnement Canada et de Santé Canada à des mesures réglementaires et volontaires en vue de contrôler et de prévenir les risques posés par ces substances.

2.32 Dans le cas des substances toxiques que nous avons examinées, Environnement Canada et Santé Canada ont mis en œuvre 18 règlements aux termes de la LCPE (1999), 4 avis relatifs aux plans de prévention de la pollution et 4 codes de pratiques. De plus, 18 règlements relevant d'autres lois fédérales (comme la *Loi sur les aliments et drogues*, la *Loi sur les produits dangereux* et la *Loi sur les pêches*) sont en vigueur. Plusieurs autres mesures de contrôle ont été récemment proposées. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont aussi décidé d'adhérer, par l'entremise du Conseil canadien des ministres de l'environnement, aux standards et lignes directrices volontaires pancanadiens, comme les standards sur les émissions de mercure provenant des centrales thermiques alimentées au charbon et les standards sur les émissions de dioxines et de furanes provenant de l'incinération des déchets.

2.33 À l'exception du DEHP, les substances toxiques que nous avons examinées sont visées par au moins un règlement ou un avis relatif au plan de prévention de la pollution. Ces règlements et avis ont servi à examiner les principaux risques pour la santé humaine et l'environnement énumérés ci-après :

- présence de plomb dans l'essence;
- présence de plomb dans les bijoux et jouets pour enfants;

- émissions de plomb et de mercure provenant des fonderies de métaux communs;
- rejets de mercure par les commutateurs électriques contenant du mercure, dans les véhicules en fin de durée de vie utile ou mis à la ferraille;
- rejets, dans l'eau, de dioxines et de furanes par les usines de pâtes et papiers;
- utilisation de dichlorométhane dans diverses activités industrielles, comme le décapage de peinture d'aéronefs.

2.34 Un règlement concernant le rejet de mercure provenant de produits de grande consommation avait été proposé en 2007, mais il n'a pas encore été mis en œuvre. L'utilisation de grenaille de plomb pour la chasse et de pesées en plomb pour la pêche (50 grammes ou moins) a été interdite sur les terres fédérales; cependant, sauf en ce qui concerne la grenaille de plomb pour la chasse à la sauvagine migratrice, il n'y a pas de contrôle pancanadien pour ces produits.

2.35 Pour ce qui est du DEHP et d'autres phtalates particuliers, Santé Canada a émis en 1998 des directives de nature volontaire, à l'intention de l'industrie, concernant l'utilisation de certains phtalates dans la fabrication de produits conçus pour être mis en bouche par les enfants (p. ex., des jouets de dentition et des sucettes). Le Ministère a préparé un guide d'application volontaire sur la fabrication sécuritaire des jouets pour enfants, qui a été publié en 2006. En juin 2009, des règlements ont été proposés en application de la *Loi sur les produits dangereux* en vue d'interdire l'utilisation de six phtalates, y compris le DEHP, dans les jouets et articles pour enfants qui sont faits de vinyle. Les règlements du Canada en matière de gestion des phtalates contenus dans les jouets et articles pour enfants seraient ainsi alignés sur les règlements des États-Unis et de l'Union européenne. Santé Canada a aussi ajouté le DEHP à la « liste critique » des ingrédients utilisés dans les cosmétiques (une liste des substances dont l'utilisation est restreinte ou interdite en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues*). Santé Canada a de plus publié une ébauche d'énoncé de position sur la gestion des risques relativement à l'utilisation du DEHP dans les instruments médicaux, qui vise entre autres les tubes et sacs en plastique utilisés pour les transfusions sanguines.

L'étiquetage sur les dangers chroniques posés par les substances toxiques présentes dans les produits de grande consommation continue de faire l'objet de discussions

2.36 L'étiquetage est une mesure de contrôle qui peut s'avérer utile pour informer les consommateurs de la présence de substances toxiques dans les produits qu'ils achètent. En ce qui concerne deux des substances toxiques que nous avons examinées, le dichlorométhane et le plomb, les étiquettes sur les produits de grande consommation pouvant contenir ces substances n'informent pas pleinement les consommateurs des dangers possibles associés à ces produits.

2.37 Pour ce qui est du dichlorométhane, l'étiquetage peut servir à informer les consommateurs de la présence de cette substance toxique dans les décapants pour peinture, les aérosols et les peintures en aérosol vendus au détail. Environnement Canada et Santé Canada ont établi que l'inhalation des émanations se dégageant de ces produits constitue une source d'exposition au dichlorométhane. Santé Canada souligne que, selon les recherches scientifiques, une exposition prolongée au dichlorométhane pourrait causer le cancer chez les êtres humains. Dans le rapport sur les options stratégiques pour le dichlorométhane qui est paru en 1998, il était recommandé que les décapants pour peinture et les produits en aérosol destinés à la vente au public et contenant du dichlorométhane soient étiquetés de manière à indiquer la toxicité chronique et la possible cancérogénicité associées à un usage inapproprié de ces produits. On s'attendait à ce que l'étiquetage des produits contenant du dichlorométhane réduise de 20 % la quantité utilisée de ces produits et, donc, de 20 % la quantité de cette substance toxique rejetée à partir de ces produits.

2.38 Dans le rapport sur les options stratégiques, il était recommandé de mettre en œuvre un programme d'étiquetage dès que le critère de toxicité serait adopté au nombre des exigences futures en matière d'étiquetage, en vertu du *Règlement sur les produits chimiques et contenants de consommation (2001)* pris en application de la *Loi sur les produits dangereux*. Il était enfin recommandé que, si aucun programme d'étiquetage visant les décapants pour peinture n'était mis en œuvre dans le cadre du *Règlement*, un tel programme soit mis en application dans le cadre de la LCPE (1999).

2.39 Le *Règlement sur les produits chimiques et contenants de consommation (2001)* stipule que les produits chimiques de grande consommation, comme les décapants pour peinture, doivent être classifiés et étiquetés. L'étiquetage du produit vise à informer le consommateur des dangers associés à l'exposition involontaire

Dangers aigus — Effets nocifs sur la santé, p. ex., intoxication ou irritation cutanée ou oculaire, provoqués à la suite d'une exposition unique ou de courte durée à une substance toxique.

Dangers chroniques — Effets nocifs sur la santé, comme des cancers ou une toxicité nuisant à la reproduction, provoqués à la suite d'expositions répétées ou d'une exposition de durée prolongée à une substance toxique.

au contenu de ce produit. L'étiquetage vise également à donner des instructions concernant la manipulation sécuritaire du produit pour réduire au minimum les risques liés aux **dangers aigus**. Les dispositions actuelles sur l'étiquetage n'exigent pas que les consommateurs soient informés des **dangers chroniques**, tels que la cancérogénicité possible associée à certaines substances toxiques présentes dans ces produits. Cependant, nous avons remarqué que Santé Canada avait publié une brochure sur l'utilisation sécuritaire des décapants pour peinture, dans laquelle il est indiqué que le dichlorométhane est un composant de ces produits.

2.40 Un des obstacles à l'étiquetage d'un produit pour informer les consommateurs des dangers chroniques associés à ce produit est le débat qui entoure l'approche à adopter. L'approche fondée sur les dangers préconise qu'un produit soit étiqueté simplement parce qu'il contient une substance qui pose un danger chronique, sans considération pour le niveau d'exposition du consommateur à la substance. L'approche fondée sur le risque préconise que l'étiquetage soit basé sur la probabilité de blessure en fonction du danger, de l'exposition prévue du consommateur et de l'utilisation normale du produit. L'efficacité de l'étiquetage des produits de grande consommation fait aussi l'objet de discussions. Nous avons remarqué que l'information sur les dangers aigus et chroniques, comme la cancérogénicité, la mention de ces dangers sur les étiquettes et la formation des travailleurs sont obligatoires pour ce qui est des produits chimiques utilisés en milieu de travail, où le niveau et la durée d'exposition à ces produits sont en général plus élevés que ceux auxquels sont exposés les consommateurs.



Pictogramme proposé dans le cadre du SGH pour les produits contenant des substances toxiques qui posent un danger chronique pour la santé humaine.

2.41 Pour répondre à la question de l'étiquetage concernant les dangers aigus et chroniques associés aux produits de grande consommation, Santé Canada a participé à l'élaboration du Système général harmonisé (SGH) de classification et d'étiquetage des produits chimiques. Le SGH vise aussi les produits antiparasitaires, les produits chimiques en milieu de travail et les produits réglementés au titre du transport des marchandises dangereuses. Les travaux visant à élaborer le SGH ont commencé après le Sommet planète Terre des Nations Unies, qui s'est tenu en 1992, dans le cadre duquel un engagement a été pris en vue d'harmoniser la classification et l'étiquetage des produits chimiques avant 2000, si possible. Dans le Plan d'action adopté au Sommet mondial pour le développement durable de 2002, les pays étaient incités à mettre en application le SGH en 2008 ou avant cette date. Même si les Nations Unies ont présenté la première version du SGH en 2003, la mise en œuvre complète du Système au Canada n'est toujours pas chose faite, et aucune date n'a encore été établie à cet égard. Santé Canada a

indiqué qu'un des principes directeurs pour la mise en œuvre du SGH au Canada est l'harmonisation la plus complète possible avec les États-Unis et le Mexique, ainsi qu'avec d'autres partenaires commerciaux. L'Union européenne a récemment adopté des règlements afin d'aligner sa législation sur le SGH à l'égard de la classification, de l'étiquetage et de l'emballage des produits chimiques. Il est important de souligner qu'une fois intégré au *Règlement sur les produits chimiques et contenantants de consommation (2001)*, le SGH s'appliquerait uniquement aux produits chimiques de grande consommation (par exemple, les solvants et les produits de nettoyage), mais pas à l'ensemble des produits de grande consommation qui pourraient contenir des substances toxiques, notamment celles qui font l'objet de notre vérification, comme le DEHP, les PBDE, le plomb et le mercure.

2.42 Les bijoux bon marché, y compris les bijoux pour enfants, sont un type de produits de grande consommation dans lesquels on trouve des concentrations dangereuses de plomb. En 1999, on a découvert qu'un enfant de cinq ans ayant été exposé au plomb contenu dans un bijou pour enfants présentait une concentration élevée de plomb dans le sang. À la suite de cette constatation, Santé Canada a sollicité l'aide volontaire des fabricants, des distributeurs, des importateurs et des détaillants, leur demandant de s'abstenir de vendre des bijoux pour enfants contenant du plomb et d'apposer des étiquettes sur les bijoux destinés aux jeunes de 15 ans et plus et aux adultes pour les avertir de la présence de plomb et des dangers qui y sont associés. En 2000 et en 2001, Santé Canada a mené des études sur le marché ciblant les produits qui contenaient vraisemblablement du plomb; les résultats ont révélé que les mesures volontaires s'étaient avérées inefficaces pour éliminer du marché canadien les bijoux contenant du plomb. Au cours des activités d'inspection du Ministère, l'étiquette d'avertissement qui avait été recommandée n'a été trouvée qu'à une seule occasion.

2.43 À la fin des années 1990, Santé Canada a entamé des démarches visant à établir une limite réglementaire pour les bijoux destinés aux enfants de moins de 15 ans. Le Ministère a aussi envisagé d'exiger que, pour tout bijou contenant du plomb, une étiquette avertissant le consommateur de la présence de plomb soit apposée sur le bijou lui-même ou sur l'emballage, ou affichée à côté de l'objet; cette démarche s'inscrivait dans le cadre d'une proposition de *Règlement sur les bijoux pour enfants* sous le régime de la *Loi sur les produits dangereux*. Au cours des consultations portant sur le règlement proposé, les détaillants ont indiqué qu'ils considéraient que de telles étiquettes auraient un effet dissuasif considérable sur les consommateurs; de plus, il a été établi que des étiquettes apposées à côté du produit ou

directement sur celui-ci ne seraient pas efficaces. Santé Canada a donc décidé de ne pas utiliser les étiquettes d'avertissement. Par contre, lorsque le *Règlement sur les bijoux pour enfants* est entré en vigueur en 2005, le Ministère a fixé des limites précises pour ce qui est de la teneur en plomb. Depuis, les bijoux pour enfants ayant une teneur en plomb supérieure aux limites fixées ont été ajoutés à la liste des produits interdits en vertu de la *Loi sur les produits dangereux*, et le *Règlement* a été abrogé.

2.44 Santé Canada continue à effectuer des tests ciblés de produits qui contiennent vraisemblablement du plomb afin de déterminer s'ils sont conformes à la réglementation. Ces tests effectués sur le marché montrent qu'il y a encore des bijoux pour enfants ayant des teneurs en plomb trop élevées; toutefois, étant donné que les tests sont effectués sur des échantillons dans lesquels on s'attend à trouver du plomb, les résultats ne sont pas représentatifs du taux de conformité général pour l'ensemble du marché (c.-à-d., le pourcentage de tous les articles sur le marché qui contiennent du plomb). Le Ministère a aussi déployé des efforts, notamment en collaborant avec des fournisseurs étrangers, pour prévenir l'entrée au Canada de produits qui ne respectent pas les exigences canadiennes relativement à la teneur en plomb. Pour ce qui est des produits dont la teneur en plomb dépasse les limites réglementaires, Santé Canada ne dispose pas de l'autorité nécessaire pour forcer le rappel des produits; il doit plutôt négocier des rappels volontaires avec l'industrie. Nous avons remarqué que le projet de loi C-6, *Loi canadienne sur la sécurité des produits de consommation*, qui faisait l'objet d'un examen au Parlement au moment de notre vérification et qui est une composante essentielle du Plan d'action pour assurer la sécurité des produits alimentaires et de consommation adopté par le gouvernement du Canada, donnerait à Santé Canada l'autorité nécessaire pour émettre des rappels obligatoires.

La promotion et la vérification actives de la conformité ne s'appliquent pas à toutes les mesures de contrôle

2.45 Les règlements, les avis relatifs aux plans de prévention de la pollution et les mesures de contrôle volontaires visent à contrôler, à réduire ou à prévenir les émissions de substances toxiques et l'exposition à ces dernières. La promotion et la vérification de la conformité sont des aspects importants pour veiller à ce que les règlements et les mesures de contrôle atteignent leurs objectifs. La promotion de la conformité concerne l'élaboration et la diffusion de renseignements aux personnes ou aux industries soumises aux mesures de contrôle élaborées dans le cadre de la LCPE (1999). L'application de la loi couvre des activités

comme la cueillette d'information, les inspections pour vérifier la conformité, les réponses aux plaintes, les enquêtes et les activités de suivi comme les avertissements et les actions en justice. Nous avons examiné dans quelle mesure Environnement Canada veillait à promouvoir et à assurer la conformité aux mesures de contrôle liées à la LCPE (1999) qui sont en place pour gérer les risques associés aux substances que nous avons examinées.

2.46 En ce qui concerne toutes les substances toxiques inscrites à la liste de l'annexe 1 de la LCPE (1999), Environnement Canada est actuellement chargé de promouvoir et d'assurer la conformité relativement à 46 règlements, à 8 avis relatifs aux plans de prévention de la pollution, à 6 ententes de protection de l'environnement, à 25 codes de pratiques et à 49 lignes directrices. Le Ministère est aussi chargé d'appliquer six règlements sous le régime de la *Loi sur les pêches* ainsi que des règlements qui se rapportent à des lois sur les espèces sauvages. Au moment de notre vérification, Environnement Canada employait environ 290 agents d'exécution et, de ce nombre, 193 étaient responsables d'appliquer les mesures relatives à la pollution, les autres étant affectés à l'application des mesures se rapportant aux espèces sauvages. Le budget pour les activités se rapportant expressément aux substances toxiques que nous avons examinées n'était pas disponible. Nous avons remarqué que le nombre de mesures de contrôle qui relèvent de la responsabilité du Ministère a augmenté au cours des dix dernières années. Cette croissance se poursuivra vraisemblablement, en raison des nouvelles substances qui s'ajouteront à la liste des substances toxiques de l'annexe 1 de la LCPE (1999), à la suite des 4 300 évaluations des risques menées actuellement dans le cadre du Plan de gestion des produits chimiques.

2.47 Compte tenu de l'importance des ressources, des activités de promotion et de vérification de la conformité, du nombre de mesures de contrôle concernées et des risques associés à chaque mesure de contrôle, Environnement Canada n'assure pas un niveau d'effort uniforme en matière de promotion et de vérification de la conformité pour l'ensemble des mesures de contrôle dont il a la responsabilité. Par conséquent, le Ministère établit des priorités de travail en tenant compte de divers facteurs, comme les risques pour la santé humaine et l'environnement, les niveaux de conformité observés dans le passé et les engagements internationaux. Le Conseil de protection de l'environnement, au sein du Ministère, approuve les résultats de ce processus. Seul un nombre limité de mesures de contrôle associées aux substances toxiques que nous avons examinées dans le cadre de la présente vérification ont été considérées comme une priorité pour ce

qui est des interventions de promotion et de vérification de la conformité. Pour la plupart des mesures de contrôle, les interventions liées à la promotion et à la vérification de la conformité étaient surtout de nature réactive, en réponse à des renvois, des plaintes, des enquêtes ou des incidents.

2.48 Les parlementaires et le public doivent obtenir en temps opportun de l'information sur les mesures de contrôle qui font, ou ne font pas, l'objet d'une promotion ou d'une application active. Sinon, il y a un risque que la population ait la fausse impression que toutes les mesures de contrôle visant à gérer les risques liés aux substances toxiques font l'objet d'une promotion et d'une application actives. La divulgation de ce qui est prioritaire et de ce qui ne l'est pas, ainsi que des raisons sous-tendant la décision de ne pas appliquer activement les mesures de contrôle, fournirait un tableau plus complet et plus transparent des interventions du Ministère en matière de promotion et de vérification de la conformité. Dans certains cas, il est peut-être raisonnable que certaines mesures de contrôle ne soient pas prioritaires; par exemple, il se peut que l'industrie faisant l'objet de la réglementation ait changé de façon marquée, rendant cette réglementation ou les mesures de contrôle moins pertinentes.

2.49 La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* stipule que le ministre de l'Environnement doit préparer et déposer au Parlement, dès que possible après la fin de chaque exercice, un rapport sur l'administration et l'application de la *Loi*. Au moment de notre vérification, les rapports annuels pour 2006-2007, 2007-2008 et 2008-2009 de la LCPE (1999) n'avaient pas été déposés. Le plus récent rapport annuel sur l'application de la LCPE (1999), qui remonte à 2005-2006, établissait clairement quels étaient les règlements qu'Environnement Canada considérait comme prioritaires pour ce qui est de leur mise en application. Cependant, le rapport n'indiquait pas quelles étaient les mesures de contrôle non prioritaires, et il n'expliquait pas non plus les raisons sous-tendant la décision de ne pas appliquer activement ces mesures de contrôle ni les conséquences possibles de ne pas les appliquer. De plus, les taux de conformité à l'égard des mesures de contrôle prioritaires n'étaient pas indiqués.

2.50 Recommandation. Environnement Canada devrait publier les rapports annuels en attente sur la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* et veiller à ce que les rapports à venir soient publiés au moment voulu. Dans ces rapports, le Ministère devrait présenter un tableau complet et transparent des activités de promotion et de vérification de la conformité effectuées l'année précédente ainsi que les résultats qui en découlent, y compris les taux de conformité.

Réponse d'Environnement Canada. Recommandation acceptée. Le rapport annuel d'Environnement Canada en vertu de la LCPE (1999) porte sur les mesures et les réalisations du gouvernement du Canada dans le champ d'application de la *Loi* : recherches, application de la loi, administration de la loi, progrès dans la gestion des substances chimiques, etc. La plupart de ces activités sont aussi rapportées dans le Registre environnemental de la LCPE, qui est mis à jour quotidiennement, au besoin. Le Ministère s'assurera que les rapports annuels exigés par la LCPE (1999) sont rédigés en temps opportun. Vers le début de 2010, Environnement Canada, avec le soutien de Santé Canada, sera à jour dans la publication des rapports et, à partir de là, les rapports seront publiés annuellement à l'automne.

Environnement Canada considère que les taux de conformité sont un élément important de son cadre stratégique d'application de la loi — lequel définit les indicateurs de rendement pour différentes substances toxiques — et poursuivra ses efforts pour déterminer les taux de conformité en vue de les inclure dans les futurs rapports annuels.

Évaluation du rendement

Le rendement d'un certain nombre de mesures de contrôle fait l'objet d'une évaluation

2.51 Une fois qu'une mesure de contrôle est en place, il est important d'évaluer son rendement, y compris les niveaux de conformité et ses répercussions sur la réduction des émissions des substances toxiques et de l'exposition à ces dernières. Les évaluations du rendement aident les agents des ministères à savoir si une mesure de contrôle donne les résultats escomptés, si les progrès prévus sont en bonne voie ou si des interventions supplémentaires sont requises. Nous avons examiné si Environnement Canada et Santé Canada avaient procédé à l'évaluation de leurs mesures de contrôle pour déterminer si celles-ci atteignaient les objectifs prévus. Nous avons centré notre attention sur les mesures de contrôle établies dans le cadre de la LCPE (1999) qui ciblaient les substances toxiques que nous avons examinées ainsi que les bijoux pour enfants assujettis à la *Loi sur les produits dangereux*. Nous avons aussi examiné si les ministères utilisaient l'information provenant de leurs évaluations du rendement pour éclairer et améliorer les interventions en matière de gestion des risques.

2.52 Nous avons constaté qu'Environnement Canada et Santé Canada procédaient à l'évaluation du rendement d'un certain nombre des mesures de contrôle que nous avons examinées. Nous avons remarqué que, selon le processus actuel, les mesures de contrôle sont évaluées indépendamment les unes des autres, plutôt que de manière globale pour chaque substance toxique. Un éventail de méthodes ont

été utilisées pour évaluer le rendement, entre autres des évaluations et examens officiels, des rapports d'étape sur les avis relatifs aux plans de prévention de la pollution, la surveillance de la conformité et l'utilisation des données de surveillance. Les résultats de ces évaluations du rendement donnent un tableau varié de l'efficacité des mesures de contrôle. Dans certains cas, le rendement d'une mesure s'est révélé insatisfaisant, donnant lieu à des changements dans la manière de gérer la substance toxique (voir la pièce 2.4). Dans d'autres cas, par exemple pour ce qui est des règlements concernant les rejets de dioxines et de furanes dans l'eau par les usines de pâtes et papiers ou des règlements sur la teneur en plomb dans l'essence, les ministères ont conclu que les mesures de contrôle avaient contribué de manière positive à la réduction des émissions. Pour ce qui est de mesures de contrôle particulières, comme le nouveau *Règlement sur les BPC*, la proposition de règlement sur le DEHP et les récents avis relatifs aux plans de prévention de la pollution, il est encore trop tôt pour qu'elles aient fait l'objet d'une évaluation.

Pièce 2.4 L'évaluation du rendement des mesures de contrôle a donné lieu à de nouvelles approches en matière de gestion des risques

BPC — La Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants de l'ONU oblige le Canada à s'employer résolument à éliminer l'utilisation des BPC dans les équipements d'ici 2025. Lorsqu'Environnement Canada a évalué la situation concernant les BPC au Canada, il a déterminé que le régime réglementaire existant pour le contrôle des BPC ne permettrait pas au Canada de respecter ses obligations dans le cadre de la Convention. Par conséquent, un nouveau régime réglementaire, qui figure dans le *Règlement sur les BPC* de 2008, a été mis en place. On s'attend à ce que ce régime réglementaire élimine d'ici 2025 les BPC dans les équipements (présentant des concentrations de 50 mg/kg ou plus) utilisés ou entreposés.

Mercure — Les travaux de recherche montrent que des cliniques dentaires rejettent chaque année du mercure dans les eaux usées. Le Conseil canadien des ministres de l'environnement a établi un standard pancanadien dont l'objectif était d'amener 95 % des dentistes au Canada à modifier leur mode de travail de manière à éliminer le mercure de leur flux de déchets. En 2007, une étude a révélé que 70 % des dentistes se conformaient à cette norme. En avril 2009, s'appuyant sur ces informations, Environnement Canada a publié un projet d'avis exigeant que les dentistes qui n'avaient pas encore mis en application cette norme élaborent un plan de prévention de la pollution.

Environnement Canada et Santé Canada n'ont pas de processus officiel pour obtenir des informations nouvelles et cerner les nouveaux risques

2.53 Étant donné que l'information et la recherche scientifiques ne sont pas immuables, il est important qu'Environnement Canada et Santé Canada se tiennent au courant des nouvelles informations, comme les dangers et les voies d'exposition, concernant les substances

toxiques. Même s'il n'est pas nécessaire, en vertu de la LCPE (1999), de réévaluer des substances déjà considérées toxiques, nous nous attendions à ce que ces deux ministères se tiennent au fait des nouvelles connaissances concernant ces substances. Le fait de se tenir constamment au courant permet de minimiser le risque de ne pas avoir certaines nouvelles informations significatives qui peuvent apporter un éclairage différent et, le cas échéant, entraîner des changements dans les interventions en matière de gestion des risques.

2.54 Nous avons constaté qu'Environnement Canada et Santé Canada n'ont pas de processus officiel pour évaluer les nouvelles informations sur les substances que nous avons examinées. Ils n'ont pas non plus établi de critères précis pour déterminer si — ou quand — des interventions en matière de gestion des risques devraient être modifiées en raison de nouvelles informations comme les résultats de nouvelles études sur la toxicité d'une substance ou des changements importants dans les quantités utilisées ou rejetées dans l'environnement. Nous avons formulé des observations semblables lors de notre vérification de 1999 sur la gestion des risques liés aux substances toxiques. Pour appuyer le processus d'évaluation, y compris la réévaluation des substances, Environnement Canada et Santé Canada entreprennent leurs propres études et projets de recherche sur les substances toxiques et répertorient les nouvelles recherches scientifiques. De plus, des agents des deux ministères se tiennent au courant des conférences scientifiques et y assistent, et échangent de l'information, de manière officielle ou non, avec leurs partenaires internationaux. Environnement Canada et Santé Canada disposent aussi d'un certain nombre de processus pour recueillir de nouveaux renseignements en vertu des dispositions de la LCPE (1999). Ainsi, selon l'article 70, une personne est tenue de communiquer aux ministres de la Santé et de l'Environnement toute information en sa possession lui permettant de conclure qu'une substance qu'elle utilise est effectivement ou potentiellement toxique; et selon l'article 75, le ministre de l'Environnement doit, dans la mesure du possible, fixer des modalités d'échange de l'information avec les autres ordres de gouvernement.

2.55 Les BPC contenus dans les produits d'étanchéité pour les bâtiments. La publication par Environnement Canada de l'ébauche du rapport sur l'état des connaissances scientifiques concernant le décabromodiphényléther (décaBDE), un élément de la famille des polybromodiphényléthers (PBDE), au début de 2009, et la réaction de Santé Canada aux nouvelles connaissances scientifiques sur la toxicité du plomb illustrent la façon dont ces ministères ont été mis au courant de l'existence de nouvelles recherches scientifiques et y ont réagi. Une question à laquelle ces ministères n'ont toutefois pas entièrement donné suite est celle de l'utilisation antérieure des BPC dans les produits d'étanchéité pour les bâtiments. Pour accroître la durabilité et l'élasticité, cette substance était autrefois ajoutée aux produits d'étanchéité et de calfeutrage utilisés dans la construction de bâtiments comme les écoles, les hôpitaux, les édifices à bureau et les bâtiments résidentiels, et ce, depuis les années 1950 jusqu'au milieu des années 1970. Réglementée au Canada depuis 1977, l'utilisation de BPC dans de tels produits est maintenant interdite. L'élimination des BPC présents dans les déchets, notamment les produits de calfeutrage et la peinture, est aussi réglementée. Cependant, des travaux de recherche menés par plusieurs organismes depuis les années 1990 indiquent que l'utilisation de BPC dans les produits d'étanchéité peut constituer une source d'exposition continue à de faibles concentrations de BPC, présenter des risques pour les travailleurs qui rénovent ou démolissent ces bâtiments et entraîner une contamination localisée du sol et la production de déchets contaminés. Nous avons constaté que ni Environnement Canada ni Santé Canada n'avaient réagi à ces recherches en procédant, par exemple, à des études en vue de déterminer la présence et l'importance des BPC dans les produits d'étanchéité pour les bâtiments, notamment dans les installations fédérales et les édifices sur les terres fédérales. Nous soulignons le fait que plusieurs pays signataires de la Convention de Stockholm ont reconnu ce problème.

La surveillance des substances toxiques est en voie de devenir plus exhaustive

2.56 Nous nous attendions à ce qu'Environnement Canada et Santé Canada effectuent une surveillance des rejets de substances toxiques et de leur présence chez les êtres humains et les espèces sauvages, de manière à connaître les progrès réalisés quant à la gestion des substances toxiques. Les renseignements sur la présence de substances toxiques chez les êtres humains peuvent aider les médecins, les décideurs et les autorités de réglementation à cerner les possibilités de réduction de l'exposition et des risques pour la santé. Il est important de connaître les tendances puisque celles-ci peuvent fournir de

l'information sur les progrès accomplis en matière de protection de la santé humaine et de l'environnement.

2.57 Lors de notre vérification de 2002 sur la gestion des substances toxiques, nous avons constaté des lacunes en ce qui concerne les connaissances sur les concentrations de substances toxiques dans l'organisme des Canadiens (par exemple, dans le lait maternel et le sang). Nous avons aussi remarqué que Santé Canada n'avait pas de programme pour évaluer ce genre d'information à l'échelle nationale, bien que le Ministère ait effectué certaines études régionales sur quelques substances toxiques particulières.

2.58 Santé Canada a lancé plusieurs études d'envergure pour mieux évaluer la présence de substances toxiques dans l'organisme des Canadiens de manière à établir d'importantes données de référence qui permettront de déterminer si les efforts déployés pour gérer les substances toxiques se traduisent par un meilleur état de santé de la population.

2.59 Une de ces études est l'Enquête canadienne sur les mesures de la santé (ECMS), menée par Statistique Canada en partenariat avec Santé Canada. Pendant deux ans (de 2007 à 2009), 5 500 personnes, choisies au hasard dans l'ensemble du pays, participent à cette étude en vue de déterminer les concentrations de substances toxiques, comme le plomb, le mercure, les PBDE et les phtalates, dans le sang (biosurveillance). Santé Canada souligne que le protocole actuel de l'ECMS est représentatif de 96 % de la population canadienne, âgée entre 6 et 79 ans. Même si le premier cycle de l'ECMS exclut les enfants de moins de 6 ans, la prochaine étape devrait inclure les enfants de 3 à 5 ans. D'autres études de biosurveillance axées sur les enfants sont en cours. Les résidents des réserves indiennes ne participent pas à l'ECMS; cependant, Santé Canada a entrepris un programme de biosurveillance auprès des Premières nations afin de couvrir ce segment de la population.

2.60 L'Étude mère-enfant sur les composés chimiques de l'environnement (étude MIREC) de 2007 est une autre étude importante. Dans le cadre de cette étude, échelonnée sur cinq ans et menée auprès de 2 000 femmes et de leur nouveau-né, la présence de substances toxiques comme le plomb et le mercure est évaluée. Même si elle a été conçue comme une étude longitudinale, ce qui suppose un financement permanent, seule la première phase de l'étude est actuellement financée. Le recours à d'autres méthodes pour obtenir le financement permanent nécessaire est actuellement envisagé.

2.61 Environnement Canada et Santé Canada mettent en œuvre une approche plus large et exhaustive pour surveiller les substances toxiques, à laquelle s'intégreraient l'ECMS, l'étude MIREC et d'autres études de biosurveillance. D'autres études en cours ou en voie d'élaboration portent sur la surveillance des lixiviats dans les sites d'enfouissement, la surveillance des effluents d'eaux usées municipales et la présence de substances toxiques à l'intérieur des maisons au Canada (Enquête sur la poussière domestique au Canada) (voir la pièce 2.5).

Pièce 2.5 Des substances toxiques sont présentes dans la poussière domestique

Plusieurs études ont montré que la poussière domestique joue un rôle dans l'exposition aux substances toxiques. La présence de substances toxiques, comme le plomb, le mercure, les PBDE, les phtalates et les BPC, a été observée dans la poussière domestique partout dans le monde.

Certains produits que l'on trouve dans les maison — de l'équipement électronique aux produits de nettoyage domestique en passant par les jouets en plastique — peuvent contenir des substances toxiques qui sont rejetées dans l'environnement lorsque le produit est utilisé ou qu'il se décompose. Ces substances, dont certaines se lient aux particules de poussières, peuvent être inhalées ou ingérées, particulièrement par de jeunes enfants.

En 2007, Santé Canada a lancé l'Enquête sur la poussière domestique au Canada pour examiner les concentrations de base des substances chimiques dans la poussière domestique, dans 1 040 maisons choisies au hasard dans 13 villes canadiennes. L'échantillonnage sera terminé d'ici 2010. À ce jour, l'étude a principalement porté sur le plomb dans la poussière domestique. Les concentrations d'un certain nombre d'autres substances devraient également faire l'objet de mesures.

2.62 Ces études s'ajoutent à des initiatives de surveillance et de recherche existantes comme l'Étude canadienne sur l'alimentation totale menée par Santé Canada, à des programmes de surveillance régionale comme ceux qui se déroulent dans la région des Grands Lacs et dans le Nord canadien, et au programme de surveillance des contaminants chez les espèces sauvages d'Environnement Canada.

2.63 L'Inventaire national des rejets de polluants est un outil important du programme de surveillance du gouvernement fédéral. Il est utilisé pour évaluer le rendement des mesures de contrôle et pour aider le public à mieux comprendre les rejets de polluants au Canada. L'Inventaire, qui contient des données provenant d'installations où certains seuils de déclaration sont atteints, répertorie qui rejette des polluants, quels sont les types de polluants rejetés, et dans quelles collectivités se retrouvent ces polluants. Le commissaire à l'environnement et au développement durable a mené simultanément une vérification distincte de l'Inventaire, dont il est fait état au chapitre 3 du présent rapport.

Il faut un processus d'évaluation des stratégies de gestion des risques qui soit plus officiel et réalisé au moment opportun

2.64 Il est important de disposer de processus pour évaluer les progrès généraux accomplis quant aux stratégies de gestion des risques, car pareils processus permettent de dresser un tableau exhaustif sur la façon dont sont gérées les substances toxiques, facilitent une amélioration continue et font partie intégrante du processus global de gestion des risques. Nous avons examiné si Environnement Canada et Santé Canada avaient mis en place des processus prévoyant des évaluations périodiques des progrès réalisés relativement aux stratégies de gestion des risques et aux interventions en gestion des risques qui y sont associées pour des substances toxiques choisies. Nous avons remarqué que les ministères évaluent le rendement de certaines mesures de contrôle; cependant, nous avons aussi constaté qu'ils n'ont pas établi de processus pour évaluer périodiquement l'ensemble des progrès accomplis à l'égard des objectifs fixés dans le cadre des stratégies existantes de gestion des risques pour les substances toxiques que nous avons examinées. Des examens périodiques documentés, qui témoignent de l'engagement de la haute direction, donneraient une plus grande assurance que les ministères s'occupent de questions importantes telles que le caractère adéquat et le succès des interventions en matière de gestion des risques, la nécessité d'établir de nouvelles interventions à ce chapitre ou d'apporter des changements à des mesures de contrôle existantes, et la nécessité de mettre à jour des stratégies de gestion des risques. L'intégration de l'information tirée des nouvelles recherches (par exemple, sur l'utilisation des BPC dans les produits d'étanchéité) et des résultats de la surveillance et des interventions effectuées par d'autres instances donnerait lieu à une évaluation plus complète des progrès accomplis en matière de gestion des substances toxiques.

2.65 Plusieurs de nos observations au cours de la vérification ont soulevé des questions quant à la rapidité à laquelle le gouvernement fédéral intervient, ce qui est un aspect important à prendre en considération dans le cadre d'une évaluation des progrès accomplis. Ainsi, le DEHP a été déclaré toxique en 1994, mais ce n'est qu'en 1999 qu'il a été ajouté à la liste des substances toxiques de l'annexe 1 de la LCPE (1999); et des règlements sur le DEHP et cinq autres phtalates n'ont été proposés que 15 ans après que ces substances aient été déclarées toxiques (ainsi que nous l'avons signalé au paragraphe 2.35, certaines mesures volontaires avaient été prises entre-temps). En 2002, un groupe de travail de Santé Canada signalait dans un document que les déchets environnementaux contenant des phtalates constituaient

une priorité; toutefois aucune intervention n'a encore été faite. Pour ce qui est de l'étiquetage des produits chimiques de grande consommation concernant les dangers aigus et la manipulation sécuritaire, des progrès ont été accomplis; cependant, en ce qui concerne les dangers chroniques, l'étiquetage de ces produits reste à venir. De plus, même si des travaux de recherche indiquaient, dès la fin des années 1990, que les enfants étaient probablement plus sensibles à de faibles concentrations de plomb que ce que l'on pensait précédemment, les limites réglementaires sur la teneur en plomb des bijoux pour enfants ne sont entrées en vigueur qu'en 2005, à la suite de mesures volontaires.

2.66 Recommandation. Environnement Canada et Santé Canada devraient veiller à ce que la mise en œuvre des stratégies de gestion des risques soit périodiquement évaluée, documentée et examinée par la haute direction. Il faudrait mettre en place des critères précis qui incitent à procéder plus rapidement à des évaluations si de nouvelles informations le justifient.

Réponse commune d'Environnement Canada et de Santé Canada. Recommandation acceptée. Environnement Canada et Santé Canada ont évalué et revu leurs stratégies de gestion des risques. Depuis 2008, le gouvernement du Canada a demandé que des cadres de rendement soient élaborés pour toute réglementation à incidence élevée. Les deux ministères se conforment à cette directive, y compris pour les substances réglementées dans le cadre du Plan de gestion des substances chimiques, et vont considérer l'application de cette norme gouvernementale à tous les nouveaux instruments et non seulement à ceux ayant une incidence élevée. Les ministères élaboreront des critères spécifiques pour cette application plus large des cadres de rendement d'ici l'automne 2010.

Les ministères ont déjà en place des sources d'information pour les aider à déterminer s'il y a des risques qui ne sont pas visés par les pratiques actuelles de gestion des risques. Environnement Canada et Santé Canada élaboreront et documenteront ce processus et les critères qui s'appliquent.

Conclusion

2.67 La présente vérification a porté sur la gestion, par Environnement Canada et Santé Canada, de sept substances déclarées toxiques en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. Les ministères ont mis en place ou proposé une gamme de mesures de contrôle visant à réduire d'importantes sources d'émissions et l'exposition associées à ces substances toxiques. De plus, ils ont évalué le rendement de plusieurs mesures de contrôle et établi des initiatives de biosurveillance et de surveillance environnementale qui, si elles sont poursuivies à long terme, produiront des informations importantes pour estimer le succès des mesures de gestion des risques et déterminer si d'autres mesures pourraient s'avérer nécessaires. Ces constatations nous amènent à conclure que le régime de gestion des risques adopté est adéquat. Par ailleurs, nous avons repéré d'importants secteurs à améliorer dont il faut s'occuper, en particulier l'élaboration et l'évaluation périodique de stratégies de gestion des risques.

2.68 Un des secteurs à améliorer est lié à l'utilisation de stratégies de gestion des risques pour le plomb et le mercure. Même si ces deux substances toxiques sont gérées depuis plus de 30 ans, elles ne font l'objet d'aucune stratégie de gestion des risques comportant une vue d'ensemble des objectifs et des priorités du gouvernement fédéral en matière de gestion de ces substances toxiques. Une description claire des objectifs et des priorités concernant ces substances contribuerait à renforcer la gestion de ces substances, de même qu'à améliorer la transparence et la reddition de comptes.

2.69 Une lacune importante du régime de gestion des risques est l'étiquetage visant les dangers chroniques associés à l'utilisation de produits chimiques de grande consommation. Le dichlorométhane, l'une des substances toxiques que nous avons examinées, est utilisé dans les décapants pour peinture. Les étiquettes actuelles des décapants pour peinture indiquent la présence de dichlorométhane, informent les utilisateurs des dangers aigus associés au produit (par exemple, empoisonnement) et donnent des instructions sur l'utilisation sécuritaire du produit. Cependant, l'étiquette ne contient aucun avertissement permettant aux consommateurs de savoir que le produit contient une substance qui est intrinsèquement toxique et peut-être cancérigène.

2.70 En collaboration avec d'autres partenaires fédéraux, Santé Canada a entrepris plusieurs importantes études de biosurveillance visant à évaluer la présence de produits chimiques toxiques dans l'organisme des Canadiens. Les données de référence issues de ces études serviront à déterminer si les efforts associés à la gestion des substances toxiques conduisent à de meilleurs résultats sur le plan de la santé. Les initiatives de biosurveillance font partie d'une approche plus large et plus complète de surveillance des substances toxiques qu'Environnement Canada et Santé Canada mettent actuellement en œuvre dans le cadre du Plan de gestion des produits chimiques.

2.71 Environnement Canada et Santé Canada évaluent le rendement d'un certain nombre de mesures de contrôle qu'ils ont mises en place et prennent les moyens pour que leurs connaissances des risques restent à jour. Cependant, les ministères ne disposent pas d'un processus systématique de regroupement périodique des connaissances et d'évaluation des progrès généraux réalisés dans la gestion des substances que nous avons examinées. Des évaluations périodiques permettraient aux agents des ministères et à d'autres intervenants de savoir dans quelle mesure les risques associés à ces substances toxiques sont bien gérés, si les mesures de contrôle sont suffisantes, si les progrès généraux sont raisonnables et réalisés en temps opportun et si des changements aux mesures et aux stratégies de gestion des risques sont requis.

À propos de la vérification

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Objectif

Notre vérification avait pour objectif de déterminer si Environnement Canada et Santé Canada avaient mis en place un régime de gestion des risques adéquat pour des substances toxiques choisies.

Étendue et méthode

Nous avons examiné les sept substances suivantes, qui font partie de la liste des substances toxiques de l'annexe 1 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* [LCPE (1999)] :

- plomb;
- mercure;
- phtalate de bis(2-éthylhexyle) ou DEHP;
- biphényles polychlorés (BPC);
- dibenzodioxines polychlorées (dioxines) et dibenzofuranes polychlorés (furanes);
- dichlorométhane;
- polybromodiphényléthers (PBDE).

Ces substances toxiques ont été retenues pour la présente vérification parce qu'elles sont représentatives d'une gamme de risques pour les Canadiens ainsi que de diverses sources d'exposition, notamment les émissions industrielles et l'exposition liée aux produits de grande consommation, y compris les produits ménagers. Non seulement ces substances toxiques affectent la santé humaine ou l'environnement, mais elles peuvent persister dans l'environnement. Il s'est aussi écoulé suffisamment de temps pour que des mesures de gestion des risques visant ces substances aient été mises en place et évaluées. En vertu de la LCPE (1999), lorsqu'une substance est déclarée toxique, un instrument de contrôle doit être élaboré et mis en place dans un délai de trois ans et demi. Par conséquent, l'attention accordée aux PBDE, qui ont été inscrits à la liste des substances toxiques de l'annexe 1 de la LCPE (1999) en 2006, s'est limitée à la stratégie de gestion des risques pour cette substance. Nous n'avons pas examiné la conduite des évaluations des risques visant à déterminer si une substance était toxique, car cette question constituait l'objet du chapitre 1 du rapport du commissaire de mars 2008.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons rencontré des représentants d'Environnement Canada et de Santé Canada afin de déterminer la façon dont les ministères avaient examiné, évalué et favorisé la conformité et l'application de la loi à l'égard des mesures respectives de prévention et de contrôle. Nous avons également rencontré divers intervenants, notamment des représentants des organisations

environnementales non gouvernementales, de l'industrie, de certaines organisations internationales et du milieu universitaire. Nous avons aussi fait l'examen de la documentation fournie par Environnement Canada et Santé Canada concernant les substances toxiques que nous avons examinées.

Critères

Voici les critères qui ont permis de mener cette vérification ainsi que leurs sources.

Critères	Sources
<p>Nous nous attendions à ce qu'Environnement Canada et Santé Canada aient établi, pour les substances toxiques choisies, des stratégies de gestion des risques comportant des objectifs clairs, des attentes en matière de rendement et des échéanciers pour contrôler, réduire ou prévenir les risques.</p>	<p><i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • paragraphe 2j), Application administrative; • partie 4, Prévention de la pollution; • partie 5, Substances toxiques;
<p>Nous nous attendions à ce qu'Environnement Canada et Santé Canada aient mis en place des mesures de contrôle visant les risques et les sources d'émissions ou d'exposition définies dans la phase d'évaluation des risques, et à ce que les ministères aient fait la promotion de la conformité à ces mesures de contrôle.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • partie 7, Contrôle de la pollution et gestion des déchets. <p>Environnement Canada, <i>Le processus de gestion des substances toxiques</i> (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Responsabilités dans le processus de gestion des substances toxiques;
<p>Nous nous attendions à ce qu'Environnement Canada et Santé Canada aient évalué la mise en œuvre de leurs stratégies de gestion des risques pour les substances toxiques choisies (notamment la couverture et le rendement des mesures de contrôle ainsi que les nouvelles données sur les risques), et à ce que les ministères aient utilisé ces données pour éclairer et améliorer les mesures de gestion des risques.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie de gestion des risques; • Outils et instruments de gestion. <p>Environnement Canada, <i>Politique de gestion des substances toxiques</i> (1995)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voie 1 — Élimination virtuelle de l'environnement • Voie 2 — Gestion intégrale <p>Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Évaluation, choix et mise en œuvre d'instruments d'action gouvernementale</i> (2007), étapes 2 à 7</p> <p>Association canadienne de normalisation, <i>Gestion des risques : Guide à l'intention des décideurs</i> (CAN/CSA-Q850-97 [R2009])</p> <p>Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Élaboration et utilisation des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats</i> (2005), sections 1.1 et 1.3</p> <p>Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada</i> (2000), Section B : Quatre engagements en matière de gestion, pages 5 et 6</p>

La direction a examiné les critères de vérification et elle a reconnu leur validité.

Période visée par la vérification

Notre vérification a examiné les mesures de gestion des risques adoptées depuis que les substances ont été ajoutées à la liste des substances toxiques de l'annexe 1 de la LCPE. Cependant, la vérification portait principalement sur les mesures de gestion des risques mises en place depuis 1999.

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 30 juin 2009.

Équipe de vérification

Directeur principal : Jim McKenzie

Vérificateur principal : Roger Hillier

Zakia Ammari

Catherine Johns

Jean Marie Rulinda

Johanne Sanschagrin

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

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 2 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
<p>Stratégies de gestion des risques</p> <p>2.30 Environnement Canada et Santé Canada devraient établir et appliquer des stratégies de gestion des risques pour le plomb et le mercure qui fournissent des descriptions complètes et récapitulatives des progrès réalisés par le gouvernement fédéral à ce jour. Ces stratégies de gestion des risques devraient décrire les objectifs qui restent à atteindre, les priorités, les interventions en cours ou prévues, les échéanciers ainsi que les programmes de surveillance en place pour faire face aux risques continus que ces substances toxiques posent pour la santé humaine et l'environnement. (2.18-2.29)</p>	<p>Réponse commune d'Environnement Canada et de Santé Canada. Recommandation acceptée. Les ministères ont déjà pris des mesures importantes afin de réduire l'exposition des Canadiens au plomb et au mercure. Présentement, moins de 1 % des Canadiens de 6 à 79 ans ont des concentrations de plomb dans le sang supérieures à la valeur canadienne recommandée, qui correspond au niveau à partir duquel il convient d'envisager des mesures visant à réduire l'exposition à la substance. Dans les années 1970, cette proportion, pour les Canadiens âgés de 6 ans et plus, était de 25 %. On note, entre 1970 et 2008, une diminution de 99,7 % du plomb dans les émissions atmosphériques. Les émissions de mercure ont diminué de 90 % depuis les années 1960.</p> <p>Les stratégies de gestion des risques sont mises à jour en fonction des nouvelles découvertes scientifiques pour s'attaquer aux risques actuels, selon leur priorité relative en matière de protection de la santé humaine et de l'environnement.</p> <p>Santé Canada finalise actuellement, à partir des dernières découvertes scientifiques, une évaluation toxicologique complète du plomb pour consultation (prévue pour la mi-2010) et une stratégie révisée de gestion des risques dotée d'objectifs, d'attentes en matière de rendement et d'échéanciers clairs (prévue pour la fin de 2010) pour poursuivre dans la voie des 20 mesures existantes.</p> <p>Pour réduire davantage l'exposition au mercure, Environnement Canada a élaboré des stratégies visant le mercure dans les produits, les émissions au pays restantes et les émissions d'autres pays. Ces stratégies seront regroupées dans une stratégie intégrée en matière de mercure — avec des objectifs, des attentes en matière de rendement et des échéanciers clairs — pour publication d'ici l'hiver 2009-2010.</p>

Recommandation	Réponse
	<p>Environnement Canada et Santé Canada intégreront les mesures concernant les répercussions prioritaires pour la santé humaine et l'écologie.</p>
<hr/>	
<p>Mesures de contrôle</p> <p>2.50 Environnement Canada devrait publier les rapports annuels en attente sur la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i> et veiller à ce que les rapports à venir soient publiés au moment voulu. Dans ces rapports, le Ministère devrait présenter un tableau complet et transparent des activités de promotion et de vérification de la conformité effectuées l'année précédente ainsi que les résultats qui en découlent, y compris les taux de conformité. (2.31-2.49)</p>	<p>Réponse d'Environnement Canada. Recommandation acceptée. Le rapport annuel d'Environnement Canada en vertu de la LCPE (1999) porte sur les mesures et les réalisations du gouvernement du Canada dans le champ d'application de la <i>Loi</i> : recherches, application de la loi, administration de la loi, progrès dans la gestion des substances chimiques, etc. La plupart de ces activités sont aussi rapportées dans le Registre environnemental de la LCPE, qui est mis à jour quotidiennement, au besoin. Le Ministère s'assurera que les rapports annuels exigés par la LCPE (1999) sont rédigés en temps opportun. Vers le début de 2010, Environnement Canada, avec le soutien de Santé Canada, sera à jour dans la publication des rapports et, à partir de là, les rapports seront publiés annuellement à l'automne.</p> <p>Environnement Canada considère que les taux de conformité sont un élément important de son cadre stratégique d'application de la loi — lequel définit les indicateurs de rendement pour différentes substances toxiques — et poursuivra ses efforts pour déterminer les taux de conformité en vue de les inclure dans les futurs rapports annuels.</p>

Recommandation	Réponse
<p>Évaluation du rendement</p> <p>2.66 Environnement Canada et Santé Canada devraient veiller à ce que la mise en œuvre des stratégies de gestion des risques soit périodiquement évaluée, documentée et examinée par la haute direction. Il faudrait mettre en place des critères précis qui incitent à procéder plus rapidement à des évaluations si de nouvelles informations le justifient. (2.51-2.65)</p>	<p>Réponse commune d'Environnement Canada et de Santé Canada. Recommandation acceptée. Environnement Canada et Santé Canada ont évalué et revu leurs stratégies de gestion des risques. Depuis 2008, le gouvernement du Canada a demandé que des cadres de rendement soient élaborés pour toute réglementation à incidence élevée. Les deux ministères se conforment à cette directive, y compris pour les substances réglementées dans le cadre du Plan de gestion des substances chimiques, et vont considérer l'application de cette norme gouvernementale à tous les nouveaux instruments et non seulement à ceux ayant une incidence élevée. Les ministères élaboreront des critères spécifiques pour cette application plus large des cadres de rendement d'ici l'automne 2010.</p> <p>Les ministères ont déjà en place des sources d'information pour les aider à déterminer s'il y a des risques qui ne sont pas visés par les pratiques actuelles de gestion des risques. Environnement Canada et Santé Canada élaboreront et documenteront ce processus et les critères qui s'appliquent.</p>

Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — Automne 2009

Table des matières principale

Le point de vue du commissaire
Points saillants — Chapitres 1 à 4
Annexe

- Chapitre 1** L'application de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale
- Chapitre 2** Les risques liés aux substances toxiques
- Chapitre 3** L'Inventaire national des rejets de polluants
- Chapitre 4** Les pétitions en matière d'environnement

