Évaluation horizontale du Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques

À propos du programme

Le Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques (PCCSM) est un programme fédéral de salubrité des aliments qui vise à réduire au minimum les risques pour la santé associés à la consommation de mollusques bivalves contaminés. Les mollusques bivalves ont paire de coquilles reliées par une charnière avec un invertébré au corps mou à l'intérieur. Bon nombre d'entre eux sont comestibles, par exemple les huîtres, les myes, les coques et les moules.

Le PCCSM, qui date de 1925, se distingue par une longue histoire de collaboration entre les organisations fédérales. Bon nombre des activités du programme actuel (voir les détails ci-dessous) sont les mêmes que celles observées tout au long de son évolution. Le PCCSM, qui est exécuté conjointement par l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), Pêches et Océans Canada (MPO) et Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), mène ses activités aux termes d'un protocole d'entente, signé en 2000, dont l'objectif déclaré est de :

Donner une assurance raisonnable que les mollusques constituent des aliments sains, en permettant de contrôler la récolte de tous les mollusques qui se retrouvent dans les eaux de marée du Canada.

Le PCCSM contrôle la récolte de mollusques en classant le secteur des eaux dans les catégories suivantes : agréé, agréé sous condition, restreint, restreint sous condition ou interdit. Le secteur des eaux peut aussi être non classifié. Les classifications reposent sur une surveillance et une analyse exhaustives de la qualité de l'eau ainsi que des évaluations de la source de pollution. On attribue l'état « ouvert » ou « fermé » aux secteurs selon que la cueillette des mollusques est permise ou non.

L'**ACIA** est responsable de la manutention, la transformation, l'importation et l'exportation des mollusques, du programme de surveillance des biotoxines marines et de tout autre programme de surveillance microbiologique dont ECCC n'est pas responsable. L'ACIA analyse les mollusques pour relever des biotoxines, et, à la suite d'incidents, elle les analyse aussi afin de recenser des microcontaminants comme la salmonelle.

Le **MPO** est le ministère responsable de la cueillette des mollusques ainsi que d'informer les intervenants et les partenaires de l'ouverture et de la fermeture des secteurs coquilliers. Le Ministère est responsable de délivrer des permis de cueillette de mollusques, de prononcer l'ouverture et la fermeture des secteurs coquilliers, ainsi que de faire des patrouilles pour assurer la conformité de la cueillette.

ECCC est le ministère responsable de formuler des recommandations au sujet de la classification de l'eau des secteurs coquilliers en fonction de la qualité sanitaire et bactériologique. Le ministère est responsable de surveiller la qualité de l'eau des secteurs coquilliers ainsi que de recenser et évaluer les sources de pollution sanitaire qui peuvent avoir une incidence sur la qualité des eaux où les mollusques sont cueillis aux fins de consommation.

À propos de l'évaluation

L'objectif de l'évaluation était de relever les difficultés et les possibilités associées à la gestion et à l'exécution du PCCSM pour fournir à la haute direction de l'ACIA, du MPO et d'ECCC des renseignements fondés des données probantes à l'appui de discussions continues sur l'orientation future du programme, ainsi que les décisions et les améliorations connexes.

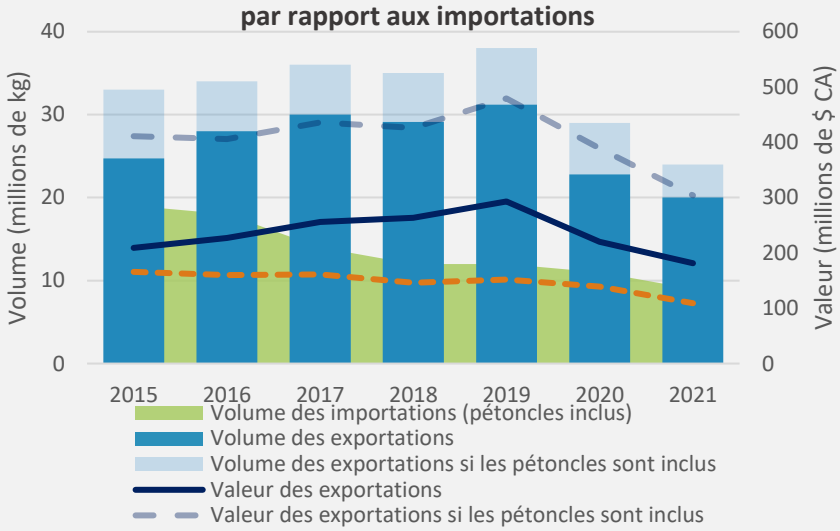
L'évaluation a porté sur l'exécution du programme par les trois partenaires fédéraux et dans les trois régions où il est mis en œuvre, c'est-à-dire la région du Pacifique, du Québec et de l'Atlantique au cours des cinq dernières années (de 2016-2017 à 2020-2021) et antérieurement, le cas échéant. La pertinence, le rendement ainsi que la conception et l'exécution du programme ont été examinés par l'entremise de six sources de données, notamment des analyses comparatives internationales, un examen de documents et de la législation, des analyses de données, des entrevues avec des informateurs clés, une analyse financière et des coûts ainsi qu'une schématisation du processus.

Principales Constations

Mandat du programme et contexte en constante évolution

- Le mandat en matière de salubrité des aliments du PCCSM n'a pas changé depuis 1925 et cadre avec celui de programmes semblables dans d'autres administrations étrangères.
- L'exécution du mandat du PCCSM est axée sur le marché commercial et le maintien des exportations.
- Le contexte opérationnel du PCCSM a évolué, ce qui a fait place à de nouveaux défis plus difficiles, ainsi que d'autres demandes auxquelles le programme ne peut pas répondre en raison du manque de capacité interne. Même si les faits indiquent que le programme tente de s'ajuster à ce contexte en constante évolution, les progrès sont très lents.

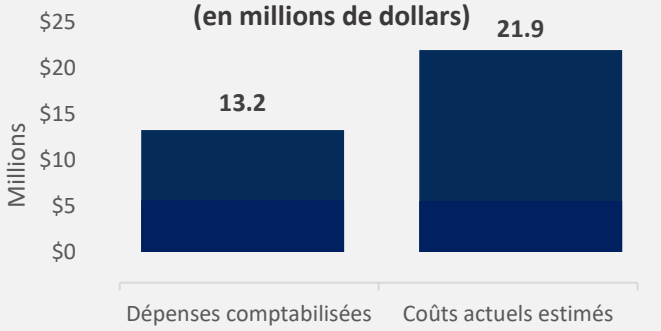
Volume et valeur des exportations canadiennes de moules, d'huîtres, de myes, de panopes et de pétoncles par rapport aux importations



Remarque : Ce graphique exclut certaines espèces en raison de la spécificité des données. Les données sont présentées avant et sans les pétoncles puisque certains pétoncles ne s'appliquent pas au PCCSM, mais n'ont pas été désagrégés des données.
Source : https://inter-j01.dfo-mpo.gc.ca/ctr/commercecanadien/par_especes?rpt=false&lang=fr

Ressources du programme

Comparaison des dépenses comptabilisées du PCCSM et des estimations actuelles des coûts, par partenaire (en millions de dollars)



- Dans son ensemble, il n'y a pas de portrait précis des dépenses et du financement réels du PCCSM. Même si des problèmes de suivi des ressources aient été notés dans des examens remontant à l'évaluation horizontale du programme de 2007, le PCCSM n'a pas réussi à les régler.
- On constate un écart important entre les dépenses annuelles comptabilisées (13,2 millions) et l'estimation du coût actuel de l'exécution du programme annuellement (21,9 millions).
- Les partenaires du PCCSM doivent composer avec des ressources limitées, ce qui accroît la pression sur les partenaires fédéraux et les risques possibles.

Gouvernance et leadership

- Malgré les mécanismes de gouvernance en place à l'appui de la mise en œuvre et de l'exécution du PCCSM, celui-ci manque de leadership stratégique. Des problèmes de longue date, dont certains ont été soulevés lors de l'évaluation horizontale de 2007 du PCCSM, n'ont pas été réglés.
- La gouvernance régionale fonctionne bien, les rôles et les responsables opérationnels sont clairement définis et bien compris. Cependant, les comités interministériels régionaux des mollusques ne reçoivent pas une orientation opportune lorsqu'ils ne réussissent pas à régler des problèmes régionaux d'un commun accord. Cela est en grande partie attribuable aux structures de prise de décisions des comités nationaux de gouvernance.
- Dans l'ensemble, le programme établit un juste équilibre entre la cohérence et la souplesse, mais on observe des différences quant à la façon dont les régions mettent en application les mesures de contrôle du programme de surveillance ou de mise en œuvre dans les secteurs non classifiés ou déclassifiés.

Exécution du programme

- Malgré certains défis et problèmes, les données probantes montrent que le PCCSM obtient les résultats escomptés là où il est exécuté. La plupart des répondants, internes et externes, conviennent que l'objectif de réduire au minimum les risques pour la santé associés et de s'assurer que la salubrité et la qualité des mollusques est atteint dans une large mesure ou dans une certaine mesure.

- Il existe des lacunes importantes à l'égard de l'exécution qui constituent des obstacles pour certains intervenants et partenaires :

des répondants internes

estiment que le programme ne permet pas un accès équitable et inclusif aux zones de récolte de mollusques en vue d'une consommation sans danger.

- Il manque de sources d'information clés pour assurer la prise de décisions et la gestion du risque, ainsi que pour mesurer et produire des rapports sur le rendement du programme :

des répondants

estiment que les informations nécessaires sont disponibles en temps opportun pour soutenir la prise de décisions dans le cadre du programme

Recommandations

Recommandation 1

Il est recommandé que le Comité directeur des SMA du PCCSM élabore, organise et communique au personnel une orientation stratégique renouvelée sur les priorités, la portée et l'envergure du programme afin de répondre aux demandes croissantes et aux transformations dans son contexte opérationnel.

Recommandation 2

Il est recommandé que le Comité directeur des SMA du PCCSM précise lequel des partenaires fédéraux est responsable du PCCSM. De plus, il est recommandé que le Comité des SMA examine tous les niveaux de gouvernance interministérielle et établissent des mécanismes pour appuyer une prise de décisions plus efficace, veiller à ce que les problèmes de longue date soient résolus et faire en sorte que le personnel opérationnel reçoive une orientation et des conseils en temps opportun, au besoin.

Recommandation 3

Il est recommandé que le Comité directeur des SMA du PCCSM cherche des occasions de combler les lacunes en matière de ressources auxquelles fait face le programme afin de répondre aux demandes actuelles et croissantes de services et d'exécution. Des solutions sont nécessaires pour gérer les risques actuels liés à la gestion des ressources du PCCSM afin de veiller à ce que les risques sanitaires soient réduits au minimum, que l'industrie des mollusques demeure forte et que les besoins des intervenants et des partenaires soient bien servis par le programme.

Recommandation 4

Il est recommandé que le Comité directeur des SMA du PCCSM examine les mesures de rendement du programme et élabore un profil de rendement intégré comportant des indicateurs et des cibles de rendement significatifs au niveau du programme. Des renseignements utiles et exacts sur l'atteinte des résultats sont nécessaires pour mieux appuyer la gestion du programme. Idéalement, les indicateurs de rendement au niveau du programme pourraient être intégrés aux cadres de résultats plus généraux des trois organisations partenaires. Les données sur le rendement du PCCSM doivent faire l'objet d'un suivi, d'une collecte et de rapports de façon uniforme et opportune par les trois partenaires fédéraux et toutes les régions. Les rôles et responsabilités pour la collecte et le stockage des données devraient également être établis.