

3.04–Programme sur la qualité de l'air

CONTEXTE

Le ministère de l'Environnement a pour mandat de protéger, de restaurer et d'améliorer l'environnement afin d'assurer la santé publique et la vitalité économique. Pour s'acquitter de son mandat, le ministère élabore des programmes et conclut des partenariats dans le but d'offrir un air, une eau et des terres plus propres, de pair avec des écosystèmes plus sains.

En ce qui a trait à un air plus propre, les polluants dans l'atmosphère peuvent présenter de graves dangers pour la santé et entraîner notamment des anomalies congénitales, des maladies cardiaques, de l'asthme et d'autres troubles respiratoires. Les pluies acides peuvent avoir une incidence négative sur l'environnement en endommageant la végétation, les lacs, les poissons et les écosystèmes fragiles. L'épuisement de la couche d'ozone accroît le risque de cancers de la peau. L'Ontario Medical Association a estimé que la pollution de l'air en l'an 2000 pouvait entraîner 1 900 décès prématurés et 9 800 cas d'hospitalisation et que le coût de la pollution de l'air pour l'Ontario, en ce qui concerne les soins de santé et la diminution de la productivité, est de 10 milliards de dollars.

Il existe un certain nombre de lois et de règlements qui contribuent à protéger la qualité de l'air en Ontario. À cet égard, mentionnons tout particulièrement la *Loi sur la protection de l'environnement*. Cette loi établit une interdiction générale quant au renvoi de contaminants dans l'environnement en quantités supérieures à celles permises par les règlements et précise les pouvoirs quant aux inspections et aux études environnementales.

Pour faire en sorte que l'air soit plus propre, le ministère a établi un certain nombre de programmes destinés à vérifier les émissions et les teneurs en polluants atmosphériques. Ces programmes comprennent notamment :

- un réseau de surveillance de l'air ambiant regroupant 37 stations situées un peu partout en Ontario qui mesurent les teneurs en polluants atmosphériques courants et font rapport publiquement au sujet de l'indice de la qualité de l'air;

-
- l'émission de certificats d'autorisation visant à restreindre le rejet de contaminants dans l'environnement;
 - des rapports sur les émissions dans l'air qui exigent de toutes les installations industrielles d'envergure qu'elles surveillent leurs émissions et présentent des rapports publics à ce sujet, en ce qui concerne plus de 350 substances atmosphériques;
 - le programme Conformité d'installations sélectionnées aux normes de qualité de l'air (CISNQA), qui exige des installations retenues qu'elles présentent des rapports au sujet des émissions directement au ministère, ce qui permet ainsi au ministère de déterminer si ces installations respectent les normes établies;
 - des plafonds visant la réduction des émissions pour toutes les centrales électriques qui consomment des combustibles fossiles, afin d'aider à réduire les quantités d'anhydride sulfureux et d'oxydes d'azote rejetées dans l'air;
 - le programme Air pur, qui porte sur la vérification des véhicules à moteur afin de repérer les émissions excessives de substances comme le monoxyde de carbone;
 - une Patrouille anti-smog mobile qui assure l'application, sur la route, des normes quant aux émissions des véhicules;
 - une équipe d'intervention spéciale de l'Ontario (SWAT) composée d'agents d'exécution qui effectuent des inspections surprises d'installations dans des secteurs industriels choisis.

En 2002-2003, le ministère a dépensé environ 28 millions de dollars pour des programmes et des activités qui se rapportaient directement à la qualité de l'air. Sur cette somme, on a dépensé 18 millions de dollars pour le programme Air pur. On a prévu des fonds supplémentaires pour les activités de conformité et d'application du ministère qui comportent un volet sur la qualité de l'air, comme la Patrouille anti-smog et l'équipe d'intervention spéciale. Le programme ministériel sur la qualité de l'air a également généré des recettes de 30,6 millions de dollars découlant du programme Air pur et de 3,1 millions de dollars provenant de l'émission des certificats d'autorisation.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Les objectifs de notre vérification du programme ministériel sur la qualité de l'air visaient à déterminer si le ministère disposait de méthodes adéquates pour :

- mesurer à quel point il s'acquitte de son mandat, et faire rapport à ce sujet, en ce qui concerne la protection de l'environnement, plus précisément la qualité de

l'air, en plus de déterminer les aspects pour lesquels des mesures correctives s'avèrent nécessaires;

- garantir le respect des lois et de la politique ministérielle.

Nous avons discuté et approuvé avec la direction du ministère les critères de vérification utilisés pour aboutir à une conclusion quant aux objectifs de notre vérification. Ces critères concernaient les systèmes, les politiques et les méthodes que le ministère aurait dû mettre en place.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les tests et autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances.

Le travail de vérification, qui en majeure partie était terminé en avril 2004, a comporté un examen et une analyse des documents pertinents, ainsi que des discussions avec le personnel du ministère responsable de la prestation des programmes. Notre travail a été réalisé aux bureaux principaux du ministère à Toronto ainsi qu'à certains bureaux de district un peu partout en Ontario.

Notre vérification a également comporté un examen des activités de la Direction des services de vérification interne du ministère. Nous avons passé en revue les rapports récents de la Direction et bien que nous n'ayons pas diminué l'étendue de notre vérification suite à cet examen, nous avons pris en compte les préoccupations pertinentes dans notre travail de vérification.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Depuis notre vérification de la Division des normes et des sciences de l'environnement en 1996, le ministère a mis en œuvre plusieurs initiatives réglementaires et opérationnelles importantes destinées à réduire les aérocontaminants. Malgré ces initiatives, nous avons constaté qu'on devait renforcer les procédures du ministère pour qu'il puisse surveiller adéquatement et imposer la conformité aux lois et à la politique ministérielle. À moins que d'autres mesures soient prises pour s'attaquer aux polluants atmosphériques, conformément aux prévisions du ministère, la province ne sera pas en mesure, au cours des dix prochaines années, de respecter ses engagements nationaux et internationaux pour assurer un air plus propre en Ontario. Ces engagements ont été négociés dans le but de protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets nuisibles des produits chimiques aéroportés, du smog et de l'ozone troposphérique. Parmi les limites restreignant la capacité du ministère à surveiller efficacement la conformité, à respecter ses engagements et à réduire les aérocontaminants, mentionnons notamment celles-ci :

-
- Au cours de notre vérification de 1996, nous avons indiqué que 30 % des normes existantes sur la teneur en polluants atmosphériques étaient désuètes et devaient faire l'objet d'une réduction ou d'une réévaluation considérable. Depuis lors, des normes n'ont été élaborées, mises à jour ou réaffirmées que pour 18 des 76 polluants atmosphériques qui ont été désignés comme étant d'importance prioritaire quant à l'élaboration de normes sur l'air.
 - Étant donné qu'aucune exigence n'est imposée quant au renouvellement périodique des certificats d'autorisation remis aux entreprises au sujet des limites maximales de rejet de contaminants dans l'air, de nombreux certificats correspondent à des exigences désuètes en matière de pollution qui étaient en vigueur au moment de l'émission du certificat. Le ministère ne dispose pas d'un processus d'évaluation des risques que présentent les certificats désuets ni de mesures correctives.
 - Le médecin hygiéniste de Toronto a indiqué que l'indice ministériel de la qualité de l'air ne représente pas bien les risques pour la santé associés à la pollution de l'air, car il ne tient pas compte des effets combinés de tous les polluants mesurés et en raison du fait que 92 % des décès prématurés et des cas d'hospitalisation qui sont attribuables à la pollution de l'air surviennent lorsque la qualité de l'air est jugée bonne ou très bonne. On nous a indiqué que le ministère participe à l'élaboration d'un indice national de la qualité de l'air axé sur la santé, qui prendra en compte les incidences cumulatives sur la santé associées à de nombreux polluants.
 - En janvier 2002, le ministère a lancé un programme d'échange des droits d'émission par le secteur de l'électricité afin de restreindre les émissions d'anhydride sulfureux et d'oxydes d'azote. Toutefois, la limite des émissions admissibles imposée pour l'anhydride sulfureux était supérieure aux émissions totales produites par le secteur de l'électricité, ce qui dans les faits pourrait aboutir à la conformité au programme sans qu'aucune mesure ne soit prise pour réduire les émissions d'anhydride sulfureux.
 - Pour le programme Air pur, nous avons remarqué que 3 200 certificats d'émission portant des numéros uniques ont été présentés plus de cinq fois chacun en vue d'un renouvellement de la plaque d'immatriculation. Qui plus est, un certificat portant un numéro unique a été présenté plus de 400 fois pour des véhicules différents. Les certificats en double sont désignés d'emblée dans le système informatique, mais dans tous les cas examinés, les certificats en double ont été acceptés, et on a renouvelé la plaque d'immatriculation des véhicules. Ces pratiques répréhensibles évidentes minent l'intégrité du programme.
 - Dans les cas où les propriétaires de véhicule ayant échoué aux tests du programme Air pur devaient effectuer des réparations sur leur véhicule pour avoir droit à un laissez-passer conditionnel, notre échantillon a indiqué que, pour près de la moitié de ces véhicules, les émissions étaient encore plus élevées qu'avant les réparations.

- Depuis le lancement du programme Conformité d'installations sélectionnées aux normes de qualité de l'air au cours de l'exercice 1999-2000, le ministère a demandé des renseignements sur les émissions de 185 installations, y compris les 20 principales installations de la province qui polluent l'air. D'après les renseignements reçus, pour près de la moitié des installations dont les rapports ont été vérifiés, le ministère avait prévu que ces installations ne respecteraient pas les normes ou les lignes directrices ou, dans les cas où aucune norme ou ligne directrice n'était en place, que les teneurs en divers polluants auraient une incidence inacceptable sur l'environnement ou la santé humaine.
- Les activités d'inspection de l'équipe SWAT du ministère ont réussi à repérer de nombreuses installations non conformes. Toutefois, ses procédures de suivi visant à s'assurer que les problèmes établis sont réglés doivent être améliorées.

Réponse globale du ministère

L'amélioration de la qualité de l'air est un engagement important du gouvernement. Le ministère est enchanté de signaler que bon nombre des recommandations figurant dans le rapport ont déjà été prises en compte. Par exemple, le gouvernement a annoncé en juin 2004 une nouvelle initiative importante, un plan en cinq points visant un air plus propre, qui a pour but la restriction des émissions des industries causant du smog et l'établissement de nouvelles normes quant aux émissions toxiques. D'autres programmes sont en cours de développement.

Le ministère appuie un principe d'amélioration continue et apprécie les suggestions constructives du vérificateur provincial visant des améliorations possibles aux programmes existants. Le ministère envisage activement de nouvelles méthodes qui ont pour but de cibler les activités des programmes, d'élaboration de politiques, d'inspection et de vérification, tout en consacrant les ressources disponibles aux mesures portant sur les sources d'émissions présentant les risques les plus élevés, en plus de contribuer le mieux possible à l'amélioration de l'environnement.

Le ministère prend des mesures afin de répondre aux préoccupations formulées par le vérificateur provincial. Par exemple, il applique les limites d'émissions d'oxydes d'azote et d'anhydride sulfureux à un plus grand nombre d'industries, il élabore une méthode axée sur les risques pour la mise à jour des certificats d'autorisation, il collabore avec le gouvernement fédéral afin de produire un nouvel indice national de la qualité de l'air au Canada se fondant sur la santé, il réalise un examen complet du programme Air pur et il met au point sa démarche axée sur les risques en matière d'inspection afin de cibler les efforts sur les installations dont les émissions présentent le risque le plus élevé pour la santé humaine et l'environnement.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

POLITIQUE ET PLANIFICATION DE PROGRAMME

Processus de planification stratégique

Le ministère classe les problèmes de qualité de l'air ainsi : problèmes locaux, problèmes régionaux et problèmes mondiaux. Les problèmes locaux de qualité de l'air portent sur la pollution de l'air résultant de teneurs élevées en composés causées par des pollueurs industriels et commerciaux. Les problèmes régionaux de qualité de l'air ont trait au smog et aux pluies acides. Les principales sources de pollution en ce qui concerne les problèmes régionaux de qualité de l'air sont les véhicules à moteur et les installations industrielles comme les centrales électriques alimentées au charbon, les fonderies et les raffineries de pétrole. Les problèmes mondiaux ont notamment trait aux émissions qui peuvent entraîner un changement climatique ou l'épuisement de l'ozone stratosphérique. Les gaz à effet de serre, par exemple les produits chimiques utilisés habituellement pour la réfrigération, contribuent à l'épuisement de l'ozone et au changement climatique.

Le ministère a déterminé les principaux polluants, leurs sources et leurs effets sur la santé et il a prévu de manière stratégique divers programmes et initiatives de manière à s'attaquer à ces questions. Bon nombre des initiatives ministérielles sur la qualité de l'air visent à réduire les émissions de quatre polluants importants, en raison de leur incidence négative sur la santé humaine et l'environnement : oxydes d'azote, anhydride sulfureux, composés organiques volatils et particules. Le tableau ci-après présente un bref aperçu de ces polluants et de leurs sources.

Principaux polluants atmosphériques et leur provenance

Polluant	Description	Principales sources
Oxydes d'azote	Substances qui se forment lorsqu'un carburant est brûlé à des températures élevées	<ul style="list-style-type: none"> • Émissions des véhicules à moteur • Services d'électricité • Installations industrielles qui brûlent des carburants
Anhydride sulfureux	Substance produite lorsque du charbon ou du pétrole est brûlé ou lorsque du métal est extrait d'un minerai	<ul style="list-style-type: none"> • Installations qui brûlent du charbon ou du pétrole • Installations qui extraient du métal d'un minerai
Composés organiques volatils	Produits chimiques qui contiennent du carbone et qui s'évaporent dans l'air à des températures relativement basses	<ul style="list-style-type: none"> • Solvants de nettoyage • Essence • Bombes aérosol
Particules	Petites particules se trouvant dans l'air, dont la poussière, les saletés, la suie et la fumée, qui peuvent être nocives si elles sont inhalées	<ul style="list-style-type: none"> • Véhicules à moteur • Usines • Incendies de forêt

Source des données : Ministère de l'Environnement

En vertu de plusieurs accords nationaux et internationaux, le ministère s'est engagé à respecter un certain nombre d'objectifs visant la réduction de ces polluants. Par exemple, en vertu du *Plan de lutte contre le smog* de 1998 et de la *Stratégie pancanadienne sur les émissions acidifiantes après l'an 2000*, le ministère s'est engagé à effectuer, d'ici 2015, des réductions considérables des émissions d'oxydes d'azote (45 %), d'anhydride sulfureux (50 %) et de composés organiques volatils (45 %) en Ontario. En vertu d'un *Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air* conclu précédemment et qui vise à contrôler la pollution de l'air transfrontalière, le Canada a négocié, en 2000, une Annexe sur l'ozone avec les États-Unis, dans laquelle l'Ontario s'engageait à réduire l'ozone troposphérique (qui contribue de façon importante au smog) en limitant les émissions des véhicules à moteur et des centrales thermiques alimentées au charbon. Également en 2000, l'Ontario a signé les *Normes pancanadiennes relatives aux particules et à l'ozone*.

Un accord international de 1987 appelé le *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone* (Protocole de Montréal) établissait des contrôles sur la production et la consommation de substances qui appauvrissent l'ozone stratosphérique. En 1999, on a mis à jour le Protocole de Montréal. Il prévoit actuellement que tous les pays participants élaborent des stratégies en vue de l'élimination graduelle complète de l'utilisation de substances qui appauvrissent l'ozone au cours des 10 à 15 prochaines années. Afin de respecter ces engagements, les ministres de l'Environnement du Canada ont mis à jour le *Plan d'action national du Canada pour le contrôle environnemental des substances appauvrissant la couche*

d'ozone et les halocarbures de substitution, que les ministres provinciaux de l'Environnement et le ministre fédéral de l'Environnement ont approuvé en mai 2001. L'Ontario a convenu d'éliminer graduellement l'utilisation de la plupart des substances importantes qui appauvrissent l'ozone. Toutefois, en avril 2004, l'Ontario n'avait pas encore éliminé l'utilisation des substances appauvrissant l'ozone dans les systèmes de réfrigération, de climatisation et de protection contre l'incendie, conformément au *Plan d'action national*.

En décembre 2002, le Canada a ratifié le *Protocole de Kyoto*, un accord international qui vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre ainsi que les incidences du changement climatique à l'échelle mondiale. Toutefois, ce protocole n'entrera pas en vigueur tant qu'au moins 55 pays produisant au moins 55 % des émissions de gaz à effet de serre n'auront pas ratifié l'entente.

Le ministère a prévu les émissions de divers polluants pour 2015, en tenant compte de la croissance économique, de la mise en œuvre des technologies actuelles, des pratiques exemplaires en matière de gestion et des initiatives ministérielles existantes. D'après les prévisions du ministère, à moins que d'autres mesures ne soient prises, la province ne pourra pas atteindre ses objectifs en matière de qualité de l'air, comme on peut le voir sur le tableau ci-après. (À des fins de comparaison, étant donné que les niveaux cibles et le calendrier de réduction des polluants varient dans les différents accords, nous avons utilisé les objectifs convenus les plus bas pour 2015).

Comparaison entre les émissions ciblées et prévues pour 2015 et les émissions actuelles

Polluant	Accords avec engagements quant à la réduction des émissions	Émissions ciblées (kilotonnes par année)	Émissions prévues (kilotonnes par année)	Émissions actuelles (kilotonnes par année) ¹
Oxydes d'azote	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Plan de lutte contre le smog</i> • <i>Normes pancanadiennes relatives aux particules et à l'ozone</i> • <i>Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air</i> 	363	420	568
Anhydride sulfureux	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air</i> • <i>Stratégie pancanadienne sur les émissions acidifiantes après l'an 2000</i> 	442	554	588
Composés organiques volatils	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Plan de lutte contre le smog</i> • <i>Normes pancanadiennes relatives aux particules et à l'ozone</i> 	477	607	681
Gaz à effet de serre	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Protocole de Kyoto</i> 	170 000 ²	230 000	209 000

¹ L'information la plus récente concerne l'an 2000.

² D'après les conditions proposées dans le *Protocole de Kyoto*, car l'Ontario n'a fixé aucun objectif en vertu de cet accord.

Source des données : Ministère de l'Environnement

Afin de tenter de régler le problème prévu quant à l'atteinte de ses objectifs, le ministère a, en décembre 2002, proposé le Plan de lutte antipollution qui porte sur des secteurs industriels sélectionnés, pour réduire les émissions d'oxydes d'azote et d'anhydride sulfureux. En avril 2004, cette proposition en était toujours au stade de la consultation. Au moment de notre vérification, aucune nouvelle mesure n'avait été prise pour aider le ministère à atteindre son objectif au sujet des composés organiques volatils. De plus, d'après le ministère, il n'existe aucun objectif officiel pour les gaz à effet de serre, car la province n'a aucune obligation en vertu du *Protocole de Kyoto*.

Recommandation

Afin de contribuer à garantir un air plus propre en Ontario et pour respecter ses engagements nationaux et internationaux convenus, le ministère doit, en premier lieu, passer en revue l'efficacité de ses stratégies actuelles de réduction de la pollution et élaborer un plan global précisant diverses solutions de rechange, les coûts estimés et le calendrier à cet effet.

Réponse du ministère

Le ministère continue d'envisager les possibilités de nouveaux programmes pour améliorer la qualité de l'air en Ontario. Le 21 mai 2004, l'Ontario a signé un protocole d'entente avec le gouvernement fédéral au sujet du changement climatique et collabore avec le gouvernement fédéral à l'élaboration de programmes et d'exigences visant la réduction des gaz à effet de serre. En juin 2004, le ministre a rendu public le premier plan de mise en œuvre de l'Ontario visant le respect des Normes pancanadiennes relatives aux particules et à l'ozone. Le rapport a pour objet les mesures en cours en vue de la réduction des oxydes d'azote, des composés organiques volatils, de l'anhydride sulfureux et des particules et passe en revue les nouveaux programmes envisagés. Par exemple, l'engagement du gouvernement quant au développement de sources d'énergie écologiques et à la fermeture des centrales thermiques alimentées au charbon contribuera à réduire les émissions d'oxydes d'azote, d'anhydride sulfureux et de particules.

Des consultations publiques sont en cours au sujet des mesures visant à réduire les substances qui appauvrissent l'ozone, conformément au Plan d'action national du Canada. L'Ontario collabore en outre avec plus de 15 secteurs industriels au sujet de mesures permettant de réduire les composés organiques volatils, et le personnel du ministère continue à collaborer avec le gouvernement fédéral à propos de mesures destinées à réduire les composés organiques volatils des produits de consommation et commerciaux vendus au Canada. Le 21 juin 2004, le ministre a annoncé un plan en cinq points pour un air plus propre, qui propose des normes plus strictes sur l'air en ce qui concerne les polluants nocifs et qui restreint les émissions des industries causant du smog.

Normes de qualité de l'air

Les normes de qualité de l'air de l'Ontario, qui sont précisées dans les règlements relevant de la *Loi sur la protection de l'environnement*, prescrivent les teneurs maximales permises pour 96 aérocontaminants pouvant être nocifs. Les normes précisent les niveaux qui sont normalement sûrs pour la santé humaine et l'environnement, d'après les dernières données scientifiques. De plus, elles indiquent un maximum objectif dont on peut se servir pour surveiller les émissions industrielles et sur lequel on peut s'appuyer pour exiger des contrevenants qu'ils se conforment aux règles.

En plus de ces normes législatives, le ministère a élaboré des lignes directrices concernant 211 autres polluants atmosphériques. Bien que ces lignes directrices n'aient pas force obligatoire, on peut imposer une exigence légale afin que les pollueurs se conforment aux lignes directrices du ministère, par l'émission de certificats d'autorisation qui restreignent les émissions de polluants à des quantités maximales précises. Les certificats d'autorisation sont exigés pour la construction, la modification, l'expansion ou le remplacement d'une usine, d'une structure ou d'un équipement qui peut rejeter un polluant dans l'environnement.

Un examen réalisé par le ministère en 1992 a déterminé les normes de qualité de l'air qui devaient être mises à jour, en plus d'établir les priorités quant à la révision de celles-ci. Cet examen a indiqué que 79 % des 289 normes et lignes directrices sur la qualité de l'air qui étaient alors en vigueur devaient être révisées et que les limites concernant 91 polluants atmosphériques devaient être abaissées considérablement et/ou réévaluées. Lors de notre vérification, en 1996, de la Division des normes et des sciences de l'environnement du ministère, nous avons remarqué qu'à l'époque aucune des normes n'avait été mise à jour, comme on l'avait recommandé dans l'examen de 1992.

Le ministère a publié un autre plan de normes en 1996 afin de fixer les priorités quant à l'élaboration de normes nouvelles ou révisées. Ce plan a été revu en 1999 et, par la suite, rendu public en vue de la formulation de commentaires. En vertu du plan révisé et des ajouts subséquents, 76 polluants ont été désignés comme présentant une priorité élevée pour l'élaboration de normes sur la qualité de l'air et 273 autres substances ont été désignées à titre d'éléments de priorité secondaire. Ces désignations se fondaient sur le degré de toxicité du polluant et/ou sur la quantité de polluant qui est en général rejeté dans l'atmosphère. Le ministère souhaitait qu'une fois toutes les consultations terminées, les limites concernant toutes les substances soient intégrées aux règlements.

Au moment de notre vérification actuelle, nous avons constaté que des travaux considérables n'avaient été accomplis que pour moins de la moitié des substances présentant une priorité élevée et exigeant des normes nouvelles ou révisées, comme on peut le voir sur le tableau ci-après.

Réalisations au sujet des normes de qualité de l'air pour les substances d'importance prioritaire depuis 1996

	Nbre de substances	%
Normes établies pour les nouvelles substances réglementées	9	12
Normes existantes mises à jour ou réaffirmées	9	12
Lignes directrices établies ou travaux partiellement terminés	16	21
Travaux qui en sont aux stades préliminaires	42	55
Total	76	100

Source des données : Ministère de l'Environnement

Les limites quant à la teneur permise ont été abaissées pour 75 % des substances à priorité élevée qui ont été examinées par le ministère, tandis que les autres substances ont été maintenues au même niveau. Dans les cas où les normes et lignes directrices ont édicté une réduction, nous avons remarqué que les nouvelles limites permises se situaient en moyenne à moins de 10 % des anciennes limites. Dans certains cas, les limites avaient été réduites de façon si considérable que le ministère a décidé d'apporter graduellement le changement en ayant recours à des normes provisoires. Par exemple, l'ancienne norme concernant un produit chimique précisait 85 000 microgrammes par mètre cube d'air. La nouvelle norme provisoire précise 3 500 et la norme finale prévoit 350 microgrammes, soit moins de un demi de 1 % de la valeur de l'ancienne norme.

Au moment de notre vérification, aucune des normes ou lignes directrices n'avait été mise à jour pour 273 des substances désignées comme éléments de priorité secondaire. Toutefois, après une comparaison de ces limites avec les normes et lignes directrices publiées par des organismes de réglementation comparables, le ministère a proposé que 75 de ces substances soient maintenues aux mêmes limites. On a effectué peu de travail ou pas du tout au sujet des 198 autres polluants.

Aucune norme ou ligne directrice sur la qualité de l'air n'a été élaborée ou révisée depuis la mise à jour d'un certain nombre de normes en septembre 2001. À ce moment-là, le ministère a proposé le recours à un cadre de gestion des risques précisant un processus de mise en œuvre des normes de qualité de l'air. La première étape vers la mise en œuvre de normes nouvelles et révisées sur la qualité de l'air consisterait à déterminer quelles conséquences la nouvelle norme aurait sur les pollueurs connus. Les propriétaires des installations polluantes évalueraient, à l'aide d'une modélisation de la dispersion atmosphérique, leur capacité à se conformer aux normes proposées. Une fois que les pollueurs auraient déterminé leur capacité à se conformer, le ministère pourrait déterminer, d'après cette information, si la norme peut être mise en œuvre immédiatement ou si elle doit être introduite graduellement sur quatre ans. En décembre 2002, le ministère a entrepris un projet pilote avec cinq

industries afin de faire l'essai de certains principes généraux qui sont précisés dans le plan. Au moment de notre vérification, ce projet pilote était toujours en cours.

Les modèles de dispersion atmosphérique utilisés pour prévoir les concentrations, au niveau du sol, de produits rejetés par une industrie, comme stipulé dans la loi, sont en place depuis plus de 30 ans. Le ministère reconnaît le risque associé à l'utilisation de cette ancienne méthode, car ces modèles peuvent prévoir des concentrations au sol qui sont 20 fois moins élevées que celles produites par les modèles modernes employés, par exemple, par l'Environmental Protection Agency des États-Unis. En 2001, le ministère a proposé de remplacer les modèles de dispersion atmosphérique de l'Ontario par des modèles plus modernes. Au moment de notre vérification, le ministère a indiqué qu'il était en train d'élaborer une ligne directrice proposée au sujet d'un modèle de dispersion atmosphérique. Toutefois, ce modèle exigerait une approbation et une consultation publique.

Étant donné qu'un nombre élevé de normes et de lignes directrices sont désuètes, que les limites concernant certains polluants sont dans certains cas jusqu'à 100 fois supérieures aux normes cibles et que les modèles de dispersion atmosphérique actuellement utilisés risquent de sous-évaluer la pollution (ils peuvent ainsi donner des résultats qui sont jusqu'à 20 fois trop bas), le ministère doit accélérer la mise à jour afin de s'assurer que les normes et les lignes directrices peuvent adéquatement protéger la santé humaine et l'environnement.

Recommandation

Afin de protéger la santé humaine et l'environnement, le ministère doit :

- **évaluer les résultats du projet pilote sur la mise en œuvre de normes de qualité de l'air et envisager la mise en place du cadre de gestion des risques associés;**
- **élaborer et mettre à jour ses normes et lignes directrices sur la qualité de l'air en temps opportun;**
- **envisager d'avoir recours à des modèles de dispersion atmosphérique à jour afin d'évaluer l'incidence des révisions prévues sur les normes et lignes directrices sur la qualité de l'air.**

Réponse du ministère

Le 21 juin 2004, le ministère a entamé une consultation avec le public et les parties intéressées au sujet des propositions visant la mise en place de nouvelles normes de qualité de l'air, de nouveaux modèles de dispersion atmosphérique et d'un processus décisionnel axé sur les risques destiné à établir un équilibre entre la protection des collectivités locales contre les effets de la pollution de l'air d'une part et les obstacles à la mise en œuvre, comme les aspects temporels, technologiques et économiques d'autre part. Le projet pilote du ministère, réalisé avec cinq pollueurs importants, a

eu pour résultat la proposition d'un processus décisionnel axé sur les risques, qui fait actuellement l'objet de consultations publiques.

Certificats d'autorisation

En vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, on doit obtenir du ministère un certificat d'autorisation pour la construction, la modification, l'expansion ou le remplacement d'une usine, d'une structure ou d'un équipement qui peut rejeter un polluant dans l'environnement. Dans le cas d'exigences qui ne sont pas déjà précisées dans une loi ou un règlement, on se sert des certificats d'autorisation pour obliger légalement les pollueurs à respecter les lignes directrices du ministère concernant la qualité de l'air ainsi que d'autres exigences en matière d'exploitation et de production de rapports. Chaque année, le ministère approuve près de 2 000 demandes de certificats d'autorisation se rapportant à la qualité de l'air.

Nous avons passé en revue le processus des certificats d'autorisation et, bien que les rapports nécessaires sur l'estimation des émissions aient été présentés par tous les demandeurs et analysés par le ministère avant l'émission d'un certificat, nous avons remarqué ce qui suit :

- Étant donné que le certificat d'autorisation concorde avec les exigences du ministère en matière de qualité de l'air au moment de son émission, de nombreux certificats existants se fondent sur des limites désuètes quant à la concentration. Bien que les nouvelles normes établies par règlement s'appliquent d'office à tous les pollueurs, des révisions apportées aux lignes directrices du ministère ne peuvent être imposées à une installation particulière qu'au moment de la mise à jour du certificat. Étant donné que les certificats d'autorisation ne comportent pas de date d'expiration ou ne font pas l'objet d'exigences quant au renouvellement, ils demeurent en vigueur jusqu'à ce que l'exploitant de l'installation demande une modification ou jusqu'à ce que le ministère établisse que des changements sont nécessaires suite à une inspection ou à d'autres activités. En 2001, suite à un examen du processus des certificats d'autorisation, le ministère a recommandé d'adjoindre aux certificats une date de révision obligatoire et de les soumettre à une mise à jour systématique.
- Nous avons indiqué lors de notre vérification, en 2000, de la Division des opérations du ministère que le système informatique qui sert à faire le suivi des certificats d'autorisation existants ne contenait pas des renseignements complets. Actuellement, le système fait le suivi de toutes les demandes de certificat d'autorisation qui ont été présentées depuis l'an 2000, comme c'est le cas pour tous les certificats émis avant 1985. Toutefois, dans le cas des certificats d'autorisation émis entre 1985 et 1999, le système ne dispose que de renseignements limités. Des renseignements importants comme les modalités de

l'autorisation ne sont pas disponibles pour les certificats émis pendant cette période. Suite à un examen réalisé en 2001 au sujet du processus des certificats d'autorisation, le ministère a recommandé également l'apport d'améliorations au système en vue du suivi de tous les certificats existants.

- On a remarqué des incohérences entre des types de certificats semblables. Ainsi, certaines dispositions normalisées ne figuraient pas dans tous les certificats. Par exemple, plus de la moitié des certificats examinés ne contenait pas l'exigence normalisée stipulant que les exploitants d'installations doivent aviser le ministère des plaintes du public concernant l'environnement.
- On a observé des retards dans le traitement des demandes de certificats d'autorisation. La durée moyenne de l'autorisation était de huit mois et, dans certains cas, le ministère a mis jusqu'à deux ans pour rendre une décision. Au moment de notre vérification, il y avait au total 1 364 demandes à traiter.

Recommandation

Afin de s'assurer que les émissions d'aérocontaminants sont limitées à des niveaux sûrs pour la santé humaine et l'environnement, le ministère doit :

- **améliorer ses systèmes d'information de sorte qu'une évaluation périodique axée sur les risques puisse être effectuée au sujet de tous les certificats d'autorisation, dans le but de déterminer dans quelle mesure chaque certificat doit être mis à jour afin qu'il concorde avec les changements importants apportés aux lignes directrices sur la qualité de l'air;**
- **produire une liste de contrôle destinée à s'assurer que tous les certificats nouveaux et mis à jour comprennent les dispositions normalisées sur la conformité aux règlements, aux lignes directrices, aux politiques gouvernementales et aux autres exigences;**
- **renforcer les procédures de traitement des demandes en temps opportun.**

Réponse du ministère

Le ministère s'engage à élaborer une méthode de gestion du rendement axée sur les risques pour l'émission des autorisations, en s'inspirant de la méthode de gestion du rendement axée sur les risques utilisée pour les inspections. Ainsi, on regroupera les différents éléments visés par les règlements en différentes catégories de risque. Le ministère établira ensuite un processus d'autorisation qui permettra de cibler son examen sur les secteurs présentant un risque élevé. L'amélioration des systèmes d'information constituera sans doute un aspect crucial de ce changement.

Le ministère convient que l'élaboration d'une liste de contrôle peut faciliter la tâche des examinateurs et l'on procédera ainsi afin de s'assurer que les certificats d'autorisation comprennent des dispositions pertinentes sur la conformité aux règlements, aux lignes directrices et aux politiques gouvernementales au besoin.

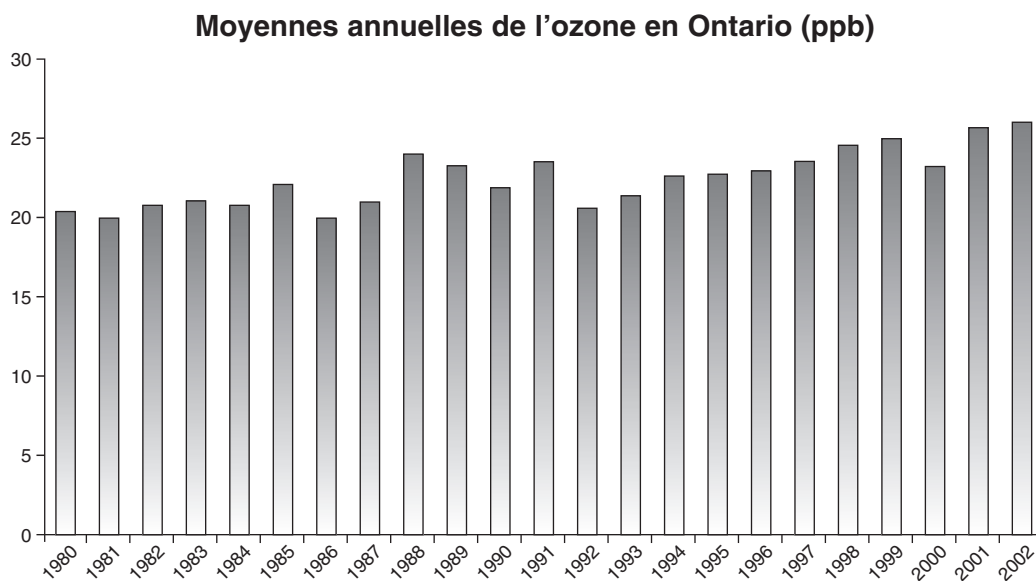
En passant à une gestion du rendement axée sur les risques, on peut sans doute réduire le délai de traitement des demandes en mettant l'accent sur les demandes à risque élevé. Toutefois, à l'instar de la méthode actuelle, on doit reconnaître que l'examen des demandes complexes pourra toujours demander un long délai.

SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DE L'AIR

Indice de la qualité de l'air

Le ministère offre au public une évaluation de la qualité de l'air extérieur, appelé indice de la qualité de l'air (IQA). Étant donné que l'Ontario Medical Association a estimé que la pollution de l'air au cours de l'an 2000 pourrait entraîner environ 1 900 décès prématurés et 9 800 cas d'hospitalisation, il est crucial d'informer le public si la qualité de l'air est médiocre. Si les personnes vulnérables, par exemple celles souffrant de troubles respiratoires, sont au courant de la piètre qualité de l'air, ils peuvent prendre des mesures de précaution, notamment en réduisant les activités extérieures fatigantes.

L'IQA évalue la qualité de l'air en fonction de cinq catégories descriptives : très bonne, bonne, moyenne, mauvaise et très mauvaise. L'IQA se fonde sur les indications de six polluants atmosphériques : le monoxyde de carbone, l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote, l'ozone troposphérique, les fines particules et le soufre réduit total. Ces indications proviennent de 37 stations de surveillance de la pollution atmosphérique situées un peu partout dans la province. À chaque endroit, la concentration de chacun des polluants est mesurée et convertie en une valeur IQA. Le polluant qui présente la valeur la plus élevée, et qui peut donc avoir l'incidence la plus grande sur l'environnement et la santé humaine, devient l'élément de base de l'indication de la qualité de l'air précisée pour cet endroit. L'ozone troposphérique est habituellement le polluant qui présente la valeur IQA la plus élevée. Comme on peut le voir sur le graphique ci-après, les teneurs moyennes en ozone troposphérique ont fluctué à la hausse et à la baisse d'une année à l'autre jusqu'en 1991, mais elles ont augmenté graduellement depuis 1992.



Source des données : Ministère de l'Environnement

Nous avons examiné le processus de l'indice de la qualité de l'air et constaté ce qui suit :

- Nous avons remarqué que, pour deux de ces polluants, l'indication « mauvaise » n'est pas attribuée d'emblée lorsque la concentration est supérieure à la norme de qualité de l'air. En ce qui concerne l'anhydride sulfureux et les oxydes d'azote, l'indication « mauvaise » n'est mentionnée que si la norme est dépassée de 38 et 28 %, respectivement. Par contraste, les indices nationaux de la qualité de l'air élaborés par Environnement Canada et par l'Environmental Protection Agency des États-Unis indiquent une qualité de l'air mauvaise dès que la norme est dépassée. Le médecin hygiéniste de Toronto a estimé que 92 % de tous les cas d'hospitalisation et des décès prématurés qui sont attribuables à la pollution de l'air se produisent lorsque la qualité de l'air est bonne ou très bonne.
- Nous avons comparé les normes de qualité de l'air utilisées pour l'IQA aux normes d'autres compétences. Nous avons constaté que les normes de l'Ontario concernant le monoxyde de carbone, le dioxyde d'azote et l'anhydride sulfureux sont plus strictes que les normes américaines et les normes fédérales canadiennes, qui sont utilisées par de nombreux états et bien des provinces, mais qu'elles sont moins rigoureuses que les normes de l'Organisation mondiale de la Santé et que les normes employées au Royaume-Uni et en Australie. Les normes de l'Ontario pour les trois autres polluants sont comparables à celles de ces autres régions.
- Les données les plus récentes offertes par les 37 stations de surveillance de la pollution atmosphérique indiquent qu'en 2001, cinq municipalités ont connu chacune 19 jours pendant lesquels la qualité de l'air a été mauvaise (il s'agit du nombre le plus élevé de journées pendant lesquelles la qualité de l'air a été mauvaise dans des centres urbains) : Hamilton, Mississauga, Guelph, Sarnia et

Windsor. Pour les régions rurales, Long Point a connu le nombre le plus élevé de jours pendant lesquels la qualité de l'air a été mauvaise, soit 34. Le ministère nous a informés que le dioxyde d'azote rejeté par les véhicules réduit l'ozone troposphérique. Par conséquent, les collectivités rurales indiquent souvent des nombres plus élevés de jours pendant lesquels la qualité de l'air est mauvaise en raison des indications élevées d'ozone troposphérique, qui ne sont pas abaissées par les grandes quantités d'oxyde d'azote émises par les véhicules dans les villes. L'ozone est le polluant qui entraîne le plus souvent l'indication d'une qualité de l'air « mauvaise ». Ainsi, il peut sembler que la qualité de l'air soit plus mauvaise dans les régions rurales que dans les régions urbaines, même si les véhicules des zones urbaines provoquent en fait une augmentation de la pollution totale de l'air. Étant donné que l'IQA ne tient pas compte des effets combinés de tous les polluants, le médecin hygiéniste de Toronto a indiqué en octobre 2001 que l'IQA ne suffit pas et qu'il représente mal les risques pour la santé associés aux niveaux de pollution de l'air. On nous a informés que le ministère participait à l'élaboration d'un indice national de la qualité de l'air axé sur la santé qui prendra en compte les incidences cumulatives pour la santé associées à l'exposition à plusieurs polluants atmosphériques.

Recommandation

Afin de mieux informer le public au sujet des risques pour la santé associés à la pollution de l'air, de sorte que les personnes vulnérables puissent prendre des mesures de précaution, le ministère doit revoir le processus de l'indice de la qualité de l'air (IQA) et envisager les mesures suivantes :

- réviser les indications descriptives de sorte que, pour tous les polluants mesurés, l'indication d'une qualité de l'air mauvaise soit signalée dès que la norme est dépassée;
- adjoindre les incidences cumulatives sur la santé associées à une exposition simultanée aux nombreux polluants;
- réexaminer les normes concernant chaque polluant de l'IQA et faire appel aux derniers développements en science de la santé au sujet des effets des aérocontaminants.

Réponse du ministère

Bien que l'IQA actuel de l'Ontario corresponde aux moyens scientifiques de surveillance et d'indication des principaux aérocontaminants, le ministère est en train d'examiner les indications descriptives de l'IQA de la province afin de s'attaquer à la question des seuils inadéquats et de leur rapport avec les normes de qualité de l'air du ministère et/ou du fédéral.

L'Ontario participe à l'élaboration d'un nouvel indice national de la qualité de l'air axé sur la santé pour le Canada, qui prendra en compte les

incidences cumulatives sur la santé associées à l'exposition à des polluants multiples. Cette initiative est dirigée par le gouvernement fédéral, et Santé Canada, les provinces, des municipalités, des groupes environnementaux et d'autres parties intéressées y prennent part.

Programme d'échange des droits d'émission

L'anhydride sulfureux et les oxydes d'azote contribuent de façon considérable à la formation de smog et de pluies acides. Le smog est causé par l'anhydride sulfureux, qui réagit aux vapeurs d'eau et à d'autres produits chimiques présents dans l'air et qui forme ainsi de très fines particules aéroportées. Ces particules présentent un danger grave pour la santé : des études récentes ont établi de solides liens entre le smog et l'augmentation du nombre de cas d'hospitalisation concernant des troubles cardiaques et respiratoires. Les oxydes d'azote et l'anhydride sulfureux aéroportés peuvent retourner à la terre avec la pluie, la neige et le brouillard et ainsi acidifier l'environnement. Dans certaines régions, d'autres facteurs environnementaux peuvent neutraliser les effets acidifiants. Cependant, dans d'autres régions, dont le Nord de l'Ontario, où ce processus ne peut pas avoir lieu, les pluies acides peuvent nuire aux forêts, aux poissons et aux animaux vulnérables et menacer leur durabilité à long terme. Le tableau ci-après indique les sources d'oxydes d'azote et d'anhydride sulfureux.

Sources de pollution par les oxydes d'azote et l'anhydride sulfureux en Ontario (1999)

Source	Oxydes d'azote (%)	Anhydride sulfureux (%)
Véhicules et transports	63	5
Industries et commerces	19	69
Services d'électricité	15	25
Autres	3	1
Total	100	100

Source des données : Ministère de l'Environnement

Dans le but de réduire les émissions d'anhydride sulfureux et d'oxydes d'azote et d'aider le Canada à respecter son engagement à cet égard en vertu des accords internationaux, le ministère a lancé le programme d'échange des droits d'émission. À partir du 1^{er} janvier 2002, il a établi un plafond quant aux émissions totales de ces deux substances par les centrales électriques qui font brûler du charbon et du gaz naturel.

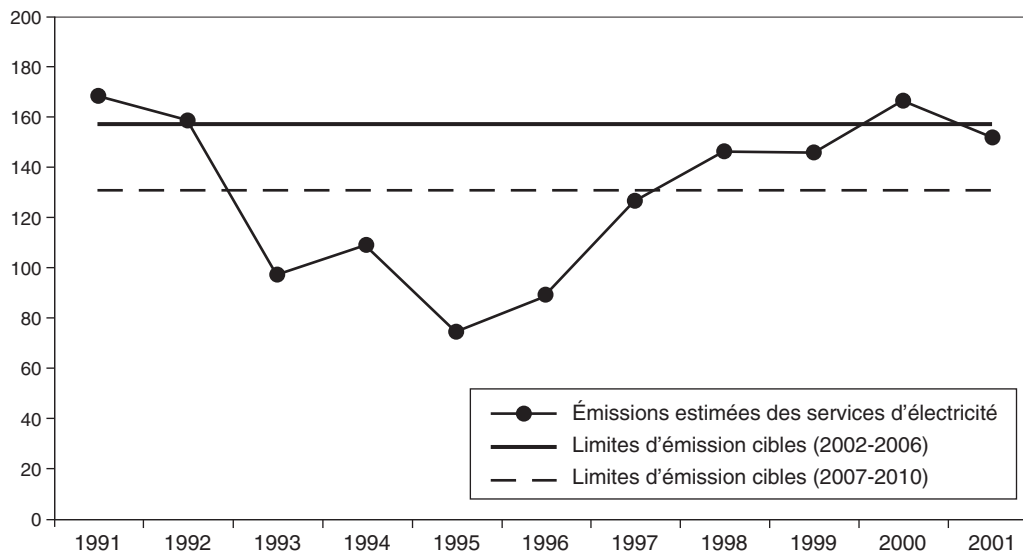
De façon générale, le programme fonctionne de la façon indiquée ci-après. Le gouvernement permet à chaque pollueur de produire une certaine quantité

d'émissions. La somme de ces émissions autorisées correspond à l'objectif global de la province en matière d'émissions. Les pollueurs qui réduisent leurs émissions sous le niveau permis peuvent vendre leurs « quotas » inutilisés à d'autres entreprises qui peuvent ainsi dépasser le niveau qui leur a été attribué au départ. Les pollueurs peuvent comprendre des entreprises américaines qui se trouvent dans le même bassin atmosphérique que l'Ontario. On vise à ce que le prix des quotas soit déterminé par les forces du marché. Pour certains pollueurs, il peut être moins coûteux d'acheter des quotas que d'investir dans une technologie de réduction des émissions. Le principe sous-jacent à ce programme veut qu'avec le temps, au fur et à mesure que le gouvernement réduira la limite des émissions globales permises, les prix du marché des quotas offerts pourraient augmenter au point où les pollueurs excessifs estimeront qu'il est plus rentable d'investir dans une technologie de réduction des émissions que d'acheter des quotas.

Pendant les deux premières années du programme d'échange des droits d'émission, le règlement ne s'appliquait qu'aux six centrales alimentées aux combustibles fossiles exploitées par la société Ontario Power Generation Inc. du gouvernement de l'Ontario, qui est responsable de la plupart des émissions produites par le secteur de l'électricité. À partir de janvier 2004, on a élargi le programme afin qu'il englobe d'autres producteurs d'électricité indépendants.

Les graphiques linéaires ci-après précisent les limites cibles du programme et les émissions annuelles d'anhydride sulfureux et d'oxydes d'azote par le secteur de l'électricité dans son ensemble.

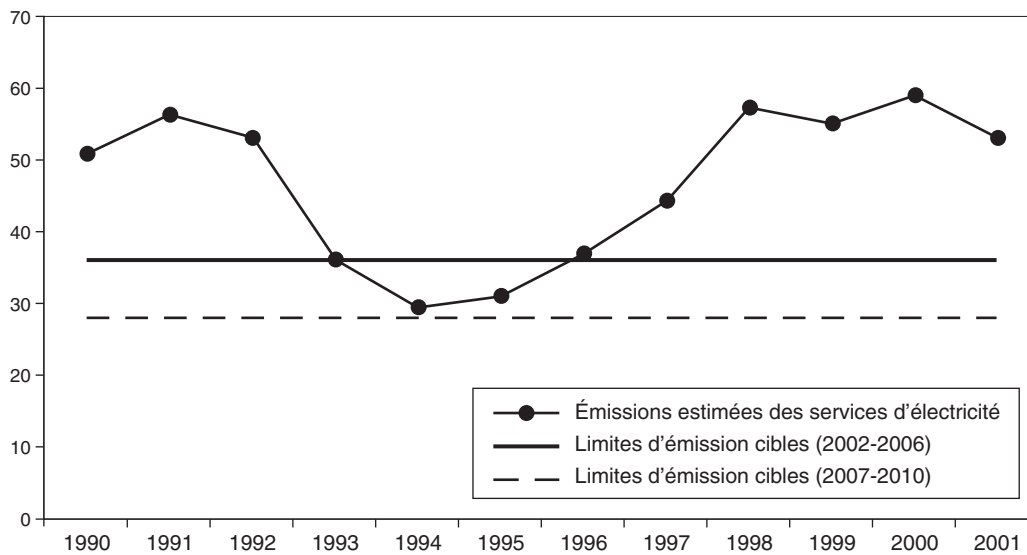
Anhydride sulfureux – Émissions estimées et ciblées des services d'électricité (kilotonnes)



Source des données : Ministère de l'Environnement

En 2002, soit la première année du programme, la limite d'émission d'anhydride sulfureux a été fixée à 157,5 kilotonnes, c'est-à-dire un niveau 25 % plus élevé que les émissions moyennes produites par le secteur de l'électricité au cours des dix années précédentes. Par conséquent, jusqu'en 2007, les pollueurs pourraient rejeter une quantité considérablement plus grande d'anhydride sulfureux qu'auparavant, tout en respectant le niveau cible du ministère. Ainsi, à court terme, le programme peut ne pas produire l'effet escompté quant à la réduction des émissions d'anhydride sulfureux.

Monoxyde d'azote – Émissions estimées et ciblées des services d'électricité (kilotonnes)



Source des données : Ministère de l'Environnement

En revanche, la limite d'émission de 2002 pour les oxydes d'azote était de 36 kilotonnes, soit 32 % de moins que les émissions estimées pour 2001 ce qui, en théorie, devrait conduire à des émissions moindres avec le temps si le secteur de l'électricité arrive à réduire ses émissions en fonction des niveaux cibles. Toutefois, lors du lancement du programme, on a accordé à Ontario Power Generation Inc. des crédits de réduction des émissions pour les mesures prises dans ce but avant le début du programme. Ces crédits représentaient, au total, 19 kilotonnes d'oxydes d'azote pouvant être reportés indéfiniment. Ainsi, le ministère estime que le secteur de l'électricité a pu dépasser la limite d'émission d'oxydes d'azote de 6 kilotonnes en 2002 (16 % au-dessus de la limite) et de 3 kilotonnes en 2003 (8 % au-dessus de la limite).

Les deux graphiques précédents présentent une tendance semblable, soit des émissions faibles en 1994-1995, à un moment où le charbon n'était utilisé que pour produire 11 % de l'électricité de la province. On nous a informés que depuis, la

production d'électricité par des centrales alimentées au charbon est passée à 25 % du total de la province. On nous a également indiqué que l'utilisation accrue de charbon et les émissions correspondantes sont attribuables aux fermetures de centrales nucléaires : la proportion d'électricité produite par le secteur nucléaire, par rapport à l'ensemble de la production d'électricité dans la province, est ainsi passée de près de 60 % en 1994-1995 à 41 % en 2001.

En Ontario, le secteur de l'électricité n'est responsable que de 25 % des émissions d'anhydride sulfureux de la province. Par comparaison, ce secteur produit près de 70 % des émissions d'anhydride sulfureux aux États-Unis. Au sud de la frontière, selon l'Environmental Protection Agency, un programme d'échange de droits d'émission à l'échelle du secteur a eu une incidence positive importante sur le total des émissions. Au moment de notre vérification, les limites d'émissions précisées par les règlements en ce qui concerne le rejet d'anhydride sulfureux en Ontario ne s'appliquaient qu'au secteur de l'électricité : le ministère n'avait pas fixé de limites pour les secteurs industriel et commercial, qui conjointement sont responsables de 67 % des émissions d'anhydride sulfureux.

Recommandation

Afin d'aider à réduire les émissions totales d'oxydes d'azote et d'anhydride sulfureux et pour assurer un air plus propre, des pluies acides et un smog moindres, le ministère doit envisager :

- **de fixer des limites d'émission efficaces en ce qui concerne l'anhydride sulfureux (autrement dit des limites qui sont inférieures aux niveaux d'émission actuels);**
- **d'imposer des limites quant à l'utilisation excessive des crédits d'émission;**
- **d'imposer des limites d'émission à d'autres secteurs qui rejettent des quantités importantes d'anhydride sulfureux et d'oxydes d'azote.**

Réponse du ministère

Le ministère va continuer à se pencher sur les possibilités d'amélioration du programme d'échange de droits d'émission de l'Ontario afin de garantir une protection rigoureuse de l'environnement par le recours à des plafonds d'émission et des mesures incitant tous les pollueurs à réduire les émissions. Le règlement abaisse la limite d'émission d'anhydride sulfureux à 131 kilotonnes pour l'année 2007 (par rapport à la limite de 157 pour 2002) afin que des mesures soient prises pour réduire les émissions, et ces limites seront examinées au fur et à mesure que de nouveaux programmes seront lancés.

Afin de faire en sorte que l'emploi des crédits ne soit pas abusif, le règlement actuel limite l'utilisation des crédits à 33 % et à 10 % du quota

accordé pour l'oxyde d'azote et l'anhydride sulfureux, respectivement. Ces limites vont également être revues au fur et à mesure qu'on va acquérir de l'expérience au sujet du programme.

Le ministère continue à évaluer les programmes de réduction des émissions et, le 21 juin 2004, il a proposé d'appliquer les règlements quant aux limites d'émission à sept secteurs industriels (dont des pollueurs qui rejettent d'importantes quantités d'anhydride sulfureux), en plus du secteur de l'électricité.

Processus de déclaration des émissions dans l'air

Un règlement relevant de la *Loi sur la protection de l'environnement* exige que les installations polluantes surveillent les émissions de plus de 350 substances aéroportées. Si les émissions annuelles de n'importe laquelle de ces substances par une installation sont supérieures à la limite précisée, cette installation doit produire un rapport annuel précisant la ou les substances en question et les niveaux d'émission en cause. Ces rapports ont pour but de communiquer au public des renseignements exacts sur les contaminants qui sont rejetés dans les collectivités de l'Ontario. Au moment de notre vérification, le ministère avait reçu des rapports d'environ 4 250 installations pour l'année 2002. Les émissions signalées par ces installations sont présentées sur le site Web du ministère.

Nous avons examiné le processus de déclaration des émissions et avons constaté que le processus avait en substance atteint l'objectif de transmettre des renseignements au public au sujet des émissions aéroportées. Toutefois, nous avons remarqué plusieurs points pour lesquels des améliorations pourraient être apportées :

- Le ministère ne disposait pas d'une liste des installations devant présenter des données sur les émissions dans l'air. Par conséquent, le ministère ne pouvait pas déterminer si toutes les installations qui devaient, en vertu du règlement, présenter des rapports s'étaient acquittées de leur obligation à cet égard. De plus, les installations doivent présenter des rapports annuels sur les émissions dans les six mois suivant la fin de chaque année civile. Pour l'année 2002, plus de 700 installations avaient présenté en retard leur rapport sur les émissions annuelles.
- Sur le site Web du ministère, on indique que plus de 45 % des rapports sur les émissions annuelles reçus pour l'année 2002 sont incomplets. Le ministère a précisé que bon nombre des omissions étaient sans grande importance mais, au moment de notre vérification, il n'avait pas effectué d'examen des rapports sur les émissions annuelles de 2002. Il nous a informés qu'il avait examiné les rapports sur les émissions annuelles qui avaient été présentés en 2001, qu'il avait repéré des anomalies en ce qui concerne 300 des installations déclarantes et qu'il avait indiqué à ces installations de remédier à la situation et de présenter à nouveau les renseignements.

- Le ministère tient à signaler qu'une comparaison entre les émissions d'une installation d'une année à l'autre ou qu'une comparaison des émissions totales entre différentes installations peut ne pas permettre de prendre de décisions éclairées au sujet des incidences environnementales et sur la santé. Il ne peut pas regrouper ou analyser adéquatement l'information présentée car celle-ci est incomplète, en raison notamment du fait que les installations ne sont pas tenues de déclarer les émissions de substances qui ne dépassent pas les seuils fixés.

Recommandation

Afin de fournir au public des renseignements exacts sur l'émission d'aérocontaminants (ces renseignements doivent être suffisants pour permettre la prise de décisions éclairées au sujet des incidences sur l'environnement et la santé), le ministère doit :

- élaborer un processus destiné à s'assurer que toutes les installations qui doivent présenter des rapports annuels sur les émissions s'acquittent de leur obligation;
- faire un suivi des rapports annuels sur les émissions qui sont incomplets et/ou qui comportent des anomalies, en temps opportun, afin d'offrir au public l'assurance que l'information présentée est raisonnablement fiable;
- envisager de produire des rapports globaux qui soient suffisamment utiles pour permettre au public et au ministère de prendre des décisions éclairées.

Réponse du ministère

Le règlement de l'Ontario sur la surveillance et le rapport des émissions polluantes dans l'air (Règlement 127/01) exige que les secteurs industriel, commercial, institutionnel et municipal de l'Ontario recueillent des renseignements sur plus de 350 polluants atmosphériques et fassent rapport à ce sujet au ministère. En plus de transmettre cette information au gouvernement provincial, ces installations doivent mettre leurs rapports à la disposition du public. L'organisme déclarant (l'installation) est responsable de la validité et de la qualité des données déclarées.

Le ministère exécute tout un éventail d'activités qui peuvent aider à déterminer les installations qui doivent présenter des rapports en vertu du Règlement 127/01. Ces activités comprennent notamment : des activités d'approche qui visent à faire connaître les exigences quant aux rapports relevant du règlement (un atelier de formation par exemple); des inspections stratégiques permanentes destinées à déterminer si les installations respectent les exigences quant aux rapports par le recours à des vérifications de la conformité et à des activités d'inspection; une analyse stratégique des données présentées; des processus de contrôle et d'assurance de la qualité; l'utilisation de l'Inventaire national des rejets de

polluants d'Environnement Canada afin de cerner les éventuels candidats pour les inspections, et des renseignements stratégiques sur les opérations sur le terrain (on fait alors appel aux connaissances du personnel du ministère au sujet d'une installation particulière).

Le ministère va continuer à collaborer avec son personnel et Environnement Canada afin d'améliorer la sélection des installations déclarantes ainsi que les autres méthodes de contrôle et d'assurance de la qualité.

Il examine tous les rapports présentés par les installations en vertu du Règlement 127/01 et soumet les données déclarées aux processus de contrôle de la qualité. Il a indiqué qu'environ 30 % des rapports reçus en 2004 (au sujet des données de 2003) étaient incomplets. Il a mis en place des processus de suivi au sujet de tous les rapports incomplets ou comportant des anomalies.

Le ministère et Environnement Canada continuent à harmoniser et à améliorer le Règlement 127/01 et l'Inventaire national des rejets de polluants en simplifiant et en rationalisant les exigences quant à la production de rapports. L'harmonisation vise à calmer les inquiétudes des parties intéressées en optimisant la portée des rapports tout en réduisant au minimum la tâche quant à la production de ceux-ci. Le ministère collabore en outre avec Environnement Canada afin de produire des rapports sommaires sur les émissions provinciales d'après l'information présentée et d'autres méthodes, de sorte que les données sur les émissions provinciales annuelles compilées soient suffisantes, utiles et informatives pour le public et le ministère.

Programme Air pur

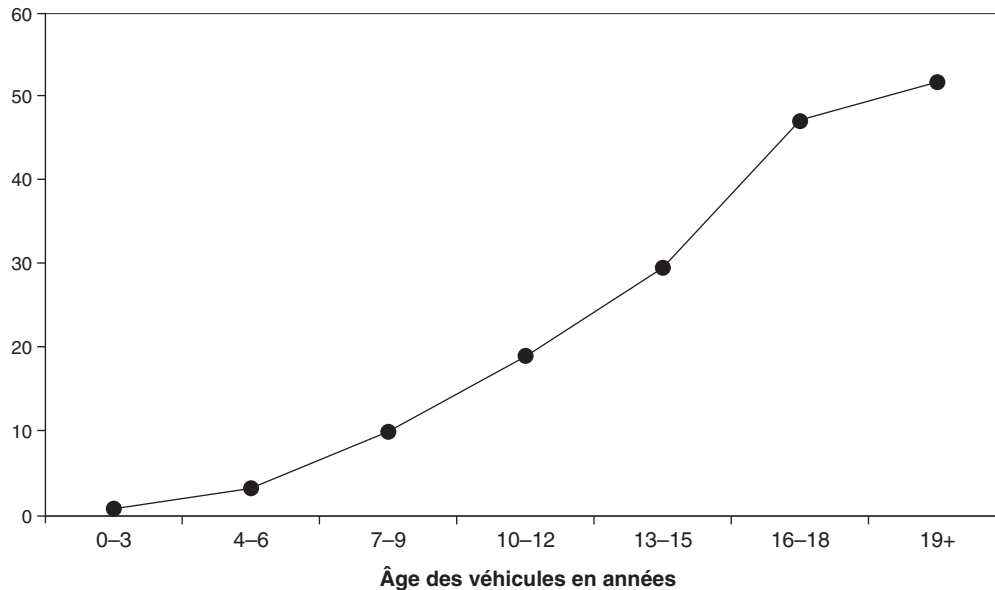
Le ministère a lancé le programme Air pur en 1999 afin d'aider à réduire les émissions des véhicules routiers qui contribuent au smog. Les véhicules à moteur représentent la cause la plus importante de smog en Ontario; de plus, ils produisent approximativement 60 % de toute la pollution par monoxyde de carbone.

En général, les véhicules légers de 3 à 20 ans doivent être vérifiés tous les deux ans. Les véhicules légers de 20 ans et plus n'ont pas à être testés. En revanche, les véhicules lourds, peu importe leur âge, doivent être vérifiés chaque année. Les tests d'émission sont effectués par les 2 300 installations d'essais agréées par le ministère. Le ministère doit recevoir, de l'installation d'essais, une somme pour chaque test effectué. Les responsables de l'installation d'essais remettent, pour chaque véhicule qui réussit le test, un certificat d'émission portant un numéro unique, qui est exigé pour le renouvellement de la plaque d'immatriculation. Des fournisseurs du secteur privé exécutent diverses fonctions en rapport avec ce programme, notamment la vérification des installations Air pur destinée à s'assurer, par exemple, que le matériel de test fonctionne correctement.

Nous avons passé en revue l'administration du programme Air pur par le ministère et avons remarqué ce qui suit :

- En 2002, soit la dernière année pour laquelle on dispose de renseignements, près de 2,4 millions de véhicules ont été testés. Au total, 280 000 de ces véhicules (soit 11,7 %) ont échoué aux tests d'émission. Le taux d'échec augmentait considérablement selon l'âge du véhicule, comme on peut le voir sur le graphique ci-après.

Pourcentage d'échec aux tests du programme Air pur, d'après l'âge des véhicules légers testés



Source des données : Ministère de l'Environnement

On nous a informés qu'au 31 décembre 2003, plus de 60 000 véhicules légers de l'Ontario avaient 20 ans et plus. Étant donné que le taux d'échec aux tests des véhicules les plus vieux atteint 50 %, il se peut qu'environ 30 000 de ces vieux véhicules qui roulent encore échoueraient aux tests d'émission. De plus, les limites d'émission des anciens véhicules qui sont prises en compte par le programme sont jusqu'à trois fois plus élevées que celles des véhicules plus neufs. Par conséquent, un ancien véhicule qui échoue au test d'émission pollue beaucoup plus, par kilomètre parcouru, qu'un véhicule plus récent qui échoue également au test. Le fait de dispenser des tests les véhicules de 20 ans et plus ne concorde pas avec le principe avancé par des programmes semblables adoptés par d'autres compétences. D'après l'examen de 32 compétences effectué par le ministère, toutes, sauf une, soumettent à des tests les véhicules de plus de 20 ans.

- Un véhicule qui échoue à un test d'émission peut recevoir une autorisation conditionnelle (exigeant qu'il soit testé à nouveau dans un an) si le propriétaire

effectue des réparations dont le coût peut aller jusqu'à la limite de 450 \$. Ainsi, en 2002, on a remis des autorisations conditionnelles pour 56 000 véhicules. Toute réparation dont le coût, pour le propriétaire, est supérieur à la limite n'a pas à être effectuée et on peut accorder au véhicule une autorisation conditionnelle sans qu'aucune réparation ne soit effectuée. Nous avons passé en revue un échantillon des certificats d'émission de 2002-2003 de véhicules pour lesquels on avait accordé une autorisation conditionnelle une fois que des réparations avaient été effectuées et nous avons constaté que près de la moitié de ces véhicules produisaient plus d'émissions qu'avant les réparations. Nous avons également remarqué que, même si les véhicules lourds n'ont pas droit à une autorisation conditionnelle, on a accordé une autorisation de ce type à 223 véhicules lourds depuis la mise en place du programme. Nous avons passé en revue toutes les autorisations conditionnelles remises au cours des trois derniers mois de notre vérification et nous avons constaté que pratiquement toutes ont été acceptées en vue d'un renouvellement de plaque d'immatriculation.

- Nous avons passé en revue un échantillon des 500 plaintes que le ministère a reçues du public au sujet du programme Air pur et nous avons constaté que 30 % des plaintes provenaient de propriétaires de véhicule prétendant que leur voiture avait échoué au test d'une installation d'essais et, par la suite, réussi le test d'une autre installation sans qu'aucune réparation ne soit effectuée.
- Il existe deux méthodes d'essai des niveaux d'émission des véhicules légers. La première méthode consiste à tester un véhicule à l'aide d'un mouvement simulé et l'autre méthode consiste à vérifier le véhicule au ralenti. La première méthode est préférable, car elle correspond davantage au fonctionnement normal du moteur et concorde mieux avec les émissions sur la route. La méthode du ralenti ne doit être utilisée que pour les véhicules qui sont dispensés et désignés comme tels dans le manuel des procédures du ministère et qui ne peuvent pas être testés de manière sûre à l'aide de l'autre méthode. Depuis la mise en place du programme, au moins 120 000 véhicules qui ne figuraient pas sur la liste d'exemptions ont été testés à l'aide de la méthode du ralenti. En 2003, 1 000 véhicules ont échoué à la méthode du mouvement simulé et ont été soumis à un autre test effectué à l'aide de la méthode du ralenti, même s'ils ne figuraient pas sur la liste d'exemptions. Dans 85 % de ces cas, les véhicules ont réussi le second test.
- L'équipement de vérification des émissions de chaque installation Air pur est relié à une base de données informatique centralisée. Lorsque l'équipement de test est utilisé en direct, tous les résultats des tests d'émission sont immédiatement entrés dans le système central. Ce système est pratiquement toujours en disponibilité. Toutefois, nous avons constaté que plus de 1 400 installations Air pur effectuent des tests en mode autonome (non connecté), ce qui présente des risques car les données ainsi recueillies peuvent être perdues, ce qui a déjà été le cas, et le ministère peut ne pas être payé pour tous les tests effectués en mode non

connecté. Selon les estimations du ministère, le 31 janvier 2004, près de 40 000 certificats d'émission qui ne figuraient pas dans le système avaient été présentés aux bureaux de renouvellement des plaques d'immatriculation.

- Nous avons repéré 3 200 certificats d'émission portant un numéro unique qui avaient été présentés à des bureaux de délivrance de plaque d'immatriculation plus de cinq fois chacun. Un de ces certificats à numéro unique avait été présenté plus de 400 fois pour des véhicules différents. Non seulement on n'avait pas, pour ces véhicules, les résultats exigés des tests d'émission, mais de plus le ministère n'avait pas reçu les paiements pour plus de 50 000 certificats Air pur, qui représentaient au total une somme de plus de 600 000 \$. Nous avons retracé certains des véhicules pour lesquels on avait utilisé un certificat en double et avons remarqué que ces véhicules avaient échoué à un test d'émission récent ou avaient tout juste réussi à recevoir une autorisation suite à un test effectué une ou deux années auparavant. Un certificat en double peut être désigné comme tel dans le système, mais dans tous les cas mentionnés ci-dessus, on avait accepté les certificats en double pour le renouvellement de la plaque d'immatriculation. Cette pratique répréhensible évidente mine l'intégrité du programme.

Recommandation

Afin de préserver l'intégrité du programme Air pur et de favoriser un air plus propre et un environnement plus sain par une réduction de la pollution provenant des véhicules à moteur, le ministère doit :

- **envisager de tester les véhicules de 20 ans et plus, comme c'est le cas pour les programmes semblables de la plupart des autres compétences;**
- **restreindre l'offre d'autorisations conditionnelles aux véhicules légers;**
- **faire un suivi auprès de l'installation d'essais responsable, dans les cas où des tests d'émission incorrects sont effectués;**
- **programmer le système informatique de façon à rejeter les certificats d'émission en double, de sorte qu'ils ne soient pas acceptés en vue du renouvellement de plaques d'immatriculation.**

Réponse du ministère

Le ministère est résolu à faire en sorte que le programme Air pur ait une incidence positive sur l'environnement et sur la santé des Ontariens. Conformément à l'engagement d'amélioration continu pris en vertu du programme, un examen de ce programme doit débuter en 2006. Cet examen consistera à évaluer à fond tous les aspects du programme.

Dans le cadre de cet examen, le ministère consultera d'autres compétences et se penchera sur la question du test des véhicules de 20 ans et plus. L'information dont on dispose actuellement laisse entendre

que les véhicules anciens parcourent en général un tiers de la distance totale parcourue par les véhicules plus récents et qu'ils représentent moins de 1 % de toutes les voitures qui roulent en Ontario.

En juillet 2004, la limite des coûts de réparation a été fixée à 450 \$ pour l'ensemble du programme. Ainsi, les propriétaires de véhicule peuvent reporter à plus tard la réparation du dispositif antipollution dont le coût est supérieur à cette limite et ainsi obtenir une autorisation conditionnelle en vue du renouvellement de la plaque d'immatriculation. La limite des coûts de réparation permet de s'assurer que les défaillances des dispositifs antipollution des véhicules sont diagnostiquées et qu'au moins certaines réparations en rapport avec les émissions sont effectuées en vue de l'amélioration de la qualité de l'air. On prévoit qu'en raison de la mise en œuvre de cette limite rehaussée quant au coût des réparations pour l'ensemble du programme, un plus grand nombre de véhicules feront l'objet de réparations complètes. Dans les cas où seule une réparation partielle sera effectuée, le dispositif antipollution continuera à fonctionner incorrectement et on pourrait alors s'attendre à des fluctuations des émissions.

Le ministère a prévu d'envoyer des communications particulières aux propriétaires d'installations Air pur afin d'améliorer la conformité, en raison des incidents qui sont survenus (on avait ainsi accordé des autorisations conditionnelles à des véhicules lourds). De plus, le ministère va continuer à remédier à la situation par la formation des inspecteurs et des techniciens de réparation et en effectuant un suivi par téléphone dans le cadre du programme d'assurance de la qualité, dans les cas où l'on remarque des anomalies de ce type.

À partir d'août 2004, le ministère a commencé à rappeler aux responsables de toutes les installations le processus normalisé se rapportant aux deux méthodes de test d'émission ainsi que les conséquences de la non-conformité. Il a également mis en œuvre un rapport quotidien des écarts et un processus de suivi destiné à déterminer les installations dont les dossiers de tests révèlent une utilisation pouvant s'avérer incorrecte des méthodes de test. En 2003, on a reçu des plaintes au sujet des tests et des réparations selon un rapport d'une plainte pour 5 000 tests réalisés en moyenne. Les différences dans les résultats des tests sont en général attribuables à des problèmes intermittents du système de contrôle. Diverses procédures d'assurance de la qualité sont en place afin d'assurer la constance des tests : on procède notamment à une vérification des installations en fonction de l'incidence relative et du risque d'anomalies aux tests. Les lignes directrices actuelles qui sont communiquées aux inspecteurs aident à déterminer les véhicules qui ne peuvent pas être testés en toute sécurité à l'aide du dynamomètre, mais elles ne peuvent pas englober tous les cas, car n'importe quel véhicule peut être personnalisé.

Le ministère a indiqué que la question des certificats en double constitue un problème grave et il a collaboré avec le ministère des Transports afin de remédier à la situation. En juillet 2004, ces deux ministères ont mis en œuvre des procédures revues destinées à réduire considérablement le nombre de certificats en double. Les nouvelles procédures permettent de s'assurer, de manière efficace, que les procédures de validation repèrent toute utilisation précédente d'un certificat (d'après son numéro) qui est présenté à nouveau pour un véhicule différent et interdisent d'effectuer une opération de la sorte par un bureau d'immatriculation des véhicules automobiles. Dans les cas où l'on repère un certificat en double, ce certificat est refusé par le bureau d'immatriculation et l'on indique au client d'appeler le centre d'appel du programme Air pur. Tous ces incidents sont signalés à la Direction des enquêtes et de l'application des lois du ministère en vue d'un suivi.

Unité de contrôle des émissions de véhicules

L'Unité de contrôle des émissions de véhicules du ministère, également appelée Patrouille anti-smog, vient compléter le programme Air pur en assurant l'application, sur la route, des normes sur les émissions des véhicules. L'Unité inspecte les véhicules soupçonnés d'émettre une fumée excessive ou de comporter un matériel antipollution modifié. Les amendes imposées suite à l'échec à un test d'émission, ou pour les véhicules qui sont munis d'un dispositif antipollution modifié ou dépourvus de dispositif antipollution, sont de 305 \$ pour les véhicules légers et de 425 \$ pour les véhicules lourds.

L'Unité a été mise sur pied en 1998 et, au 31 décembre 2003, elle avait effectué plus de 28 000 inspections et permis de détecter 5 100 cas de non-conformité, faisant ainsi la preuve qu'elle était en mesure de repérer les véhicules non conformes et d'imposer des contraventions à cet effet. Toutefois, nous avons remarqué ce qui suit :

- L'objectif de rendement de l'Unité consistait à effectuer 6 000 inspections au cours de l'exercice 2003-2004. Étant donné que la Patrouille anti-smog comporte 24 employés qui effectuent les inspections sur la route, l'objectif de l'Unité correspondait à un peu plus d'une inspection par personne par jour ouvrable. Au cours des huit premiers mois de l'exercice, l'Unité avait déjà effectué plus de 8 100 inspections. Cependant, vu que chaque inspection demande moins de 30 minutes, l'objectif fixé pour l'Unité était beaucoup trop bas.
- En ce qui concerne l'échantillon d'inspections routières que nous avons examiné, nous avons remarqué qu'on n'avait exigé d'aucun des conducteurs de véhicule à qui on avait donné une contravention pour émissions excessives ou en raison d'un dispositif antipollution modifié qu'il prenne des mesures correctives. La Patrouille anti-smog et les autres employés du ministère n'ont pas pour tâche de faire un suivi au sujet des infractions afin de s'assurer que les problèmes sont réglés.

Recommandation

Afin de renforcer l'efficacité de l'Unité de contrôle des émissions de véhicules quant à la réduction des polluants atmosphériques en vue de la protection de la santé humaine et de l'environnement, le ministère doit :

- revoir le nombre d'inspections à effectuer chaque année et établir des objectifs davantage productifs à cet égard;
- faire le suivi au sujet des infractions afin de s'assurer que les véhicules dotés d'un dispositif antipollution défectueux ou dépourvus de dispositif antipollution font l'objet de mesures correctives ou de réparations.

Réponse du ministère

Chaque année, on passe en revue le nombre d'inspections effectué par l'Unité de contrôle des émissions de véhicules et on tient compte de cette information pour établir les objectifs de rendement. En 2003-2004, pour la première fois, l'Unité disposait d'un personnel complet, soit 24 agents : ainsi, le personnel a dépassé l'objectif fixé pour les inspections. Pour l'exercice 2004-2005, on a revu la méthode du programme en mettant en place une approche propre aux secteurs et axée sur les risques, en plus d'apporter d'autres changements et améliorations au programme. Suite à cette modification, pour l'exercice 2004-2005, l'objectif quant aux inspections a été rehaussé et il sera revu au milieu de l'année.

Le ministère a reconnu le besoin d'ajouter différents outils en rapport avec la conformité, comme des demandes de réparation ou des demandes d'un fonctionnaire provincial, des messages d'avertissement et des contraventions, dans le but d'améliorer la méthode utilisée par la Patrouille anti-smog à cette fin. On a élaboré et mis en œuvre, en mars 2004, des guides destinés à permettre une utilisation adéquate des outils de conformité. Ces guides indiquent au personnel de faire un suivi au sujet des infractions, afin de garantir la conformité.

L'apport d'améliorations au système d'information sur les inspections et sur le suivi au sujet de la conformité qui a débuté ce printemps, et qui doit se terminer d'ici mars 2005, va faciliter le suivi des activités d'application exécutées par les inspecteurs de l'Unité de contrôle des émissions de véhicules.

RESPECT DES LOIS ET DE LA POLITIQUE DU MINISTÈRE

Inspections concernant la pollution de l'air

Le ministère inspecte les installations qui rejettent des contaminants dans l'air afin d'assurer le respect des lois, de la politique ministérielle ainsi que des modalités des certificats d'autorisation. En général, l'inspection consiste à vérifier si les installations disposent des certificats d'autorisation exigés pour rejeter des contaminants dans l'air, si le matériel antipollution est utilisé correctement et si on fait un entretien adéquat de cet équipement. Au cours de l'exercice 2002-2003, le ministère a inspecté près de 500 installations dont les activités ont un rapport avec la pollution de l'air.

Nous avons passé en revue le processus d'inspection du ministère exécuté dans trois bureaux régionaux et avons remarqué que le ministère ne disposait pas d'une méthode officielle axée sur les risques pour déterminer les installations à inspecter. Les inspections sont parfois demandées par le ministère (inspections proactives), ou elles peuvent faire suite à une plainte du public (installations réactives). Le ministère ne faisait pas la distinction entre les inspections proactives et les inspections réactives. Afin de gérer adéquatement le processus d'inspection, il doit connaître les résultats des inspections proactives afin d'établir si le processus de sélection est efficace et quelles mesures correctives prendre le cas échéant. Par exemple :

- Dans un bureau de district qui était responsable de l'inspection de deux installations figurant parmi les plus importants pollueurs de la province, nous avons remarqué qu'aucune de ces installations ne disposait d'un rapport d'inspection détaillé pour les trois années précédentes.
- Un autre bureau de district ne disposait d'aucun dossier d'inspection pour les trois années précédentes au sujet de la plus importante installation polluante au Canada, sauf en ce qui concerne une inspection de son parc à charbon réalisée en 2001 et qui portait sur les émissions de poussière. Étant donné que cette installation a signalé au ministère 36 incidents en rapport avec la pollution de l'air au cours de l'exercice 2002-2003, dont bon nombre ont eu une incidence négative sur l'environnement, une inspection complète de cette installation aurait sans doute été justifiée. L'inspection d'une installation dotée d'un équipement de réduction des émissions semblable a révélé que cet équipement était inefficace car, contrairement au certificat d'autorisation qui avait été accordé, l'équipement n'était pas utilisé correctement ou son entretien n'était pas adéquat.
- Nous avons remarqué que depuis 2002, le ministère n'a pas inspecté l'une des installations produisant le plus d'émissions de benzène de la province. Le benzène est un cancérigène connu et l'on estime qu'il peut s'avérer nocif, peu importe le degré d'exposition. Toutefois, le processus de sélection ne retient pas toujours, pour les inspections, les installations de ce type qui présentent un risque élevé. En

1999, on a demandé aux responsables de cette installation de produire un rapport de modélisation des émissions, mais au moment de notre vérification, on n'avait toujours pas remis au ministère un rapport acceptable. De plus, au cours de l'exercice 2003-2004, cette installation a signalé au ministère 170 émissions inusitées en rapport avec la pollution de l'air ainsi que d'autres cas semblables.

En plus de ne pas faire appel à un processus de sélection axée sur les risques, les inspecteurs ne vérifient pas la concentration des contaminants dans l'air. Pour évaluer la qualité de l'air à des endroits soupçonnés de présenter un problème, les inspecteurs peuvent demander l'aide de l'une des équipes mobiles du ministère responsables du contrôle de la pollution atmosphérique. Nous avons remarqué qu'au cours de l'année 2003, les équipes mobiles ont répondu à 9 des 14 demandes reçues des divers bureaux du ministère ainsi qu'à cinq cas d'urgence. D'après notre examen des registres d'utilisation, ces équipes n'ont été utilisées que pendant 20 % des jours ouvrables pendant la saison de pointe, soit d'avril à la mi-octobre. De plus, les équipes ont mis en moyenne 160 jours pour produire des rapports et les présenter aux bureaux qui avaient transmis la demande au départ.

Recommandation

Afin de s'assurer que les responsables des inspections des installations qui rejettent des aérocontaminants appliquent efficacement les lois environnementales, la politique ministérielle et les modalités des certificats d'autorisation, et que ces inspections contribuent à protéger la santé humaine et l'environnement, le ministère doit :

- **adopter une méthode officielle axée sur les risques pour la sélection des installations à inspecter;**
- **faire la distinction entre les inspections proactives et les inspections réactives dans les rapports sur les résultats des inspections;**
- **faire davantage appel aux équipes mobiles de contrôle de la pollution atmosphérique et accélérer la production des rapports sur les résultats à cet égard.**

Réponse du ministère

Le ministère a mis en œuvre, pour les inspections, une méthode officielle axée sur les risques pour l'exercice 2004-2005 et va continuer à peaufiner cette méthode au cours des prochaines années. En juin 2004, on avait mis en œuvre des procédures afin de faire la distinction entre les inspections proactives (prévues) et les inspections réactives (en réponse à une demande) dans les systèmes internes de suivi.

Le ministère est d'accord avec la recommandation portant sur une utilisation accrue de ses équipes mobiles de contrôle de la pollution atmosphérique et une production plus rapide des rapports sur les résultats. Les activités et les méthodes actuelles vont être passées en revue, dans le but d'améliorer l'utilisation des équipes mobiles de contrôle de la pollution et de simplifier le processus de production de rapports.

Programme Conformité d'installations sélectionnées aux normes de qualité de l'air (CISNQA)

Chaque année, le ministère sélectionne un échantillon d'environ 30 pollueurs industriels et demande à ceux-ci de présenter des renseignements sur les émissions de l'ensemble de l'installation afin de démontrer le respect des normes et des lignes directrices sur la qualité de l'air. Cette initiative s'appelle le programme Conformité d'installations sélectionnées aux normes de qualité de l'air (CISNQA). Ce programme a été introduit à titre d'essai au cours de l'exercice 1997-1998 et a été véritablement lancé en 1999-2000. Il vise à évaluer la somme totale prévue de toutes les émissions produites par une installation comme si cette installation fonctionnait à sa capacité maximale ainsi qu'à déterminer si ces concentrations prévues respectent les normes et les lignes directrices établies. Dans les cas où l'on prévoit que les contaminants rejetés par une installation vont dépasser le niveau acceptable, le ministère peut exiger du pollueur qu'il mette en place un plan précisant les mesures particulières à prendre pendant une période particulière afin d'assurer la conformité nécessaire.

Entre le lancement du programme et notre vérification, le ministère avait fait 185 demandes de présentations en vertu du programme CISNQA, dont des demandes auprès des 20 principales installations de la province qui polluent l'air. Nous avons passé en revue un échantillon des présentations reçues par la suite et avons remarqué ce qui suit :

- Le ministère a constaté que près de la moitié des installations examinées prévoyaient ne pas respecter les normes et les lignes directrices ou encore, dans les cas où aucune norme ou ligne directrice n'était en place, les installations prévoyaient produire des émissions pouvant générer des concentrations de polluants qui auraient une incidence inacceptable sur l'environnement ou sur la santé humaine. On a prévu que près de la moitié des installations qui n'étaient pas conformes produiraient des émissions qui dépasseraient la limite fixée en rapport avec la santé. En ce qui concerne les différents contaminants, on prévoyait que cinq de ces installations rejetteraient dans l'air des contaminants selon des taux qui pourraient produire des concentrations plus de six fois plus élevées que les limites acceptables.
- Le ministère a recommandé ou a conseillé à de nombreuses entreprises de se servir de modèles de dispersion plus modernes pour produire les estimations des émissions, car les modèles utilisés pour calculer la quantité de pollution produite par une installation ne conviennent pas bien aux installations complexes et on risque ainsi de sous-estimer les émissions. On nous a toutefois informé que le ministère doit disposer d'un fondement juridique, les dommages à la végétation ou à la santé humaine par exemple, pour pouvoir exiger d'une installation

particulière qu'elle se serve de modèles plus exacts. Les responsables d'une installation ont précisé qu'ils reconnaissaient que les modèles plus évolués sont supérieurs mais qu'ils fondaient néanmoins les données présentées sur le modèle autorisé par le règlement correspondant, car il était accepté par la loi.

- Le ministère n'a pas examiné en temps opportun les présentations effectuées en vertu du programme CISNQA. En général, les installations doivent présenter ces rapports dans les six mois suivant la demande du ministère. En ce qui concerne l'échantillon de présentations que nous avons passé en revue, le ministère a mis de huit mois à plus de deux ans pour examiner les rapports présentés en vertu du programme CISNQA. Dans bien des cas, le processus a été retardé car le ministère devait demander des précisions ou des données supplémentaires. Au moment de notre vérification, il n'avait pas encore terminé l'examen des 23 rapports demandés en vertu du programme CISNQA entre mars 1999 et novembre 2001.
- Depuis le lancement du programme, le ministère a approuvé 22 plans de conformité concernant des installations qui avaient prévu rejeter dans l'air des contaminants dépassant les niveaux acceptables. Ces plans précisaient une stratégie de réduction des émissions prévues de contaminants dans l'air. Nous avons passé en revue un échantillon de ces plans et avons remarqué que le délai permis pour assurer la conformité semblait souvent beaucoup trop long. Par exemple, le ministère a approuvé les plans de trois installations qui s'étaient engagées à se conformer dans un délai de cinq à huit ans. Deux de ces installations rejetaient des quantités trop élevées de contaminants, dépassant ainsi les limites imposées pour la protection de la santé.

Recommandation

Pour s'assurer que le programme Conformité d'installations sélectionnées aux normes de qualité de l'air (CISNQA) permet de déterminer les concentrations éventuellement dangereuses d'aérocontaminants, le ministère doit :

- **passer en revue les modèles actuels de dispersion atmosphérique afin de déterminer si ces modèles prévoient de façon plus exacte les niveaux de pollution et, au besoin, envisager d'exiger que les pollueurs se servent des modèles les plus adéquats;**
- **examiner le processus de présentation du programme CISNQA afin de veiller à ce que des renseignements suffisants soient transmis en temps opportun;**
- **dans les cas où l'on prévoit que la quantité de contaminants sera supérieure aux limites autorisées, approuver des plans de conformité qui précisent des stratégies opportunes permettant de se conformer aux normes prévues par la loi et aux lignes directrices du ministère.**

Réponse du ministère

Le 21 juin 2004, le ministère a entamé une consultation au sujet des propositions visant la mise en place de nouvelles normes sur la qualité de l'air, de nouveaux modèles de dispersion atmosphérique et d'un processus décisionnel axé sur les risques destiné à établir un équilibre entre la protection des collectivités locales contre les effets de la pollution de l'air d'une part et les obstacles à la mise en œuvre, comme les aspects temporels, technologiques et économiques d'autre part.

Le ministère s'engage à passer en revue le programme CISNQA en 2004-2005 afin de s'assurer que l'information est présentée en temps opportun.

Il déploie des efforts afin de veiller à ce que des plans soient en place pour assurer la conformité le plus rapidement possible, mais il procède en tenant compte de la complexité de ces plans. Parmi les facteurs qui influent sur le moment de la mise en place des plans de conformité, mentionnons la technologie disponible, l'importance des changements structurels et de processus ainsi que l'ampleur de l'investissement en capital nécessaire.

Inspections de l'équipe d'intervention spéciale de l'Ontario (SWAT)

L'équipe SWAT du ministère a été mise sur pied en 2000 : elle a pour tâche de compléter les travaux d'inspection des bureaux de district du ministère en effectuant des inspections des secteurs industriels, à l'échelle de la province (par exemple, les ateliers de carrosserie, les ateliers de galvanoplastie ou les installations comportant des déchets dangereux). Pour choisir les secteurs à inspecter, on se sert d'une évaluation des risques se fondant sur des facteurs comme les antécédents du secteur en matière de non-conformité et la possibilité d'incidences graves sur la santé humaine et l'environnement. Au moment de notre vérification, quatre secteurs se rapportant à la pollution de l'air avaient été sélectionnés en vue d'une inspection et l'équipe SWAT avait effectué des inspections surprises d'un échantillon d'installations dans chaque secteur.

On attribue à chaque installation inspectée la note « réussite » (conforme), « échec administratif » (non-conformité portant sur des questions comme une piètre tenue des dossiers) ou « échec » (non-conformité pouvant nuire à la santé humaine ou à l'environnement). En cas de non-conformité, les inspecteurs de l'équipe SWAT disposent d'un certain nombre de pouvoirs de contrainte. Ainsi, ils peuvent saisir des biens et interdire l'accès aux sites contaminés, produire une ordonnance exigeant de régler le problème de non-conformité, émettre une contravention portant sur une amende maximale de 500 \$ ou encore confier les cas au personnel d'application de la loi du ministère en vue d'une enquête qui pourrait entraîner des accusations et peut-être des poursuites.

Les inspecteurs de l'équipe SWAT passent en revue les installations afin de déterminer si elles sont conformes aux exigences quant à la prévention de la pollution de l'eau, de la terre et de l'air. Entre le lancement du programme et notre vérification, l'équipe SWAT a effectué plus de 3 000 inspections d'installations. Au total, 432 de ces inspections ont révélé des cas de non-conformité aux lois et aux règlements en rapport avec la qualité de l'air : 337 de ces installations ont reçu la note « échec administratif » et 95 autres, la note « échec », car elles risquaient d'avoir des incidences nocives sur la santé humaine ou l'environnement.

Nous avons choisi un échantillon des inspections qui avaient indiqué que l'installation inspectée avait échoué aux tests et qui avaient entraîné la production d'une ordonnance de conformité. Ces ordonnances exigent qu'un certain nombre de mesures correctives soient prises. Nous avons remarqué que 60 % des mesures exigées avaient été prises et que, dans 10 % des cas, on n'avait pas respecté les mesures demandées : l'équipe SWAT a, comme il se doit, signalé les installations en question au personnel d'application de la loi du ministère en vue d'une enquête plus poussée et d'une éventuelle poursuite. On n'a pas pu déterminer les résultats des autres mesures (30 %), car on n'avait pas exigé que ces installations fassent rapport au ministère ou encore parce qu'elles avaient présenté des documents qui ne démontraient pas adéquatement la conformité.

Dans l'ensemble, l'équipe SWAT a indiqué des taux de non-conformité de plus de 70 % en ce qui concerne les installations inspectées. Toutefois, nous avons constaté que plus de 20 % des notes que nous avons retenues pour notre échantillon, parmi celles qui avaient été enregistrées dans la base de données des inspections, ne concordaient pas avec les notes que les inspecteurs de l'équipe SWAT avaient indiquées au départ dans leurs rapports d'inspection. De plus, l'équipe ne mesure actuellement son efficacité que d'après le nombre de secteurs sélectionnés en vue d'une inspection et le nombre d'inspections d'installations effectuées, et non en évaluant les répercussions des inspections sur l'environnement. À long terme, pour déterminer son efficacité, l'équipe SWAT prévoit inspecter à nouveau les secteurs afin de comparer les taux de conformité à la série initiale d'inspections de secteur.

Recommandation

Afin de renforcer les efforts de l'équipe d'intervention spéciale de l'Ontario (SWAT) visant la réduction des dangers de la pollution de l'air pour l'environnement et la santé humaine, le ministère doit :

- **exiger des installations qui reçoivent une ordonnance de conformité de faire rapport au sujet de toutes les mesures prises pour remédier à la situation de non-conformité;**
- **passer en revue les méthodes de saisie afin de garantir l'exactitude de sa base de données concernant les inspections;**

- améliorer les rapports sur les résultats du programme en évaluant périodiquement les répercussions directes des actions de l'équipe sur la réduction des émissions.

Réponse du ministère

La méthode de fonctionnement normalisée de l'équipe d'intervention spéciale de l'Ontario (SWAT) au sujet de la conformité aux ordonnances des agents provinciaux consiste à exiger que le propriétaire de l'installation confirme que le travail que le travail demandé a été entrepris et terminé. L'équipe SWAT vérifie les rapports présentés par les propriétaires des installations afin de déterminer les progrès réalisés quant à la conformité. L'équipe SWAT va effectuer un examen de ses méthodes de fonctionnement normalisées ainsi que de ses dossiers d'inspection actuels afin de s'assurer que les méthodes sont respectées et qu'on effectue un suivi au sujet de la conformité tel qu'exigé.

L'équipe SWAT évaluera l'entrée des données dans le système d'information afin de garantir la qualité, l'exactitude et l'intégrité des données. On s'attaquera aux lacunes repérées par le personnel de l'équipe SWAT en vue d'un règlement. Grâce aux améliorations apportées au système (qui sont en cours et qui seront terminées d'ici mars 2005) et à la surveillance étroite de la qualité des données à l'aide des pratiques administratives, l'équipe SWAT sera mieux en mesure de vérifier les progrès réalisés quant à la conformité et de garantir l'exactitude des données entrées.

Le ministère convient qu'on peut élaborer et mettre en oeuvre des mesures du rendement axées sur les résultats afin d'évaluer et de rehausser l'efficacité des programmes ministériels d'inspection, y compris celui de l'équipe SWAT. Le ministère est en train de développer des mesures de ce type.