

2008



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

DÉCEMBRE

Chapitre 4
Les ressources végétales du Canada : la gestion
des risques — Agence canadienne d'inspection
des aliments



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de décembre 2008 de la vérificatrice générale du Canada comporte les questions d'une importance particulière — 2008, les points saillants des chapitres, des annexes ainsi que huit chapitres. La table des matières principale du Rapport se trouve à la fin du présent document.

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

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

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

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

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2008
N° de catalogue FA1-2008/2-4F
ISBN 978-1-100-90074-2

Chapitre

4

Les ressources végétales du Canada :
la gestion des risques

Agence canadienne d'inspection
des aliments

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

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes	6
Protection de la vie végétale	6
Prévention de l'introduction de ravageurs	7
Objet de la vérification	10
Observations et recommandations	10
Évaluation des risques phytosanitaires	12
Les évaluations des risques phytosanitaires sont conformes aux attentes	12
Le nombre croissant de retards dans les évaluations des risques compromet le soutien scientifique apporté à la gestion des risques	12
Enquêtes phytosanitaires	13
Il faut un processus officiel fondé sur les risques pour établir l'ordre de priorité des enquêtes phytosanitaires	14
Approbation des végétaux importés	16
Les principaux contrôles ne permettent pas de vérifier que l'Agence approuve uniquement les envois à faible risque	17
L'information essentielle n'est pas communiquée efficacement au sein de l'Agence	18
Aucun processus d'assurance de la qualité adéquat ne garantit que seuls les envois à faible risque sont autorisés à entrer au pays	19
Inspection des végétaux importés	20
Il est difficile de faire un nombre suffisant d'inspections	20
Une communication déficiente entraîne un manque d'uniformité dans les stratégies d'inspection	21
Il n'y a aucun système national de suivi pour les importations de végétaux et de produits végétaux	22
Le manque d'inspections et la perte de documents peuvent poser de graves problèmes	23
Aucun système d'assurance de la qualité ne permet de confirmer l'efficacité d'une stratégie fondée sur les risques	24
Collaboration avec l'Agence des services frontaliers du Canada	24
L'Agence des services frontaliers du Canada reçoit directives et soutien	25
Les exigences en matière d'information ne sont pas officiellement définies	25

Amélioration de la gestion des risques liés aux importations dans le cadre du Programme de protection des végétaux	27
Le manque de coordination adéquate entre les directions générales aggrave les problèmes du Programme de protection des végétaux	28
Le Programme de protection des végétaux n'est pas assorti de bons systèmes de gestion de la qualité	28
La gestion de l'information et les services de soutien aux technologies de l'information sont déficients	29
Le volume des importations a augmenté	30
Il faut évaluer le volet importation du Programme de protection des végétaux	32
Conclusion	32
À propos de la vérification	34
Annexe	
Tableau des recommandations	38



Les ressources végétales du Canada : la gestion des risques

Agence canadienne d'inspection des aliments

Points saillants

Objet

L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) a pour mandat d'assurer la salubrité de l'approvisionnement alimentaire du Canada et la protection des espèces animales et végétales, et de promouvoir les échanges commerciaux et le commerce. Elle est notamment chargée de réglementer les importations de végétaux et de produits végétaux. Pour ce faire, elle doit définir des politiques et des normes d'importation, délivrer des permis d'importation, approuver la distribution des envois et inspecter les produits importés. Pendant l'exercice 2006-2007, l'ACIA a consacré 65,2 millions de dollars à la protection des cultures et des forêts canadiennes.

Nous avons vérifié si l'Agence gérait correctement les risques que des plantes étrangères envahissantes ou leurs graines, des phytoravageurs (organismes causant des dommages aux plantes) et des maladies des plantes puissent entrer au pays et s'y établir. Nous avons examiné la façon dont l'Agence établissait et gérait les normes, exécutait des enquêtes phytosanitaires (sur la santé des plantes) et des évaluations des risques phytosanitaires, et s'assurait que les végétaux et les produits végétaux importés au pays respectaient les exigences du Canada. Notre vérification a porté essentiellement sur les travaux exécutés à l'administration centrale de l'Agence, à Ottawa, dans ses trois centres de service à l'importation (à Vancouver, à Toronto et à Montréal) et dans ses bureaux d'inspection aux quatre coins du pays.

Pertinence

Les ressources végétales du Canada sont essentielles au bien-être de tous les Canadiens. Les plantes étrangères envahissantes et les phytoravageurs peuvent menacer la biodiversité et l'économie. De fait, des spécialistes ont conclu que les espèces envahissantes arrivent au deuxième rang au chapitre des menaces pour la biodiversité, après la perte d'habitats. Une fois établis dans leur nouvel habitat, les plantes étrangères envahissantes et les phytoravageurs peuvent devenir de nouveaux prédateurs, compétiteurs, parasites ou maladies qui menacent les espèces indigènes et les cultures et productions végétales du Canada. En 2005, ces produits valaient environ 100 milliards de dollars.

On s'entend généralement pour dire qu'il est moins coûteux de lutter contre les plantes envahissantes, les ravageurs et les maladies avant leur établissement dans une région. Pour assurer la protection de la vie végétale canadienne, l'Agence doit gérer les risques qui sont associés à l'évolution des conditions environnementales, à l'accroissement de la mondialisation des échanges commerciaux et à la diversification croissante des végétaux et produits végétaux qui sont importés au pays — environ 84 000 envois par an, selon les estimations actuelles.

Constatations

- L'Agence a recours aux deux activités à vocation scientifique suivantes : les évaluations des risques qui menacent les plantes et les enquêtes phytosanitaires. L'Agence éprouve des difficultés à exécuter les évaluations en temps voulu. Ainsi, le nombre de demandes en retard relativement à l'évaluation des risques s'accroît — il y en avait 42 au moment de notre vérification, ce qui représente plus de demandes que ce que peut normalement traiter l'Agence en une année. Les plans annuels des enquêtes phytosanitaires de l'Unité des enquêtes phytosanitaires ne sont pas fondés sur les risques. De plus, ils sont presque exclusivement axés sur les plantes envahissantes, les ravageurs et les maladies qui existent déjà au pays, au lieu de viser à recenser de nouvelles menaces avant qu'elles ne deviennent des urgences phytosanitaires.
- Les normes nationales visant les inspections d'importations de végétaux de l'Agence ne sont pas interprétées ni appliquées de façon uniforme dans l'ensemble du pays. Des produits importés à risque élevé qui doivent être soumis à une inspection à 100 p. 100 sont parfois autorisés à être distribués sans être inspectés. Sur les 27 demandes d'importation approuvées assujetties à une inspection obligatoire que nous avons examinées, dix envois avaient été approuvés pour distribution sans être inspectés; et pour six autres envois, rien n'indiquait que le bureau d'inspection concerné avait reçu la demande d'importation. On nous a indiqué que, en raison du manque de temps des inspecteurs, l'inspection des végétaux importés devait rivaliser avec les enquêtes phytosanitaires et la certification des exportations et que les exportations constituaient une plus grande priorité.
- Les programmes de protection des végétaux ne sont pas soutenus de façon adéquate dans les domaines de la gestion de l'information et des technologies de l'information. Résultat, l'Agence a recours aux transmissions par télécopie (des milliers sont échangées chaque année) et des documents sont ainsi perdus. Qui plus est, il n'y a pas de système de suivi des importations. Quant aux décisions pour autoriser ou refuser une demande d'importation, elles sont prises à la suite de comparaisons effectuées manuellement entre des

renseignements provenant de divers documents et sources électroniques. L'Agence ne possède pas non plus de mécanisme systématique au sein de ses bureaux d'inspection pour transmettre à la Division de la protection des végétaux les résultats des inspections, afin que celle-ci puisse savoir si les normes d'inspection qu'elle établit sont respectées et si les inspections ciblent les bons produits et importateurs. Nous avons signalé ce problème dans la gestion de l'information de l'Agence lors de notre vérification du Programme fédéral de protection des végétaux en 1996. Peu de progrès ont été réalisés depuis.

- Dans l'ensemble, le Programme de protection des végétaux n'est pas assorti de processus de gestion de la qualité pour les activités liées aux importations, élément essentiel pour empêcher les espèces étrangères envahissantes d'entrer au pays et de s'y établir. Résultat, la direction ne peut pas systématiquement savoir si ses procédures sont bien conçues et si elles fonctionnent efficacement. Cela nuit à la capacité de l'Agence de garantir que seuls les envois qui présentent de faibles risques, pour ce qui est de contrevenir aux exigences canadiennes en matière d'importation, sont autorisés à entrer au pays. Ces problèmes et d'autres problèmes liés à l'atténuation des risques ont été relevés dans bon nombre des activités clés visant les importations, dans le cadre du Programme de protection des végétaux, qui sont menées dans les trois grandes directions générales de l'Agence : Sciences, Politiques et programmes et Opérations.

Réaction de l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

L'Agence accepte toutes les recommandations. Ses réponses détaillées suivent les recommandations tout au long du chapitre.

Introduction

4.1 L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) a pour mandat d'assurer la salubrité de l'approvisionnement alimentaire du Canada et la protection des espèces animales et végétales, et de promouvoir les échanges commerciaux et le commerce. Cet organisme de réglementation à vocation scientifique est chargé de mettre en œuvre tous les programmes fédéraux d'inspection des aliments, de protection des végétaux et de santé des animaux.

4.2 L'Agence, qui relève du ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, emploie plus de 6 000 personnes partout au pays. Elle assure l'application de treize lois fédérales et des règlements qui s'y rattachent. En 2006-2007, l'Agence a consacré 65,2 millions de dollars — soit 11 p. 100 de son budget total — à la protection des cultures et des forêts canadiennes.

4.3 La *Loi sur la protection des végétaux*, qui relève du fédéral, confère à l'Agence le pouvoir de protéger la vie végétale. Aux termes de cette loi, l'Agence définit et met en œuvre des politiques et des programmes visant à prévenir et à gérer l'introduction d'espèces végétales envahissantes (mauvaises herbes), de ravageurs et de maladies qui pourraient menacer les ressources végétales et l'économie du pays. La *Loi* vise à « assurer la protection de la vie végétale et des secteurs agricole et forestier de l'économie canadienne en empêchant l'importation, l'exportation et la propagation de parasites au Canada et en y assurant la défense contre ceux-ci ou leur élimination ».

4.4 L'Agence doit également s'acquitter des obligations contractées par le Canada aux termes de la Convention internationale pour la protection des végétaux. À titre d'organisation nationale de la protection des végétaux du Canada, l'Agence doit, notamment :

- certifier que les exportations sont exemptes de plantes envahissantes, de ravageurs et de maladies;
- inspecter les végétaux et les produits végétaux importés;
- mener des enquêtes phytosanitaires et des évaluations des risques phytosanitaires.

4.5 L'Agence est le point de contact pour les échanges d'information concernant l'application de la Convention. À ce titre, elle est chargée d'échanger des renseignements avec d'autres pays sur, entre autres, les incidents concernant la protection des plantes, les épidémies et la dissémination de plantes, de ravageurs et de maladies.

Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes

4.6 En 2005, le gouvernement fédéral a lancé la Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes. Dotée de 85 millions de dollars, cette stratégie constitue un plan d'action quinquennal (qui se termine en 2010). Dans le cadre de cette stratégie, l'Agence a reçu 50 millions de dollars pour lutter contre les plantes étrangères envahissantes, les ravageurs et les maladies.

4.7 Les objectifs de la Stratégie sont conformes à ceux de la *Loi sur la protection des végétaux*, et visent :

- à prévenir l'introduction nocive intentionnelle et non intentionnelle d'espèces végétales, de ravageurs ou de maladies;
- à détecter et à identifier les nouvelles espèces envahissantes, en temps opportun;
- à réagir rapidement aux nouvelles espèces envahissantes;
- à gérer les espèces envahissantes déjà établies et celles qui se propagent par des mesures d'éradication, de confinement et de contrôle.

Protection de la vie végétale

4.8 Comme elle l'indique dans son profil de risque, l'Agence canadienne d'inspection des aliments doit surmonter de grandes difficultés pour s'acquitter de son mandat de protection des espèces végétales, notamment :

- réagir, en temps opportun, à l'accroissement des échanges mondiaux et à l'évolution des conditions environnementales qui créent des possibilités et des menaces différentes;
- traiter un nombre toujours plus diversifié de végétaux et de produits végétaux qui sont importés au Canada;
- gérer l'augmentation des demandes d'inspection des importations, d'évaluation des systèmes de pays étrangers, et de certification des exportations.

4.9 Pour ce faire, l'Agence :

- réglemente l'importation de divers végétaux et produits végétaux, notamment les grains et les grandes cultures, les semences et les produits forestiers et horticoles;
- définit des politiques d'importation et des normes d'inspection;
- délivre des permis d'importation;
- approuve ou refuse la distribution des produits importés;



Longicorne asiatique

Photo : K. R. Law, USDA APHIS PPQ, Bugwood.org



Longicorne brun de l'épinette

Photo : G. Smith, Service canadien des forêts, Bugwood.org

Urgence — Selon l'Agence canadienne d'inspection des aliments, une urgence se définit comme « une situation anormale qui commande une intervention immédiate et hors de l'ordinaire afin de protéger la vie des personnes et de limiter les dommages à la propriété ou à l'environnement. Généralement, on entend par « urgence », une situation où l'Agence doit déployer rapidement des ressources additionnelles pour atténuer les répercussions possibles ».

- inspecte les importations;
- mène des vérifications sur place des systèmes de certification dans les pays d'origine;
- surveille les ravageurs et les maladies;
- certifie les exportations de végétaux et de produits végétaux.

4.10 Étant donné que l'Agence facture ses services aux importateurs chaque fois qu'ils font approuver l'importation de produits au Canada, son système financier peut nous donner une estimation des importations annuelles au pays. Il y aurait, selon les estimations actuelles, 84 000 envois de végétaux et de produits végétaux réglementés au Canada.

Prévention de l'introduction de ravageurs

4.11 Les plantes envahissantes, les ravageurs et les maladies représentent une menace à la fois pour notre économie et notre environnement. Une fois établies dans leurs nouveaux écosystèmes, les espèces étrangères envahissantes peuvent devenir de nouveaux prédateurs, compétiteurs, parasites, ou se reproduire avec d'autres espèces par croisement — tout cela pouvant avoir des répercussions sur les ressources végétales indigènes et cultivées. Ces répercussions peuvent peser lourdement sur l'économie du pays, car il faut savoir qu'en 2005, par exemple, les productions forestières et agricoles canadiennes valaient environ 100 milliards de dollars.

4.12 Les plantes envahissantes, les ravageurs et les maladies ont aussi un effet important sur l'environnement. Selon les spécialistes, les espèces envahissantes arrivent au deuxième rang au chapitre des menaces pour la biodiversité, après la perte d'habitats. Les effets qu'elles ont sur les écosystèmes, les habitats et les espèces indigènes peuvent être considérables et souvent irréversibles. Il est donc primordial de lutter contre l'introduction d'espèces envahissantes au Canada et de repérer les nouvelles espèces, dans les meilleurs délais, afin d'atténuer les menaces qui pèsent sur les exportations de végétaux du Canada et notre environnement.

4.13 Jusqu'en avril 2008, l'Agence a consacré plus de 140 millions de dollars à la gestion d'urgences phytosanitaires actuelles; il faut savoir que ces efforts pourraient se prolonger pendant de nombreuses années. Les mesures prises par l'Agence contre l'établissement et la dissémination de phytoravageurs envahissants et de maladies prévoient des enquêtes, des recherches, des inspections et la certification des exportations en vue d'assurer la surveillance, l'éradication, le

confinement et le contrôle de ces organismes et maladies. Certains coûts ne sont pas pris en compte, notamment la perte de marchés, la diminution du rendement des cultures, la baisse de la valeur des propriétés et l'augmentation des actions de lutte contre les incendies (voir la pièce 4.1).

Pièce 4.1 Urgences phytosanitaires actuelles

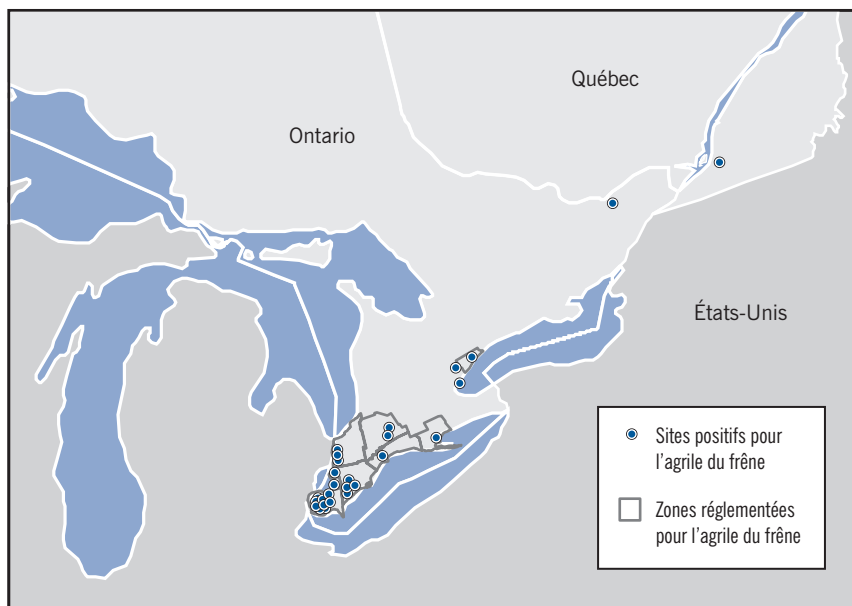
Urgence phytosanitaire	Description et incidence du ravageur ou de la maladie	Emplacement	Année de détection
Longicorne asiatique	Un insecte destructeur qui s'attaque aux feuillus, surtout aux érables. Il menace à la fois la production de sirop d'érable et l'industrie du bois d'œuvre de feuillus au Canada.	Toronto-Vaughn (Ontario)	2003
Agrile du frêne	Un insecte qui détruit les frênes, un arbre qui joue un rôle important sur le plan écologique et économique dans l'est du pays (voir la pièce 4.2).	Sud-ouest de l'Ontario Toronto (Ontario) Montréal (Québec) Brampton (Ontario) Oakville (Ontario) Ottawa (Ontario)	2002 2007 2008 2008 2008
Longicorne brun de l'épinette	Un coléoptère qui tue les épinettes. Originaire de l'Europe du Nord et de l'Europe centrale, il menace directement les forêts nord-américaines et les produits forestiers canadiens.	Nouvelle-Écosse	1999
Nématode doré de la pomme de terre	Il y a deux espèces de nématode : le nématode doré et le nématode à kystes pâles. Ils réduisent le rendement des cultures de pommes de terre et d'autres cultures hôtes, comme les tomates et les aubergines (dans une proportion pouvant atteindre 80 p. 100).	Québec Alberta	2006 2007
Encre des chênes rouges (Phytophthora ramorum)	Agent pathogène semblable à un champignon qui s'attaque à de nombreuses espèces de plantes de pépinière. Il est également l'agent d'une maladie des chênes.	Pépinières de la Colombie-Britannique	2003
Gale verruqueuse de la pomme de terre	Cette maladie est causée par un champignon terricole qui s'attaque aux points végétatifs du plant de pomme de terre, notamment les yeux et les bourgeons. Cette maladie se retrouve sur l'Île-du-Prince-Édouard. Elle réduit le rendement des cultures et rend les pommes de terre invendables.	Île-du-Prince-Édouard	2000
Virus de la sharka du prunier	Une maladie grave qui touche les arbres fruitiers à noyaux, notamment les pêchers, les nectariniers, les pruniers, les abricotiers, les amandiers ainsi que les arbres et arbustes d'ornement. Ce virus ne tue pas les arbres, mais il peut réduire considérablement leur production.	Sud de l'Ontario	2000

Source : Agence canadienne d'inspection des aliments

Pièce 4.2 Agrile du frêne — Carte des sites positifs

Agrile du frêne

Photo : D. Cappaert, Michigan State University, Bugwood.org



Source : Agence canadienne d'inspection des aliments

4.14 Il importe d'identifier rapidement les espèces introduites, car on s'entend pour dire qu'il est beaucoup moins coûteux de lutter contre une nouvelle plante envahissante ou maladie, ou contre un ravageur avant son établissement.

4.15 L'Agence n'est pas responsable de tous les incidents touchant la santé des végétaux au Canada. Ainsi, elle ne participe pas à la lutte contre l'infestation actuelle de dendroctones du pin ponderosa en Colombie-Britannique et en Alberta, car ce ravageur est originaire du Canada.

4.16 L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) est l'un des principaux partenaires de l'ACIA pour protéger les ressources végétales du pays. L'Agence canadienne d'inspection des aliments est chargée d'administrer la *Loi sur la protection des végétaux* et de la faire appliquer, mais c'est l'ASFC qui doit, aux termes de la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, assurer l'inspection en première ligne des produits importés dans les aéroports et dans les postes frontaliers canadiens.

Objet de la vérification

4.17 L'Agence canadienne d'inspection des aliments s'acquitte d'un certain nombre de tâches dans le cadre de son Programme de protection des végétaux. En 2004, nous avons vérifié la gestion par l'Agence des végétaux à caractères nouveaux. La présente vérification porte essentiellement sur la gestion par l'Agence des risques qui menacent les ressources végétales du Canada.

4.18 Nous avons examiné les activités de l'Agence afin de déterminer si elle appliquait une stratégie axée sur les risques pour prévenir l'introduction de plantes étrangères, de ravageurs et de maladies au Canada. Nous avons aussi examiné comment elle recueillait de l'information sur les nouvelles plantes étrangères envahissantes et maladies, et les nouveaux ravageurs avant leur établissement au pays; enfin, nous avons examiné comment elle utilisait l'information sur le rendement pour améliorer ses processus décisionnels et mieux gérer les risques.

4.19 La vérification était axée sur le mandat de protection des végétaux confié à l'Agence par rapport aux importations.

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

Observations et recommandations

4.21 Au cours de nos travaux, nous avons vérifié si l'Agence canadienne d'inspection des aliments appliquait une stratégie axée sur les risques pour gérer les menaces qui pèsent sur les ressources végétales du Canada. La gestion des risques, qui constitue un élément clé d'une saine gestion, permet d'établir les priorités et de prendre des décisions.

4.22 Le *Cadre de gestion intégrée du risque* du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada comporte neuf éléments essentiels dont les ministères et les organismes fédéraux devraient s'inspirer pour élaborer leur stratégie axée sur les risques. Voici quatre de ces éléments :

- recenser les risques;
- évaluer la probabilité de réalisation des risques et l'effet qu'ils pourraient avoir sur l'atteinte des objectifs;

- classer les risques par ordre d'importance et élaborer des techniques pour maîtriser ceux qui ont une probabilité élevée de réalisation et qui pourraient avoir des répercussions importantes;
- recueillir de l'information sur le rendement fondée sur les résultats pour appuyer la mise en œuvre des programmes et surveiller les processus de gestion des risques.

4.23 En 2007, l'ACIA a mis à jour son évaluation des risques pour l'ensemble de l'Agence. Elle a examiné les dangers que représentent les ravageurs à la fois pour les animaux et les végétaux et recensé des méthodes pour gérer le risque que l'Agence ne puisse pas prévenir, ni détecter, ni confiner correctement une maladie végétale ou animale grave, ni en atténuer les effets. Les activités d'atténuation des risques que mène l'Agence dans le cadre du Programme de protection des végétaux englobent notamment le contrôle et l'inspection des importations, des mesures de surveillance destinées à déceler les menaces nouvelles et actuelles, des activités de communication entre les directions générales et un partenariat avec l'Agence des services frontaliers du Canada.

4.24 Nous avons examiné les principaux secteurs qui permettent à l'Agence canadienne d'inspection des aliments de réduire le risque qu'une plante étrangère envahissante, un ravageur ou une maladie entre au pays et s'y établisse. Les voici :

- exécution d'évaluations des risques phytosanitaires et d'enquêtes phytosanitaires;
- approbation et inspection des importations de végétaux réglementés;
- collaboration avec l'Agence des services frontaliers du Canada.

4.25 Nous avons relevé des problèmes importants dans bon nombre des activités et des processus d'atténuation des risques de l'Agence visant les importations. Un grand nombre des problèmes associés au Programme de protection des végétaux touchent les trois principales directions de l'Agence : Sciences, Politiques et programmes et Opérations. Nous examinons en détail dans la dernière partie du présent chapitre les causes profondes des problèmes relatifs à la gestion des risques afin d'améliorer le volet de la gestion des risques du Programme de protection des végétaux en ce qui a trait aux importations (page 27), et nous recommandons certaines améliorations.

Évaluation des risques phytosanitaires

Les évaluations des risques phytosanitaires sont conformes aux attentes

4.26 L'Unité d'évaluation des risques phytosanitaires, qui relève de la Direction générale des sciences, est chargé d'exécuter les évaluations des risques phytosanitaires en vue de déterminer :

- si certains produits pourraient transporter des plantes envahissantes, des ravageurs ou des maladies;
- si ces plantes envahissantes, ravageurs ou maladies pourraient s'établir au Canada;
- si, une fois établis, ces plantes envahissantes, ravageurs ou maladies occasionneraient des pertes économiques aux secteurs agricole et forestier et nuiraient à l'environnement.

4.27 Les évaluations des risques phytosanitaires constituent le fondement scientifique de la réglementation appliquée par la Division de la protection des végétaux pour empêcher l'introduction au pays de ravageurs ou la dissémination de ceux qui y sont déjà présents. Nous nous attendions à ce que chacune des évaluations des risques phytosanitaires soit complète et réalisée en temps opportun, et que les évaluations soient liées entre elles pour permettre une évaluation globale des **voies d'introduction** des ravageurs.

4.28 De nouvelles évaluations des risques phytosanitaires peuvent être demandées par la Direction générale des politiques et des programmes lorsque, par exemple, elle doit établir une stratégie pour lutter contre un ravageur nouvellement recensé ou faire une analyse scientifique lorsqu'un importateur propose d'importer un nouveau type de produit.

4.29 Nous avons constaté que les évaluations phytosanitaires exécutées par l'Agence sont exhaustives et qu'elles procurent une analyse scientifique, fondée sur les risques, des voies d'introduction des plantes envahissantes, des ravageurs ou des maladies. Les évaluations sont souvent mises à jour pour intégrer les nouveaux renseignements disponibles; certaines sont actualisées régulièrement depuis plus de dix ans.

Le nombre croissant de retards dans les évaluations des risques compromet le soutien scientifique apporté à la gestion des risques

4.30 Nous avons examiné les documents qui indiquent le niveau d'activité relatif aux évaluations des risques phytosanitaires et des mises à jour. Nous avons constaté que, au 31 mars 2008, 42 demandes d'évaluation complète des risques phytosanitaires et 4 demandes de mise à jour accusaient un retard — certaines de ces demandes

Voie d'introduction — Tous les moyens qui permettent l'introduction ou la dissémination d'une plante envahissante, d'un ravageur ou d'une maladie, comme les marchandises ou les moyens de transport.

remontaient aussi loin qu'en 1999. Nous avons aussi constaté qu'au cours des deux dernières années le taux d'achèvement des évaluations avait avoisiné 63 p. 100.

4.31 Compte tenu du niveau d'activité des deux dernières années, le nombre de demandes en retard correspond approximativement au nombre d'évaluations que l'Unité d'évaluation des risques phytosanitaires est capable de produire en une année ou plus. Étant donné qu'il n'y a pas lieu de croire que le nombre de demandes d'évaluation présentées tous les ans diminuera dans un proche avenir, nous prévoyons, en tenant compte du niveau de dotation actuel, que les demandes continueront de s'accumuler. Or, il faut savoir que ces retards ont un effet sur les données scientifiques qui étayent les efforts de gestion des risques déployés par l'Agence pour prévenir les pertes économiques dans les secteurs agricole et forestier et les dommages à l'environnement, ou les atténuer. Qui plus est, après avoir examiné les documents pertinents, nous concluons que le nombre de demandes d'évaluation en retard ne cesse d'augmenter.

Enquêtes phytosanitaires

4.32 L'Agence canadienne d'inspection des aliments procède régulièrement à des enquêtes phytosanitaires dans diverses régions du Canada, parfois en collaboration avec d'autres partenaires. Les résultats de ces enquêtes fournissent à l'Agence des données scientifiques précieuses qui lui permettent de prendre des décisions concernant la réglementation.

4.33 Les enquêtes phytosanitaires sont menées en vue :

- de déterminer si les plantes, ravageurs ou maladies existants se sont propagés;
- de détecter de nouveaux ravageurs ou de nouvelles plantes envahissantes ou maladies;
- de recenser les fluctuations dans les résultats des enquêtes d'une année à l'autre;
- de favoriser les programmes d'éradication ou de contrôle;
- de confirmer les exigences visant les importations de végétaux au Canada;
- d'étayer les exigences de certification des exportations;
- d'éclairer les décisions prises concernant la politique de protection des végétaux;
- d'appuyer les négociations commerciales bilatérales.

4.34 Compte tenu de l'importance des enquêtes phytosanitaires, nous nous attendions à ce que l'Agence dispose d'un processus officiel fondé sur les risques qui favoriserait l'établissement des priorités. Cela permettrait à la direction d'axer les enquêtes sur les plantes envahissantes, les ravageurs et les maladies qui posent les risques les plus grands.

Il faut un processus officiel fondé sur les risques pour établir l'ordre de priorité des enquêtes phytosanitaires

4.35 L'Unité des enquêtes phytosanitaires est chargée de la planification, de la coordination et de l'administration du programme national d'enquêtes phytosanitaires. Elle joue un rôle de premier plan dans la conception de nouvelles enquêtes, l'élaboration de nouveaux protocoles d'enquête et le perfectionnement en continu des techniques et des outils au fur et à mesure que de nouvelles méthodes sont mises au point. Les enquêtes elles-mêmes sont menées par le personnel régional responsable des opérations de l'Agence.

4.36 Les enquêtes phytosanitaires ciblent les ravageurs existants et potentiels. Les méthodes d'enquête déterminent :

- le nombre d'échantillons;
- la sélection et le nombre de sites;
- la fréquence de l'échantillonnage;
- les procédés d'échantillonnage, qui englobent notamment les pièges attractifs (pièges ou appâts imprégnés d'une odeur naturelle ou chimique), l'échantillonnage des végétaux et des sols et les inspections visuelles.

4.37 Après avoir examiné les plans annuels d'enquête, nous avons constaté que l'Agence ne classait pas ses enquêtes par ordre de priorité en fonction des risques. Nous avons aussi constaté que les plans d'enquête ne justifient pas la proportion d'enquêtes consacrées aux phytoravageurs existants par rapport à celles axées sur les nouveaux ravageurs. Nous avons constaté qu'en raison de pressions subies par le personnel chargé des opérations, certains protocoles d'enquête sont parfois modifiés par rapport aux plans établis.

4.38 Nous craignons que faute d'un processus officiel fondé sur les risques pour établir l'ordre de priorité des enquêtes réalisées chaque année, l'Agence ne puisse s'assurer de consacrer le peu de ressources dont elle dispose aux enquêtes qui auront le plus d'effets bénéfiques. Par ailleurs, si l'Unité des enquêtes phytosanitaires continue d'essayer de répondre à toutes les demandes d'enquêtes émanant du personnel

chargé du Programme de protection des végétaux, nous craignons que la qualité générale des enquêtes puisse en souffrir, car les protocoles sont modifiés en fonction des ressources disponibles.

4.39 Nouveaux ravageurs et nouvelles plantes envahissantes et maladies. L'information recueillie dans le cadre des enquêtes phytosanitaires permet de déterminer si de nouveaux végétaux, ravageurs ou maladies ont pénétré au Canada.

4.40 Nous avons constaté que, chaque année, seule une petite proportion des enquêtes est axée sur la détection de nouveaux végétaux envahissants ou phytoravageurs. Des représentants de l'Agence nous ont indiqué que la plupart des enquêtes sont menées pour certifier des exportations, c'est-à-dire pour prouver scientifiquement que les végétaux et les produits végétaux exportés sont exempts de certains ravageurs ou maladies.

4.41 Vingt et une des vingt-cinq enquêtes prévues en 2008 visent des phytoravageurs qui sont déjà présents au Canada. Des représentants nous ont fait savoir que la proportion des enquêtes axées sur de nouveaux ravageurs et de nouvelles plantes (mauvaises herbes) et maladies n'avait pas beaucoup changé au cours des cinq dernières années. Nous craignons que le peu d'attention accordée, toutes proportions gardées, aux enquêtes sur les nouveaux ravageurs et les nouvelles plantes et maladies ne limite la capacité de l'Agence à lutter efficacement, et sous le signe de la rentabilité, contre les nouvelles espèces envahissantes avant qu'elles ne deviennent des urgences phytosanitaires.

4.42 Qualité des données issues des enquêtes. Les enquêtes phytosanitaires fournissent des renseignements pour étayer tous les programmes de réglementation phytosanitaire de l'Agence : programmes visant les importations, les exportations et les produits nationaux. Des données exactes et fiables sur la répartition des phytoravageurs permettent de prendre des décisions réglementaires éclairées. Nous nous attendions à ce que l'Agence vérifie et consigne en dossier l'information issue des enquêtes phytosanitaires sur les espèces exotiques envahissantes.

4.43 Nous avons constaté que le Programme de protection des végétaux n'était pas assorti d'un système officiel de gestion de la qualité pour :

- surveiller les enquêtes;
- déterminer si les enquêtes sont menées selon les protocoles établis;

- vérifier l'exactitude des données recueillies dans le cadre des enquêtes.

4.44 Le personnel chargé de la conception des enquêtes phytosanitaires nous a fait savoir qu'il n'avait aucune responsabilité directe de gestion à l'égard des employés régionaux responsables des opérations et des enquêtes. Qui plus est, on nous a affirmé que l'Unité des enquêtes phytosanitaires ne compare pas les travaux d'enquête effectués avec les travaux prévus dans les plans. Faute de responsabilités bien précises en matière de surveillance et d'information sur le rendement, les responsables de la conception des enquêtes n'ont pas l'assurance que les enquêtes sont menées conformément aux plans établis.

4.45 Recommandation. L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait définir et mettre en œuvre une stratégie officielle axée sur les risques pour mener les enquêtes phytosanitaires. Cette stratégie devrait établir un lien entre les risques posés par les maladies et les phytoravageurs existants et possibles et la priorité des enquêtes. Elle devrait également garantir que les protocoles d'enquête phytosanitaire sont respectés et que les données recueillies sont exactes et fiables.

Réponse de l'Agence. L'Agence accepte cette recommandation. Elle examinera des moyens d'établir l'ordre de priorité des enquêtes phytosanitaires de manière plus officielle afin de mieux concilier les besoins des exportateurs et des importateurs avec le recensement de ravageurs et de maladies qui existent déjà ou qui sont nouveaux. À l'heure actuelle, la conception et la hiérarchisation des enquêtes phytosanitaires sont fondées sur des évaluations approfondies des risques phytosanitaires. De même, le déroulement et les résultats des enquêtes font l'objet d'une surveillance officieuse tout au long de la période d'enquête. L'Agence inscrira l'exécution des enquêtes dans un cadre élargi de gestion de la qualité du Programme de protection des végétaux, ce qui favorisera davantage la qualité et la fiabilité des données.

Approbation des végétaux importés

4.46 En décembre 2003, le gouvernement fédéral a créé l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) afin d'intégrer les activités de première ligne de gestion des frontières et d'exécution de la loi anciennement menées par d'autres organismes — notamment l'Agence canadienne d'inspection des aliments dans le cadre du programme d'inspection des importations aux points d'entrée.

4.47 Lorsqu'un importateur ou un courtier déclare qu'un envoi contient des végétaux ou des produits végétaux qui sont réglementés

par l'ACIA, l'ASFC ne permettra pas que cet envoi entre au Canada sans l'approbation de l'ACIA. L'ASFC utilise les centres de service à l'importation de l'Agence pour examiner les demandes d'importation présentées par les importateurs ou les courtiers. Les trois centres sont situés à Montréal (est du pays), à Toronto (centre du pays) et à Vancouver (ouest du pays).

4.48 Les centres approuvent les demandes après avoir examiné les dossiers; cet examen est effectué avant que le produit ne soit accepté pour distribution au Canada. À l'heure actuelle, les trois centres traitent environ 84 000 demandes d'importation. Les importateurs ou les courtiers envoient leur demande par télécopieur à un centre de service à l'importation, lequel examine les documents envoyés et évalue l'exhaustivité et l'exactitude du dossier de demande, selon les procédures en vigueur.

4.49 Le personnel des centres de service à l'importation approuve ou rejette les demandes d'importation en comparant manuellement l'information reçue à des renseignements tirés de divers documents et sources informatiques. Ensuite, le personnel :

- envoie par télécopieur l'avis d'approbation ou de rejet de la demande à l'importateur ou au courtier;
- envoie par télécopieur le dossier de demande d'importation approuvé au bureau d'inspection de l'ACIA pour que le suivi soit fait;
- informe l'ASFC de sa décision.

4.50 Les employés des centres de service à l'importation doivent faire face à des fluctuations importantes de leur charge de travail selon les saisons, à certaines complexités techniques liées aux exigences de leur emploi et à des pressions pour traiter rapidement les dossiers de demande d'importation. Ils nous ont fait savoir que s'ils accumulaient du retard, l'ACIA pourrait être tenue responsable de retards à la frontière.

Les principaux contrôles ne permettent pas de vérifier que l'Agence approuve uniquement les envois à faible risque

4.51 Nous nous attendions à ce que l'Agence canadienne d'inspection des aliments applique des procédures pour garantir que seules les importations de végétaux et de produits végétaux qui présentent un faible risque d'infraction aux règlements d'importation du Canada sont autorisées à entrer au pays.

4.52 L'Agence a établi des procédures opérationnelles d'importation pour les centres de service à l'importation en vue d'aider le personnel à

Système automatisé de référence à l'importation (SARI) — Une application sur Internet de l'Agence qui pose à l'utilisateur une série de questions sur l'origine, la destination, l'utilisation finale et divers critères concernant le produit que l'utilisateur veut importer. Le système détermine ensuite les documents qui sont requis en fonction des réponses données par l'utilisateur.

Certificat phytosanitaire — Document officiel délivré par l'organisation nationale de la protection des végétaux du pays exportateur qui atteste qu'un envoi donné respecte les normes canadiennes.

Permis d'importation — Permission officielle d'importer des végétaux ou des produits végétaux donnés. Les permis d'importation sont délivrés par l'Unité de l'importation de l'Agence conformément aux lignes directrices nationales établies en vertu de la *Loi sur la protection des végétaux* et de ses règlements.

Système des licences d'importation (SLI) — Système de l'Agence qui renferme tous les permis d'importation qu'elle a délivrés. On peut faire des recherches dans le système sur un importateur donné et obtenir l'historique des demandes de permis de cet importateur.

prendre des décisions concernant l'approbation ou le rejet d'une demande d'importation.

4.53 Ainsi, le personnel des centres est tenu d'accéder au **Système automatisé de référence à l'importation (SARI)**. Il faut posséder des connaissances très exactes sur un envoi pour interroger correctement le système. Les représentants de l'Agence ont confirmé que le système n'était pas bien adapté aux demandes visant les végétaux et les produits végétaux, étant donné qu'il y a un risque que le système donne des renseignements différents pour un même produit.

4.54 Ainsi, selon les modalités de saisie de l'information, le système pourrait produire des exigences différentes en matière de **certificats phytosanitaires**. Or, le personnel des centres utilise surtout ce système pour déterminer si un certificat phytosanitaire est requis pour importer un produit donné ou pour établir les exigences précises relatives à un produit.

4.55 L'Agence accepte des copies télécopiées de certificats phytosanitaires et de **permis d'importation** dans les demandes d'importation soumises par les importateurs ou les courtiers. Les principaux contrôles prévoient que le personnel des centres doit faire correspondre les certificats phytosanitaires envoyés par télécopie aux originaux et comparer les permis d'importation (ou les numéros des permis cités dans la demande) avec ceux du **Système des licences d'importation** de l'Agence.

4.56 Les certificats phytosanitaires envoyés par télécopie, dans les dossiers de demande d'importation que nous avons examinés, étaient souvent illisibles. Des fonctionnaires de l'Agence nous ont indiqué que, faute de temps, les certificats envoyés par télécopie étaient rarement comparés aux certificats originaux.

4.57 L'Agence ne dispose d'aucune mesure de contrôle pour s'assurer que la validité des permis d'importation et des certificats phytosanitaires est vérifiée. Nous craignons que l'absence de vérification systématique de la validité des certificats phytosanitaires et des permis d'importation n'augmente les risques qui menacent les ressources végétales du Canada. (Voir la partie intitulée Amélioration de la gestion des risques liés aux importations dans le cadre du Programme de protection des végétaux, à la page 27.)

L'information essentielle n'est pas communiquée efficacement au sein de l'Agence

4.58 La Direction générale des politiques et des programmes doit publier les normes et les avis utilisés par la Direction générale des

Avis de guet — Un système utilisé par l'Agence des services frontaliers du Canada pour contrôler les produits à la frontière et informer l'Agence canadienne d'inspection des aliments de leur arrivée au Canada. Il fournit l'information et les directives nécessaires pour réduire ou gérer les importations qui sont considérées à risque.

Avis à l'importateur — Document délivré pour les produits qui doivent être soumis à une inspection à 100 p. 100 par l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

opérations, dont relèvent les centres de service à l'importation et les bureaux d'inspection. Il y a deux catégories d'avis : les **avis de guet** et les **avis à l'importateur**.

4.59 Par exemple, les avis de guet permettent d'identifier les importateurs qui ont déjà perpétré des infractions graves par le passé. Nous avons constaté que les avis de guet étaient communiqués efficacement au sein de l'Agence.

4.60 Par ailleurs, nous avons constaté que d'autres renseignements essentiels, qui sont nécessaires au personnel responsable des opérations de l'Agence, n'étaient pas communiqués efficacement. Les avis à l'importateur s'apparentent aux avis de guet en ce qu'ils permettent généralement d'identifier les produits, ainsi que les régions et pays exportateurs, qui présentent des risques élevés. Nous avons cependant constaté que les avis ne sont pas systématiquement communiqués au sein de l'Agence. En dépit du fait que la liste d'avis soit courte, l'Agence privilégie l'envoi de courriers électroniques pour faire inscrire des éléments sur la liste ou en radier, au lieu de diffuser régulièrement une liste complète et actualisée. Ainsi, les listes utilisées par les centres de service à l'importation à la mi-février 2008 différaient. C'est ainsi que :

- les listes fournies par les centres de l'ouest et du centre du pays contenaient tous les plants d'épine-vinette provenant de tous les pays, alors que la liste du centre de l'est du pays ne contenait pas cet élément;
- les listes des centres de l'est et de l'ouest du pays indiquaient que les plantes/matériel de pépinière et les bulbes importés d'outre-mer devaient être soumis à une inspection à 100 p. 100, alors que la liste du Centre de service à l'importation du centre du pays ne mentionnait que les plantes importées d'outre-mer.

(Voir la partie intitulée Amélioration de la gestion des risques liés aux importations dans le cadre du Programme de protection des végétaux, à la page 27.)

Aucun processus d'assurance de la qualité adéquat ne garantit que seuls les envois à faible risque sont autorisés à entrer au pays

4.61 Nous avons demandé si les superviseurs étaient tenus d'examiner un échantillon des dossiers de demande d'importation approuvés par le personnel et de consigner les résultats de leur examen en vue d'une vérification éventuelle; ou s'il y avait d'autres procédures officielles permettant d'examiner la qualité des décisions prises par le personnel des centres. Les représentants de l'Agence nous ont indiqué que le

Programme de protection des végétaux n'était actuellement assorti d'aucune mesure d'assurance de la qualité. Nous avons conclu que l'Agence ne disposait d'aucun processus d'assurance de la qualité adéquat pour garantir que seules les importations de végétaux à faible risque sont autorisées à entrer au Canada.

Inspection des végétaux importés

4.62 Une fois que les employés des centres de service à l'importation ont autorisé l'entrée d'un envoi au Canada, la demande d'importation est renvoyée par télécopie au courtier ou à l'importateur, ainsi qu'au bureau d'inspection le plus près de la destination de la marchandise.

4.63 Si l'employé détermine qu'un envoi contient un article inscrit sur la liste d'avis de guet ou d'avis à l'importateur, il doit alors exiger qu'un formulaire d'avis à l'importateur soit joint au dossier de demande d'importation approuvé. Les importateurs sont tenus de retenir un envoi qui est accompagné d'un tel formulaire à sa destination initiale, afin qu'il puisse être inspecté par l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

4.64 Par ailleurs, les bureaux d'inspection locaux choisissent les envois de végétaux et de produits végétaux qui seront inspectés parmi ceux qui ne font pas l'objet d'un avis à l'importateur, et ils communiquent leurs décisions aux importateurs.

4.65 Environ 84 000 envois de végétaux et de produits végétaux réglementés entrent au pays chaque année. Selon les renseignements donnés par l'Agence pour 2007-2008, ces envois représentent environ 59 p. 100 des importations qui relèvent de sa compétence; les 41 p. 100 des importations qui restent concernent le bétail et les aliments. Compte tenu de ces données, il n'est pas pratique ni rentable d'inspecter tous les envois de végétaux et de produits végétaux. Nous nous attendions donc à ce que l'Agence applique une stratégie axée sur les risques pour cibler les importations qui doivent être inspectées à leur point de destination.

Il est difficile de faire un nombre suffisant d'inspections

4.66 Les représentants de l'Agence n'ont pas été en mesure de nous fournir des statistiques sur le volume des importations, ni sur les taux d'inspection au fil des ans. (À partir des factures sur les importations de végétaux, on estime que 84 000 envois de végétaux sont entrés au Canada en 2007-2008.) Ils nous ont cependant indiqué que les importations avaient grandement augmenté et que l'inspection des végétaux et des produits végétaux était en compétition avec d'autres inspections menées par l'Agence. De fait, certains bureaux sont chargés d'exécuter des inspections dans le cadre de divers programmes

de l'Agence — autres produits importés et certification des exportations — en plus d'effectuer d'autres travaux, notamment de mener des enquêtes phytosanitaires.

4.67 Des représentants de l'Agence nous ont signalé que lorsqu'il y a des exigences concurrentielles, la certification des exportations a généralement priorité sur l'inspection des importations, car les exportations ne doivent pas être retardées. On nous a affirmé qu'il était difficile d'exécuter un nombre suffisant d'inspections des produits importés.

Une communication déficiente entraîne un manque d'uniformité dans les stratégies d'inspection

4.68 Nous avons constaté que l'information dont ont besoin les bureaux d'inspection pour classer leurs demandes d'inspection par ordre de priorité n'était pas toujours communiquée avec efficacité, ni comprise de la même manière au sein de l'Agence.

4.69 La Division de la protection des végétaux publie des normes pour les inspections des envois de végétaux et de produits végétaux à moyen risque qui ne sont pas assujettis à des inspections à 100 p. 100.

4.70 Nous avons appris que les normes d'inspection ne sont pas interprétées uniformément. Ainsi, certains inspecteurs considèrent que par « inspection à 67 p. 100 », on veut dire qu'il faut inspecter 67 p. 100 de chacun des envois; d'autres sont d'avis que cela signifie que 67 p. 100 de tous les envois au cours d'une année doivent être inspectés. Des représentants de la Division de la protection des végétaux nous ont indiqué que la norme de 67 p. 100 exigeait en fait une inspection complète de deux tiers des envois.

4.71 Lorsque nous avons demandé aux employés de trois bureaux d'inspection — à Montréal, à Toronto et à Vancouver — de nous indiquer les normes d'inspection qu'ils utilisaient, ils nous ont remis trois documents datant de 1997-1998, 2006-2007 et 2003-2004, respectivement. Nous avons constaté que les listes des normes d'inspection dans ces trois documents pouvaient varier pour un même produit.

4.72 Ainsi, selon les listes utilisées par les bureaux de Toronto et de Vancouver, les envois de fruits et de légumes frais doivent être inspectés à 10 p. 100, alors que le bureau de Montréal exige une inspection à 50 p. 100. Certaines des différences les plus notables concernent les fleurs coupées (par exemple, les chrysanthèmes). La liste utilisée par le bureau de Toronto prévoit une norme

d'inspection de 25 p. 100, alors que la norme d'inspection au bureau de Vancouver est de 5 p. 100. Par ailleurs, au lieu de fixer une norme d'inspection, la liste du bureau de Montréal prévoit une visite à une destination d'importation par mois.

Il n'y a aucun système national de suivi pour les importations de végétaux et de produits végétaux

4.73 Des représentants des bureaux de Toronto et de Vancouver nous ont expliqué comment ils avaient essayé d'établir des systèmes locaux de suivi, pour pallier l'absence d'un système national. Les activités du système de Vancouver ont été interrompues à la demande de l'administration centrale. Le système de Toronto fonctionne toujours, mais les représentants nous ont indiqué qu'il devenait trop lourd pour le logiciel qui le fait fonctionner et que la base de données est en train de se corrompre.

4.74 L'absence d'un système national de suivi crée un certain nombre de problèmes :

- L'Agence ne connaît pas le nombre exact d'envois réglementés qui sont importés au Canada tous les ans.
- Les retraçages (situations où l'Agence a vent d'un problème possible au sujet d'un envoi et tente de retracer la destination de l'envoi) doivent être faits à la main. Ainsi, les représentants du bureau d'inspection de Toronto nous ont indiqué que le retraçage d'un envoi de chrysanthèmes, en 2001, avait nécessité le redéploiement de cinq employés pendant cinq jours pour retrouver les dossiers-papier.
- La communication d'information entre les bureaux de l'Agence n'est pas efficace. À l'heure actuelle, des copies des documents d'importation pour tous les envois approuvés sont envoyées par télécopie par les centres de service à l'importation de l'Agence aux bureaux d'inspection. En raison du volume élevé de transmissions par télécopie à l'interne (des milliers), il y a un risque que des documents se perdent.
- Il n'est pas possible de comparer les taux d'inspection réels avec les normes d'inspection de manière systématique pour déterminer si le taux de couverture respecte les attentes. En d'autres mots, il est impossible de déterminer si un produit donné a été inspecté à 50 ou à 10 p. 100.
- Les résultats des inspections ne font l'objet d'aucun suivi et ne sont pas consignés de façon à permettre des analyses approfondies.

L'information disponible dans les bureaux d'inspection n'est pas transmise systématiquement et régulièrement à la Direction générale des politiques et des programmes. La Direction générale ne sait donc pas si les normes d'inspection qu'elle établit ciblent les bons produits et importateurs, ou si elles sont respectées comme il se doit. Résultat, elle n'est pas en mesure d'adapter ses normes en temps voulu et avec efficacité.

4.75 Faute d'un système national de suivi, l'Agence ne dispose pas de l'information sur le rendement dont elle a besoin pour surveiller et gérer le volet de son Programme de protection des végétaux qui se rapporte aux importations. (Voir la partie intitulée Amélioration de la gestion des risques liés aux importations dans le cadre du Programme de protection des végétaux, à la page 27.)

Le manque d'inspections et la perte de documents peuvent poser de graves problèmes

4.76 Nous avons choisi 27 dossiers de demande d'importation approuvés en février 2008 qui contenaient un avis à l'importateur (envois assujettis à une inspection à 100 p. 100) et avons suivi leur cheminement des centres de service à l'importation jusqu'aux bureaux d'inspection concernés pour déterminer si toutes les inspections avaient été effectuées. Nous avons constaté ce qui suit :

- dix envois ont été approuvés pour distribution sans avoir été inspectés;
- pour six demandes, le bureau d'inspection le plus près de la destination de l'envoi ne semblait pas avoir reçu le dossier de demande;
- onze envois ont été inspectés selon les exigences établies par l'Agence.

4.77 Nous ne pouvons pas extrapoler les résultats de l'analyse de ces 27 dossiers à toutes les demandes d'importation approuvées par l'Agence. Cependant, notre analyse indique que pendant une courte période, l'Agence n'a pas été en mesure de mener les inspections requises en ce qui a trait aux importations de végétaux et de produits végétaux. Or, ces importations présentent des risques élevés pour les ressources végétales du Canada, selon la Direction générale des politiques et des programmes.

Aucun système d'assurance de la qualité ne permet de confirmer l'efficacité d'une stratégie fondée sur les risques

4.78 Nous nous attendions à ce que l'Agence sélectionne des échantillons au hasard d'envois de végétaux et de produits végétaux importés qui sont retenus pour une inspection au point de destination pour :

- évaluer la conformité aux lois, règlements et normes d'importation;
- évaluer l'efficacité de ses pratiques en matière d'inspection des importations;
- améliorer son rendement à l'avenir.

4.79 Des représentants de l'Agence nous ont indiqué ce qui suit :

- aucun échantillonnage au hasard n'est fait;
- aucun plan d'échantillonnage n'a été instauré pour mener des inspections au hasard des végétaux et des produits végétaux en vue de confirmer l'efficacité de la stratégie fondée sur les risques de l'Agence, à savoir que seuls les produits à faible risque sont approuvés pour importation et distribution au Canada;
- aucun autre système d'assurance de la qualité n'a été instauré pour le volet du Programme de protection des végétaux qui se rapporte aux importations.

Collaboration avec l'Agence des services frontaliers du Canada

4.80 En décembre 2003, le gouvernement fédéral a créé l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Celle-ci est notamment chargée de faire appliquer les dispositions de la *Loi sur la protection des végétaux* en ce qui a trait à l'inspection en première ligne des voyageurs et des produits importés dans les aéroports et dans les autres postes frontaliers canadiens.

4.81 Nous n'avons pas effectué directement une vérification de l'ASFC. Nous avons plutôt examiné comment l'Agence canadienne d'inspection des aliments veillait à ce que l'ASFC s'acquitte de la partie de son mandat qui se rapporte à la protection des végétaux. Les deux agences ont signé un protocole d'entente en janvier 2005, qui établit les trois grands secteurs d'interaction suivants :

- L'ACIA doit apporter une aide technique, car les programmes d'inspection des aliments, des végétaux et des animaux sont à vocation scientifique.
- Les agences doivent déterminer conjointement les besoins et les exigences en matière de formation pour les employés de l'ASFC.
- L'ACIA et l'ASFC doivent échanger de l'information.

L'Agence des services frontaliers du Canada reçoit directives et soutien

4.82 Les programmes d'inspection des aliments, des végétaux et des animaux de l'Agence canadienne d'inspection des aliments sont à vocation scientifique. Afin qu'elle puisse s'acquitter de ses responsabilités (qui sont décrites dans le protocole d'entente) et apporter une aide technique, nous nous attendions à ce que l'ACIA donne des directives et un soutien à l'ASFC.

4.83 Nous avons constaté que lorsque l'ASFC a pris le relais de la protection des frontières, l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) lui a remis des documents de référence et de l'information pour l'aider à évaluer les risques aux frontières. De plus, les agents de l'ASFC découvrent régulièrement des produits non déclarés et des ravageurs, des plantes ou des maladies inconnus au sujet desquels ils doivent consulter les employés de l'ACIA pour obtenir des conseils techniques. Nous avons constaté que l'ACIA répondait aux demandes d'aide de l'ASFC.

Les exigences en matière d'information ne sont pas officiellement définies

4.84 Formation du personnel de l'ASFC. Étant donné que le protocole d'entente conclu entre les deux agences le prévoit, nous nous attendions à ce que l'Agence canadienne d'inspection des aliments participe à la formation du personnel de l'Agence des services frontaliers du Canada.

4.85 Nous avons constaté que même si l'ACIA avait participé à des activités de formation sur la protection des végétaux dans divers secteurs, son rôle, au fil des années, s'était amenuisé. Nous avons noté que depuis que l'ASFC assume l'entière responsabilité de l'application de la *Loi sur la protection des végétaux*, l'ACIA ne participe pas à l'élaboration du matériel de formation.

4.86 Nous nous attendions à ce que l'ACIA ait demandé à l'ASFC de lui communiquer de l'information sur la formation proposée aux agents des services frontaliers. Or, nous avons constaté que l'ACIA avait certes reçu de l'information à cet égard, mais qu'elle n'en avait pas sollicitée. C'est donc dire que l'ACIA ne peut pas déterminer si la formation donnée par l'ASFC est conforme à son mandat en matière de protection des végétaux.

4.87 Échange d'information. Le protocole d'entente prévoit que les deux agences doivent échanger de l'information. Les résultats des inspections menées par l'Agence des services frontaliers du Canada constituent pour l'ACIA des renseignements importants qui guident

ses opérations internes et lui permettent de s'acquitter de ses obligations internationales. Nous nous attendions à ce que l'ACIA ait établi une liste de renseignements sur le rendement que doit lui communiquer l'ASFC et qu'elle ait défini une stratégie pour obtenir ces renseignements régulièrement et de manière systématique.

4.88 Nous avons constaté que l'ACIA recevait des rapports sur les avis de guet, les inspections dans les aéroports et les matériaux d'emballage en bois. Nous n'avons pas été en mesure de retrouver de demandes officielles présentées par l'ACIA à l'Agence des services frontaliers du Canada pour connaître les résultats des inspections que celle-ci effectue des envois qui renferment des végétaux et des produits végétaux réglementés non déclarés (introduits en fraude), des plantes envahissantes, des ravageurs ou des maladies.

4.89 Sans cette information, l'ACIA ne possède pas tout ce qu'il faut pour déterminer :

- les importateurs ou les exportateurs qui pourraient avoir enfreint les lois;
- les plantes envahissantes, les ravageurs ou maladies qui sont détectés à nos frontières;
- les mesures d'application de la loi qui ont été prises;
- les cas répétés de non-conformité.

4.90 Le fait que l'information recueillie n'est pas exhaustive limite également la capacité de l'ACIA de gérer les importations en fonction des risques, notamment de prendre des mesures phytosanitaires appropriées en collaboration avec les pays exportateurs.

4.91 **Recommandation.** Pour s'acquitter de son mandat en matière de protection des végétaux, l'Agence canadienne d'inspection des aliments, en collaboration avec l'Agence des services frontaliers du Canada, devrait officiellement établir l'information sur le rendement que doit lui communiquer celle-ci, et elle devrait également définir un plan d'action pour obtenir et surveiller l'information exigée.

Réponse des agences. L'Agence canadienne d'inspection des aliments et l'Agence des services frontaliers du Canada acceptent cette recommandation, puisque les deux organismes doivent absolument collaborer étroitement pour s'acquitter des responsabilités qui leur sont confiées aux termes de leur mandat respectif. L'ACIA définira un protocole avec l'Agence des services frontaliers du Canada qui décrira clairement les informations dont elle a besoin sur la prestation de ses

programmes aux postes frontaliers. Elle encouragera par la suite l'Agence des services frontaliers du Canada à définir un plan d'action en vue d'obtenir l'information nécessaire.

Amélioration de la gestion des risques liés aux importations dans le cadre du Programme de protection des végétaux

4.92 Nous avons relevé un certain nombre de problèmes importants dans bon nombre d'activités et de processus d'atténuation des risques qui concernent le volet importation du Programme de protection des végétaux au sein des trois grandes directions générales de l'Agence, à savoir Sciences, Politiques et programmes et Opérations. Ces problèmes limitent la capacité de l'Agence d'assurer la protection des ressources végétales du pays. Nous jugeons que les quatre facteurs suivants sont les causes profondes des problèmes que nous avons relevés dans le volet importation du Programme de protection des végétaux :

- Il y a un manque de coordination adéquate entre les directions générales, ce qui aggrave les problèmes qui touchent le Programme de protection des végétaux.
- Le Programme de protection des végétaux ne dispose pas de systèmes adéquats de gestion de la qualité.
- La gestion de l'information et les services de soutien aux technologies de l'information sont déficients.
- Il y a un accroissement du volume des importations.

4.93 L'Agence ne sera pas surprise par nos constatations. À l'automne 2003, elle avait recensé des problèmes semblables dans le cadre de l'examen des principaux éléments de son Programme de protection des végétaux, notamment :

- la nécessité de déterminer les enquêtes prioritaires;
- la nécessité de mettre à jour le Système automatisé de référence à l'importation (SARI);
- des déficiences dans l'examen des documents dans les centres de service à l'importation;
- la désuétude des manuels de procédures pour les inspections d'importations;
- des mécanismes de rétroaction, de mise en commun de l'information et d'apprentissage entre les directions générales des Politiques et programmes et des Opérations qui sont limités et inefficaces;
- l'absence de mécanismes officiels de surveillance, notamment de vérifications internes et d'un système de gestion de la qualité.

Le manque de coordination adéquate entre les directions générales aggrave les problèmes du Programme de protection des végétaux

4.94 Chacun des vice-présidents de l'Agence canadienne d'inspection des aliments est responsable d'un secteur fonctionnel au sein de l'Agence. La protection des végétaux constitue l'un des nombreux grands programmes de l'Agence. Trois vice-présidents et leurs directions générales jouent un rôle particulièrement important dans la mise en œuvre du Programme de protection des végétaux :

- La Direction générale des sciences, sous la direction d'un vice-président, poursuit les objectifs phytosanitaires de l'Agence en misant sur la recherche scientifique en laboratoire, l'évaluation des risques, les enquêtes phytosanitaires et la recherche sur les ravageurs.
- La Direction générale des politiques et des programmes, sous la direction d'un vice-président, définit des programmes et des politiques phytosanitaires et appuie la mise en œuvre du Programme de protection des végétaux.
- La Direction générale des opérations, sous la direction d'un vice-président, est la plus grande direction. Elle administre et fait appliquer les lois et règlements de l'Agence relatifs à la protection des végétaux — dans 18 régions et 185 bureaux locaux au Canada.

4.95 Nous avons constaté qu'il y avait un manque de coordination entre les directions générales, ce qui aggrave les problèmes généraux qui touchent le Programme de protection des végétaux. Ainsi, nous avons déjà souligné que la communication des normes d'inspection par l'administration centrale aux bureaux régionaux manquait d'efficacité. Or, cela concerne la communication entre la Direction générale des politiques et des programmes et la Direction générale des opérations.

4.96 L'ampleur des problèmes relevés dans le cadre de notre vérification semble indiquer que l'Agence doit nommer un champion pour mobiliser les efforts en vue de régler les problèmes dans les meilleurs délais.

Le Programme de protection des végétaux n'est pas assorti de bons systèmes de gestion de la qualité

4.97 Des symptômes très divers — notamment une communication déficiente, le manque d'examen officiel des décisions importantes et la perte de documents — laissent croire que l'absence de systèmes de gestion de la qualité pour le Programme de protection des végétaux est une cause sous-jacente des problèmes liés à la gestion des risques.

4.98 Comme le précise le manuel de gestion de la qualité de l'ACIA, les systèmes de gestion de la qualité donnent à la direction l'assurance que les systèmes sont conçus pour fonctionner efficacement et qu'ils fonctionnent comme prévu. À l'heure actuelle, la direction ne possède pas cette assurance pour son Programme de protection des végétaux.

4.99 Recommandation. L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait instaurer des systèmes de gestion de la qualité pour donner à la direction l'assurance que le volet importation du Programme de protection des végétaux permet de gérer efficacement les risques qui pèsent sur les ressources végétales du Canada et qu'il fonctionne comme prévu.

Réponse de l'Agence. L'Agence accepte cette recommandation. Elle s'emploiera à mettre en œuvre un système élargi de gestion de la qualité au sein du Programme de protection des végétaux, qui sera semblable à ceux instaurés pour d'autres programmes de l'Agence. Ce système pourra mieux donner à la direction l'assurance que le volet importation du Programme de protection des végétaux a été conçu et fonctionne selon les attentes. Le système de gestion de la qualité et le programme national de formation en continu seront fondés sur les politiques et les procédures nationales actualisées qui sont décrites dans le *Manuel de la protection des végétaux — inspections des produits importés*.

La gestion de l'information et les services de soutien aux technologies de l'information sont déficients

4.100 Nous avons constaté que des milliers de documents sont échangés chaque année par télécopie au sein de l'Agence. Les problèmes liés à la perte de documents semblent révéler des lacunes dans la gestion de l'information et les services de soutien aux technologies de l'information. Il existe de grandes possibilités d'améliorer les opérations et la gestion de l'information en faisant appel à de meilleures technologies.

4.101 Les responsables chargés du Programme de protection des végétaux nous ont fait savoir qu'ils examinaient actuellement des façons de mieux appuyer la mise en œuvre du programme à l'avenir. Il s'agit certes d'une initiative positive, mais les problèmes de gestion de l'information sont connus depuis de nombreuses années. Nous avons souligné ces problèmes dans notre rapport de vérification de mai 1996 sur les programmes de protection des végétaux et de santé des animaux (chapitre 9), lorsque ces programmes relevaient du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire du Canada.

4.102 Nous nous attendions à ce que l'Agence possède et utilise de l'information sur le rendement, qui constitue un élément clé d'une gestion efficace, pour aider les décideurs à mettre en œuvre le Programme de protection des végétaux, comme l'exigent les politiques fédérales. En raison de faiblesses dans sa gestion de l'information et ses technologies de l'information, l'Agence ne peut pas recueillir ni analyser de l'information sur le rendement du programme, ni savoir s'il atteint les objectifs fixés.

4.103 Recommandation. L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait terminer son évaluation des services possibles de soutien à la gestion de l'information et aux technologies de l'information concernant le Programme de protection des végétaux et trouver des moyens financiers pour répondre à ces besoins.

Réponse de l'Agence. L'Agence accepte cette recommandation. Elle a réussi à mettre en œuvre une stratégie uniforme pour évaluer ses besoins en matière de gestion de l'information et de technologies de l'information à l'échelle de l'Agence. Dans le cadre de cette stratégie, elle s'emploie à recenser et à répondre aux besoins opérationnels du volet importation du Programme de protection des végétaux. L'Agence va trouver des moyens de financer ses priorités globales en matière de gestion de l'information et de technologies de l'information.

Le volume des importations a augmenté

4.104 Une des causes profondes des problèmes qui touchent le Programme de protection des végétaux est le manque de concordance entre le volume des importations et les ressources disponibles. Le volume des importations que doit examiner et inspecter l'Agence a augmenté considérablement. De plus, étant donné que les inspecteurs sont parfois sollicités pour inspecter d'autres produits, certifier des exportations et mener des enquêtes, il est difficile de déterminer les ressources qui sont réellement affectées à l'inspection des végétaux et des produits végétaux importés.

4.105 Les représentants de l'Agence croient que la certification des exportations est prioritaire et qu'elle requiert de plus grandes ressources. Malheureusement, faute de bons systèmes d'information, l'Agence ne peut pas facilement cerner les tendances relatives aux besoins des programmes et aux ressources qui y sont consacrées d'une année à l'autre.

4.106 L'Agence doit définir des normes de services pour ses activités de réglementation phytosanitaire et déterminer le coût à payer pour les respecter. Idéalement, pour les importations de végétaux et de produits

végétaux, les normes devraient s'inspirer de son mandat de protection des végétaux et tenir compte du niveau de risque acceptable pour le Canada et des coûts connexes.

4.107 À l'heure actuelle, le Programme de protection des végétaux est financé à partir du budget fonctionnel permanent de l'Agence, du budget de la Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes et de fonds qui sont accordés exclusivement pour des situations d'urgence phytosanitaire existantes. Les fonds provenant de la Stratégie représentent le plus important financement ponctuel qui a été affecté au Programme depuis plus de vingt ans. Ce financement a permis d'améliorer les activités de base du Programme, notamment les mesures de prévention, les évaluations des risques, les enquêtes phytosanitaires et les inspections. Il a également permis de mettre en œuvre de nouvelles initiatives. Il faut savoir que la Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes est une initiative à durée limitée, qui se termine en 2010.

4.108 Lorsque nous avons examiné le volume des importations de végétaux réglementés qui pourraient être assujetties à une inspection, nous avons constaté qu'il avait plus que doublé entre 2000-2001 et 2007-2008. L'Agence sait qu'elle doit relever un défi de taille pour gérer l'accroissement des demandes d'inspection de produits importés.

4.109 Recommandation. L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait fixer le niveau d'activités scientifiques, politiques et opérationnelles nécessaires pour lui permettre de remplir son mandat en matière de protection des végétaux par rapport aux importations. Elle devrait ensuite établir le niveau de financement dont elle a besoin pour s'acquitter de ces responsabilités.

Réponse de l'Agence. L'Agence accepte cette recommandation. À titre de signataire de la Convention internationale pour la protection des végétaux, l'ACIA est mondialement reconnue comme chef de file pour ses normes, ses politiques, ses réglementations et ses initiatives, qui sont établies en fonction d'évaluations scientifiques des risques. Le Canada, à l'instar de tous les autres pays, est touché par la complexification des voies d'introduction des phytoravageurs. L'Agence reconnaît qu'il est nécessaire de revoir et d'évaluer en permanence ses exigences à l'égard de ses activités scientifiques, politiques et opérationnelles afin d'actualiser la stratégie sur laquelle repose son Programme de protection des végétaux. Un examen est actuellement en cours sur le Programme relatif aux espèces exotiques envahissantes, qui est un volet du Programme de protection des végétaux. Les résultats de cet examen, ainsi que d'autres activités,

permettront de déterminer le niveau d'activités scientifiques, politiques et opérationnelles et le financement connexe dont a besoin le volet importation du Programme de protection de végétaux.

Il faut évaluer le volet importation du Programme de protection des végétaux

4.110 Notre vérification a permis de recenser des problèmes dans les activités et les processus d'atténuation des risques de l'Agence qui limitent la capacité de celle-ci de gérer, en fonction des risques, les menaces liées aux importations qui pèsent sur les ressources végétales du Canada. Chacune de nos recommandations s'attaque à une des causes profondes qui expliquent les constatations de notre vérification. À la lumière de l'ensemble de nos constatations, nous devons conclure que l'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait effectuer une évaluation complète de la portée et de la mise en œuvre du volet importation de son Programme de protection des végétaux, en tenant compte des nouvelles réalités environnementales et externes.

Conclusion

4.111 L'Agence canadienne d'inspection des aliments doit surmonter un certain nombre de difficultés pour évaluer les risques posés par les plantes envahissantes, les ravageurs et les maladies. L'Unité d'évaluation des risques phytosanitaires a accumulé un retard dans l'étude des dossiers. De fait, le nombre de dossiers en retard à l'heure actuelle équivaut au nombre de dossiers qu'elle est capable de traiter dans une année. Les plans annuels d'enquête phytosanitaire de l'Unité des enquêtes phytosanitaires ne sont pas fondés sur les risques et sont presque exclusivement axés sur les plantes envahissantes, les ravageurs et les maladies qui sont déjà présents au Canada, plutôt que sur la détection de nouvelles menaces possibles avant qu'elles ne deviennent des urgences phytosanitaires.

4.112 L'Agence a des processus en place pour aider le personnel de ses centres de service à l'importation qui étudie les dossiers de demande d'importation; et elle a établi des normes pour guider les inspecteurs. Par ailleurs, comme elle ne possède aucun processus systématique d'assurance de la qualité pour le volet importation de son Programme de protection des végétaux, elle ne sait pas si les directives établies sont respectées. Elle ne connaît pas non plus les décisions qui sont prises par ses employés.

4.113 La communication en continu constitue un des éléments clés du processus de gestion des risques. Elle contribue à garantir que les

activités de tous les employés sont conformes aux objectifs de l'organisation. La capacité qu'a l'Agence de démontrer qu'elle utilise de l'information sur le rendement pour prendre des décisions et gérer les risques qui pèsent sur les ressources végétales est limitée par des déficiences dans la communication et la rétro-information entre ses principales directions générales, ainsi que par des faiblesses en matière de gestion de l'information et de technologies de l'information pour le volet importation du Programme de protection des végétaux.

4.114 L'Agence des services frontaliers du Canada est l'un des principaux partenaires de l'Agence canadienne d'inspection des aliments pour assurer la protection des ressources végétales du Canada. L'ACIA reçoit certaines informations de l'ASFC sur la formation et les résultats des inspections. Elle n'a pas, cependant, officiellement déterminé l'information dont elle a besoin. Comme l'Agence reçoit de l'information incomplète, sa capacité de bien gérer les importations, en fonction des risques, notamment de prendre des mesures phytosanitaires adaptées contre les importateurs et les exportateurs contrevenants, est réduite.

4.115 L'Agence canadienne d'inspection des aliments ne sera pas surprise par les constatations de notre vérification. À l'automne 2003, elle a examiné les principaux éléments de la mise en œuvre du Programme de protection des végétaux et recensé plus ou moins les mêmes problèmes que nous.

4.116 Dans l'ensemble, nous concluons que l'Agence ne possède pas une stratégie de gestion des végétaux et des produits végétaux importés efficace, intégrée et axée sur les risques. Nous avons recensé d'importants problèmes dans les activités et les processus d'atténuation des risques de l'Agence. Voici les facteurs qui aggravent les problèmes recensés pendant la vérification du volet importation du Programme de protection des végétaux :

- l'absence de systèmes adéquats de gestion de la qualité;
- la gestion de l'information et les technologies de l'information sont déficientes — la faiblesse de la gestion de l'information au sein du Programme de protection des végétaux est une déficience qui perdure, car elle avait déjà été signalée dans notre rapport de mai 1996 sur les programmes de protection des végétaux et de santé des animaux d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (chapitre 9);
- le manque de coordination adéquate entre les diverses directions générales;
- l'accroissement du volume des importations.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification avait pour objectifs de déterminer :

- si l'Agence canadienne d'inspection des aliments peut démontrer qu'elle utilise une stratégie appropriée axée sur les risques dans le cadre de ses activités visant à prévenir l'introduction de plantes étrangères envahissantes, de ravageurs et de maladies au Canada.
- si l'Agence peut démontrer qu'elle gère et met en œuvre un programme d'enquêtes phytosanitaires, axé sur les risques, dans le but de recueillir de l'information sur les nouvelles plantes étrangères envahissantes, les ravageurs et les maladies avant qu'ils ne s'établissent au pays, de confirmer la validité de l'information et de colliger cette dernière.
- si l'Agence peut démontrer qu'elle analyse et utilise de l'information sur le rendement pour améliorer ses processus décisionnels et sa stratégie de gestion des risques en vue d'assurer la protection des ressources végétales du pays.

Étendue et stratégie

L'Agence canadienne d'inspection des aliments remplit un certain nombre de fonctions dans le cadre de son Programme de protection des végétaux. Nos travaux de vérification ont porté sur la gestion par l'Agence des risques que des plantes étrangères envahissantes, des ravageurs et des maladies puissent entrer au pays ou s'y établir.

Nous avons examiné comment l'Agence exécutait ses évaluations des risques phytosanitaires et ses enquêtes phytosanitaires. Nous avons aussi examiné les méthodes auxquelles a recours l'Agence pour approuver les importations de végétaux et de produits végétaux et cibler les envois à inspecter. Nos travaux étaient axés sur la surveillance du rendement et la gestion de l'ensemble du Programme de protection des végétaux.

L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) est un partenaire important de l'Agence dans la protection des ressources végétales du Canada. Nous n'avons pas effectué directement de vérification de l'ASFC. Nous avons examiné la mesure dans laquelle l'Agence canadienne d'inspection des aliments avait l'assurance que l'ASFC remplissait la partie de son mandat qui l'oblige à assurer la protection des ressources végétales du Canada.

Notre vérification a porté sur les travaux exécutés par le personnel de l'Agence canadienne d'inspection des aliments :

- à l'administration centrale à Ottawa;
- aux trois centres de service à l'importation (Vancouver, Toronto et Montréal);
- à des bureaux d'inspection aux quatre coins du pays.

Nous avons recueilli des éléments probants :

- en menant des entretiens avec les employés clés de l'Agence et les principaux intervenants externes;

- en examinant les documents et les dossiers pertinents;
- en effectuant des visites sur place pour observer les activités menées dans les trois centres de service à l'importation de l'Agence et dans certains bureaux régionaux.

Nous n'avons pas vérifié la stratégie appliquée par l'Agence pour certifier que les végétaux et les produits végétaux exportés sont exempts de maladies ou de ravageurs, ni les activités de gestion et de contrôle des urgences phytosanitaires existantes.

Critères

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

Critères	Sources
L'Agence a exécuté une analyse adéquate des voies d'introduction et l'évaluation des risques connexes pour prévenir l'introduction d'espèces étrangères envahissantes au Canada.	<ul style="list-style-type: none"> • Convention internationale pour la protection des végétaux (1997), article IV, section 2(f) • Normes internationales pour les mesures phytosanitaires n° 1 (2006), n° 2 (2007) et n° 20 (2004) • Plan d'action proposé pour les plantes terrestres et les phytoravageurs étrangers envahissants, phase 1 (2004), sections 4.3 et 4.4 • Plan d'action pour les plantes terrestres et les phytoravageurs étrangers envahissants, phase 2 — Plan de mise en œuvre proposé (2005), sections 5.2, 7.1 et 7.2
L'Agence n'autorise que les importations de végétaux et de produits végétaux qui présentent de faibles risques en matière de contravention de la loi.	<ul style="list-style-type: none"> • Convention internationale pour la protection des végétaux (1997), article IV, section 2(g) et article VII, section 2(g) • Normes internationales pour les mesures phytosanitaires n° 1 (2006), n° 2 (2007) et n° 14 (2002) • Agence canadienne d'inspection des aliments. Plan d'action pour les plantes terrestres et les phytoravageurs étrangers envahissants, phase 2 — Plan de mise en œuvre proposé (2005), sections 5.1, 5.2, 7.1 et 7.2 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. <i>Cadre de gestion intégrée du risque</i> (2001) • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. <i>Gestion intégrée du risque — Guide de mise en œuvre</i> (2004)
L'Agence possède de bons processus fondés sur les risques pour cibler les importations de végétaux et de produits végétaux qui doivent être inspectées aux points de destination.	<ul style="list-style-type: none"> • Convention internationale pour la protection des végétaux (1997), article IV, section 2(c) et article VII, section 2(g) • Normes internationales pour les mesures phytosanitaires n° 1 (2006) et n° 14 (2002) • Agence canadienne d'inspection des aliments. Plan d'action proposé pour les plantes terrestres et les phytoravageurs étrangers envahissants, phase 1 (2004), sections 4.3 et 4.4

Critères	Sources
L'Agence procède régulièrement à un échantillonnage au hasard des importations de végétaux et de produits végétaux qui doivent être inspectés aux points de destination, et à des tests pour évaluer la conformité aux lois, aux règlements et aux normes d'importation, évaluer l'efficacité de ses pratiques d'inspection des importations et améliorer son rendement à l'avenir.	<ul style="list-style-type: none"> • Normes internationales pour les mesures phytosanitaires n° 23 (2005) • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. <i>Cadre de gestion intégrée du risque</i> (2001), élément 4 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. <i>Gestion intégrée du risque — Guide de mise en œuvre</i> (2004)
L'Agence intègre ses commentaires et observations au matériel de formation de l'Agence des services frontaliers du Canada qui porte sur l'inspection secondaire des importations de végétaux et de produits végétaux.	<ul style="list-style-type: none"> • Normes internationales pour les mesures phytosanitaires n° 20 (2004) • Protocole d'entente entre l'Agence des services frontaliers du Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments (2005), sections 4, 30, 31 et 32, annexe G, sections 3, 4, 5 et 6
L'Agence apporte une aide technique à l'ASFC pour cibler les inspections secondaires.	<ul style="list-style-type: none"> • Normes internationales pour les mesures phytosanitaires n° 1 (2006), n° 20 (2004) et n° 23 (2005) • Protocole d'entente entre l'Agence des services frontaliers du Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments (2005), sections 24 et 28, annexe G, section 5
L'Agence recueille, en temps voulu, de l'information complète et exacte sur le rendement, qui est axée sur les résultats, et des analyses sur les activités de ciblage et les inspections secondaires menées par l'ASFC.	<ul style="list-style-type: none"> • Normes internationales pour les mesures phytosanitaires n° 20 (2004) • Protocole d'entente entre l'Agence des services frontaliers du Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments (2005), annexe H, sections 2, 3 et 4 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. <i>Politique sur la gestion de l'information</i> (2007), éléments 5 et 6 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. <i>Cadre stratégique pour l'information et la technologie</i> (2007), élément 3
L'Agence possède un programme d'enquêtes phytosanitaires, axé sur les risques, pour mener des enquêtes en vue de détecter et d'identifier de nouvelles espèces étrangères envahissantes avant leur établissement au pays.	<ul style="list-style-type: none"> • Normes internationales pour les mesures phytosanitaires n° 1 (2006) et n° 6 (1997) • Agence canadienne d'inspection des aliments. <i>Plan d'action proposé pour les plantes terrestres et les phytoravageurs étrangers envahissants, phase 1</i> (2004), section 3.2.1 • Agence canadienne d'inspection des aliments. <i>Plan d'action pour les plantes terrestres et les phytoravageurs étrangers envahissants, phase 2 — Plan de mise en œuvre proposé</i> (2005), section 4.2.2
L'Agence vérifie et consigne en dossier l'information qui provient des enquêtes phytosanitaires qu'elle exécute sur les espèces étrangères envahissantes.	<ul style="list-style-type: none"> • Normes internationales pour les mesures phytosanitaires n° 6 (1997)
L'Agence consigne en dossier, analyse et utilise l'information sur le rendement portant sur toutes les mesures qu'elle prend, sur ses résultats et sur ses décisions concernant l'ensemble du Programme de protection des végétaux.	<ul style="list-style-type: none"> • Normes internationales pour les mesures phytosanitaires n° 20 (2004) • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. <i>Politique sur la gestion de l'information</i> (2007), éléments 5 et 6 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. <i>Cadre stratégique pour l'information et la technologie</i> (2007), élément 3

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 25 avril 2008.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Neil Maxwell

Directeur principal : Dale Shier

Directrice : Patricia Begin

Irene Andayo

Amanda Beath

Sébastien Bureau

Ian Campbell

Doreen Deveen

Marie-Paul Vincent

Annie Montmarquet

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

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 4 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Enquêtes phytosanitaires	
<p>4.45 L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait définir et mettre en œuvre une stratégie officielle axée sur les risques pour mener les enquêtes phytosanitaires. Cette stratégie devrait établir un lien entre les risques posés par les maladies et les phytoravageurs existants et possibles et la priorité des enquêtes. Elle devrait également garantir que les protocoles d'enquête phytosanitaire sont respectés et que les données recueillies sont exactes et fiables. (4.32-4.44)</p>	<p>L'Agence accepte cette recommandation. Elle examinera des moyens d'établir l'ordre de priorité des enquêtes phytosanitaires de manière plus officielle afin de mieux concilier les besoins des exportateurs et des importateurs avec le recensement de ravageurs et de maladies qui existent déjà ou qui sont nouveaux. À l'heure actuelle, la conception et la hiérarchisation des enquêtes phytosanitaires sont fondées sur des évaluations approfondies des risques phytosanitaires. De même, le déroulement et les résultats des enquêtes font l'objet d'une surveillance officielle tout au long de la période d'enquête. L'Agence inscrira l'exécution des enquêtes dans un cadre élargi de gestion de la qualité du Programme de protection des végétaux, ce qui favorisera davantage la qualité et la fiabilité des données.</p>
Collaboration avec l'Agence des services frontaliers du Canada	
<p>4.91 Pour s'acquitter de son mandat en matière de protection des végétaux, l'Agence canadienne d'inspection des aliments, en collaboration avec l'Agence des services frontaliers du Canada, devrait officiellement établir l'information sur le rendement que doit lui communiquer celle-ci, et elle devrait également définir un plan d'action pour obtenir et surveiller l'information exigée. (4.80-4.90)</p>	<p>L'Agence canadienne d'inspection des aliments et l'Agence des services frontaliers du Canada acceptent cette recommandation, puisque les deux organismes doivent absolument collaborer étroitement pour s'acquitter des responsabilités qui leur sont confiées aux termes de leur mandat respectif. L'ACIA définira un protocole avec l'Agence des services frontaliers du Canada qui décrira clairement les informations dont elle a besoin sur la prestation de ses programmes aux postes frontaliers. Elle encouragera par la suite l'Agence des services frontaliers du Canada à définir un plan d'action en vue d'obtenir l'information nécessaire.</p>

Recommandation	Réponse
Amélioration de la gestion des risques liés aux importations dans le cadre du Programme de protection des végétaux	
<p>4.99 L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait instaurer des systèmes de gestion de la qualité pour donner à la direction l'assurance que le volet importation du Programme de protection des végétaux permet de gérer efficacement les risques qui pèsent sur les ressources végétales du Canada et qu'il fonctionne comme prévu. (4.97-4.98)</p>	<p>L'Agence accepte cette recommandation. Elle s'emploiera à mettre en œuvre un système élargi de gestion de la qualité au sein du Programme de protection des végétaux, qui sera semblable à ceux instaurés pour d'autres programmes de l'Agence. Ce système pourra mieux donner à la direction l'assurance que le volet importation du Programme de protection des végétaux a été conçu et fonctionne selon les attentes. Le système de gestion de la qualité et le programme national de formation en continu seront fondés sur les politiques et les procédures nationales actualisées qui sont décrites dans le <i>Manuel de la protection des végétaux — inspections des produits importés</i>.</p>
<p>4.103 L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait terminer son évaluation des services possibles de soutien à la gestion de l'information et aux technologies de l'information concernant le Programme de protection des végétaux et trouver des moyens financiers pour répondre à ces besoins. (4.100-4.102)</p>	<p>L'Agence accepte cette recommandation. Elle a réussi à mettre en œuvre une stratégie uniforme pour évaluer ses besoins en matière de gestion de l'information et de technologies de l'information à l'échelle de l'Agence. Dans le cadre de cette stratégie, elle s'emploie à recenser et à répondre aux besoins opérationnels du volet importation du Programme de protection des végétaux. L'Agence va trouver des moyens de financer ses priorités globales en matière de gestion de l'information et de technologies de l'information.</p>
<p>4.109 L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait fixer le niveau d'activités scientifiques, politiques et opérationnelles nécessaires pour lui permettre de remplir son mandat en matière de protection des végétaux par rapport aux importations. Elle devrait ensuite établir le niveau de financement dont elle a besoin pour s'acquitter de ces responsabilités. (4.104-4.108)</p>	<p>L'Agence accepte cette recommandation. À titre de signataire de la Convention internationale pour la protection des végétaux, l'ACIA est mondialement reconnue comme chef de file pour ses normes, ses politiques, ses réglementations et ses initiatives, qui sont établies en fonction d'évaluations scientifiques des risques. Le Canada, à l'instar de tous les autres pays, est touché par la complexification des voies d'introduction des phytoravageurs. L'Agence reconnaît qu'il est nécessaire de revoir et d'évaluer en permanence ses exigences à l'égard de ses activités scientifiques, politiques et opérationnelles afin d'actualiser la stratégie sur laquelle repose son Programme de protection des végétaux. Un examen est actuellement en cours sur le Programme relatif aux espèces exotiques envahissantes, qui est un volet du Programme de protection des végétaux. Les résultats de cet examen, ainsi que d'autres activités, permettront de déterminer le niveau d'activités scientifiques, politiques et opérationnelles et le financement connexe dont a besoin le volet importation du Programme de protection de végétaux.</p>

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Décembre 2008

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2008

Points saillants — Chapitres 1 à 8

Annexes

- | | |
|-------------------|---|
| Chapitre 1 | Une étude sur les paiements de transfert fédéraux aux provinces et aux territoires |
| Chapitre 2 | La gouvernance des petites entités fédérales |
| Chapitre 3 | Les contrats de services professionnels — Travaux publics et Services gouvernementaux Canada |
| Chapitre 4 | Les ressources végétales du Canada : la gestion des risques — Agence canadienne d'inspection des aliments |
| Chapitre 5 | La gestion des investissements dans les technologies de l'information — Agence du revenu du Canada |
| Chapitre 6 | L'exercice des nouveaux pouvoirs en matière de ressources humaines — Agence du revenu du Canada |
| Chapitre 7 | L'économie et l'efficacité des services — Service correctionnel du Canada |
| Chapitre 8 | Le rapport sur les indicateurs de la santé — Santé Canada |

