Fisheries and Oceans Canada | Pêches et Océans Canada

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

Rapport final – Le 9 juin 2022

Numéro du projet : 96744

Crédit photo : Image de photothèque PowerPoint

Évaluation

Canada

Table des matières

3 Contexte de l'évaluation

5 Contexte du programme

9 Constatations de l'évaluation

- 9 Mandat du programme et contexte évolutif
- 18 Ressources du programme
- 25 Gouvernance et leadership
- 32 Exécution du programme

45 Conclusions et recommandations

48 Annexes

Crédit photo : Peter Secan sur Unsplash

Crédit photo : Agnès Granier

Crédit photo : Image de photothèque PowerPoint

Contexte de l'évaluation

L'évaluation horizontale du Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques (PCCSM)

a été menée par la Division de l'évaluation du ministère des Pêches et des Océans (MPO), avec l'appui d'un groupe de travail interministériel composé de responsables de l'évaluation des deux autres organisations fédérales participant à l'exécution du PCCSM, soit l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) et Environnement et Changement climatique Canada (ECCC).

Il n'y avait pas eu d'évaluation exhaustive du PCCSM depuis 2007, bien que des éléments de celui-ci aient été abordés dans des évaluations et audits entrepris par le MPO et ECCC depuis.

L'évaluation horizontale du PCCSM a eu lieu entre avril 2021 et juin 2022 et a été effectuée conformément à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor.

Objectifs et portée

L'évaluation visait à mettre en évidence les défis et les possibilités liés à la gestion et à l'exécution du PCCSM afin de fournir à la haute direction de l'ACIA, du MPO et d'ECCC des renseignements fondés sur des données probantes pour appuyer les discussions en cours sur l'orientation future du programme ainsi que les décisions et améliorations connexes. La portée de l'évaluation a été établie lors d'une phase de planification au cours de laquelle des représentants du programme des trois organisations partenaires ont été consultés.

L'évaluation a porté sur l'exécution du PCCSM par les trois partenaires fédéraux et dans les trois régions où il est mis en œuvre, c'est-à-dire les régions du Pacifique, du Québec et de l'Atlantique (voir à la page 8 pour plus de détails) au cours des cinq dernières années (2016-2017 à 2020-2021). Lorsque cela était pertinent et faisable, des données probantes remontant à 2010 ont été recueillies afin de permettre l'examen des tendances. Il convient de noter qu'un grand manque de ressources pour l'exécution du programme a été soulevé comme une préoccupation importante au cours des consultations; l'équipe d'évaluation a donc fait une analyse détaillée des coûts pour examiner cette question.

Crédit photo : Agnès Granier

L'évaluation a été conçue pour fournir des données probantes sur ce qui fonctionne bien et ce qui pourrait être amélioré dans le cadre du programme. Elle comprenait une évaluation de la pertinence, du rendement ainsi que de la conception et de l'exécution du programme.

Questions de l'évaluation

Pertinence

1. Quel est le mandat du PCCSM et comment a-t-il évolué au fil du temps?
2. Dans quelle mesure le programme répond-il aux besoins actuels et futurs? Existe-t-il des lacunes?

Rendement

3. Quelles activités et quels extrants sont actuellement réalisés et existe-t-il des lacunes dans ce que les organisations partenaires sont en mesure de faire? S'il y a des lacunes, quelles sont leurs répercussions sur la capacité du programme à atteindre ses objectifs? Y a-t-il des conséquences involontaires?
4. Quelles ressources sont allouées à la mise en œuvre du PCCSM et quelles ressources sont utilisées en plus de ce qui est alloué? Comment l'allocation et l'utilisation des ressources sont-elles suivies pour le PCCSM? Quelles sont les ressources requises pour l'exécution prévue du programme?
5. Dans quelle mesure le programme atteint-il les résultats prévus?

Conception et exécution

6. Dans quelle mesure le programme fait-il l'objet d'une gouvernance efficace au sein de chaque organisation partenaire et entre elles?
7. Dans quelle mesure les organisations partenaires disposent-elles de l'information nécessaire à une prise de décisions efficace?
8. Dans quelle mesure le PCCSM est-il exécuté de manière efficace et efficiente? Existe-t-il d'autres moyens d'exécuter le programme ou l'une de ses composantes pour obtenir les résultats escomptés?
9. Le programme permet-il un accès équitable et inclusif aux zones de cueillette de mollusques en vue d'une consommation sans danger?

Méthode d'évaluation

L'équipe d'évaluation a eu recours à six sources de données pour répondre aux questions de l'évaluation. Les **annexes A** et **B** présentent de l'information sur la méthode d'évaluation, y compris ses limites.

- Analyse comparative internationale
- Examen de documents et de la législation
- Analyse de données
- Entrevues avec des intervenants clés
- Analyse financière et des coûts
- Schématisation des processus

Contexte du programme

Le PCCSM est un programme fédéral de salubrité alimentaire dont l'objectif est de réduire le plus possible les risques sanitaires associés à la consommation de mollusques bivalves contaminés. Des organisations fédérales collaborent depuis longtemps et bon nombre des activités du programme actuel (p. ex., analyse de détection des biotoxines, analyse de la qualité de l'eau dans les secteurs coquilliers et application des règlements dans les zones de cueillette) demeurent les mêmes que celles observées tout au long de l'évolution du programme.

Bien que les organisations fédérales responsables aient changé au fil des ans, en février 1990, un protocole d'entente a été signé entre le ministère de l'Environnement (ancienne désignation) et le MPO, définissant leurs rôles et responsabilités respectifs pour le PCCSM. L'ACIA a été créée en 1997, et le protocole d'entente a été révisé en 2000 pour refléter le transfert des activités d'inspection du poisson du MPO à la nouvelle Agence.

Le PCCSM, qui est exécuté conjointement par l'ACIA, le MPO et ECCC, continue de fonctionner en vertu du protocole d'entente (2000), qui comporte l'objectif déclaré suivant :

> Fournir une assurance raisonnable de la salubrité des mollusques, en surveillant la récolte de tous les mollusques qui se trouvent dans les eaux de marée du Canada.

L'ACIA est responsable de la coordination horizontale pour faciliter le développement et la mise en œuvre du PCCSM.

Qu'est-ce qu'un mollusque bivalve?

Les mollusques bivalves sont une catégorie de mollusques qui ont deux coquilles articulées abritant un invertébré à corps mou. De nombreux bivalves sont comestibles; par exemple, les huîtres, les myes, les coques, les pétoncles et les moules. Étant donné que les mollusques de ce groupe sont des organismes filtreurs, les biotoxines et les contaminants présents dans l'eau peuvent s'accumuler dans leurs tissus.

Le PCCSM est un programme hautement prioritaire pour les trois partenaires fédéraux, car plusieurs maladies peuvent être causées par la consommation de mollusques contaminés, dont trois causées par la consommation de mollusques contaminés par des biotoxines : l'intoxication par phycotoxine paralysante, l'intoxication par phycotoxine amnestique et l'intoxication par phycotoxine diarrhéique (voir l'**annexe C**). Ces maladies peuvent avoir des effets graves ou mettre la vie en danger.

!

REMARQUE : Par souci de simplicité, le terme **mollusque** est utilisé dans le présent rapport pour désigner les mollusques bivalves, qui sont les espèces visées par les contrôles dans le cadre du PCCSM. Certaines espèces marines communément appelées crustacés [*shellfish* en anglais désigne les mollusques et les crustacés], comme la crevette ou le crabe, ne sont pas visées par le PCCSM.

Crédit photo : ACIA

Ressources du programme

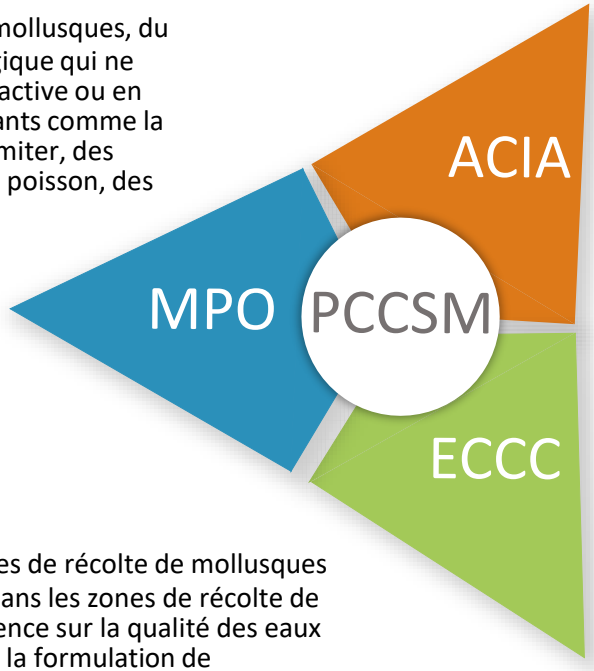
En 2018-2019, les trois organisations fédérales partenaires ont estimé le coût du PCCSM à environ 17,87 millions de dollars (M$) par année pour le fonctionnement et l'entretien, les salaires et les équivalents temps plein (ETP). L'un des objectifs de l'évaluation était de mieux comprendre les ressources utilisées par le programme et les lacunes qui existent. Des données à jour et détaillées fondées sur l'analyse financière effectuée au cours de l'évaluation se trouvent aux pages 20 à 22 du rapport.

17,9 M$ était le coût estimatif du PCCSM en 2018-2019

Le PCCSM contrôle la récolte de mollusques en classant les zones (voir l'**annexe D**) comme étant agréées, agréées sous condition, restreintes, restreintes sous condition ou interdites. Les zones peuvent aussi être non classifiées. Les classifications sont fondées sur une surveillance et une analyse exhaustives de la qualité de l'eau et des évaluations des sources de pollution. Les zones sont ouvertes ou fermées selon que les mollusques peuvent être récoltés ou non.

Les rôles et responsabilités de chaque organisation partenaire découlent de leurs mandats prévus par la loi (voir l'information à ce sujet aux **annexes E** et **F**) et sont énoncés dans le **protocole d'entente** (2000)[1] comme suit.

L'**ACIA** est responsable de la manutention, de la transformation, de l'importation et de l'exportation des mollusques, du programme de surveillance des biotoxines marines et de tout autre programme de surveillance microbiologique qui ne relève pas d'ECCC. L'ACIA analyse les mollusques pour y détecter la présence de biotoxines et, de façon proactive ou en réponse à des incidents, elle effectue également des analyses pour détecter la présence de microcontaminants comme la salmonelle. Le **personnel opérationnel de l'ACIA** qui participe à l'exécution du PCCSM comprend, sans s'y limiter, des coordonnateurs régionaux et des agents de programme, des spécialistes des opérations, des inspecteurs du poisson, des spécialistes des mollusques et des scientifiques (p. ex., chimistes, microbiologistes).



Le **MPO** est le ministère responsable de la récolte des mollusques et avise les intervenants et les partenaires de l'ouverture et de la fermeture des zones de cueillette. Il est responsable de la délivrance de permis pour la cueillette de mollusques, de l'ouverture et de la fermeture des zones de récolte de mollusques et de la conduite de patrouilles pour assurer la conformité de la récolte. Le **personnel opérationnel du MPO** qui participe à l'exécution du PCCSM comprend, sans s'y limiter, des biologistes (p. ex., des spécialistes des mollusques), des gestionnaires des ressources, des agents de liaison en matière de réconciliation, des agents et des coordonnateurs de programme, des conseillers en matière de permis, des analystes des politiques et des membres du personnel de Conservation et Protection (C et P), soit les superviseurs de détachement, les agents de conformité et les agents des pêches.

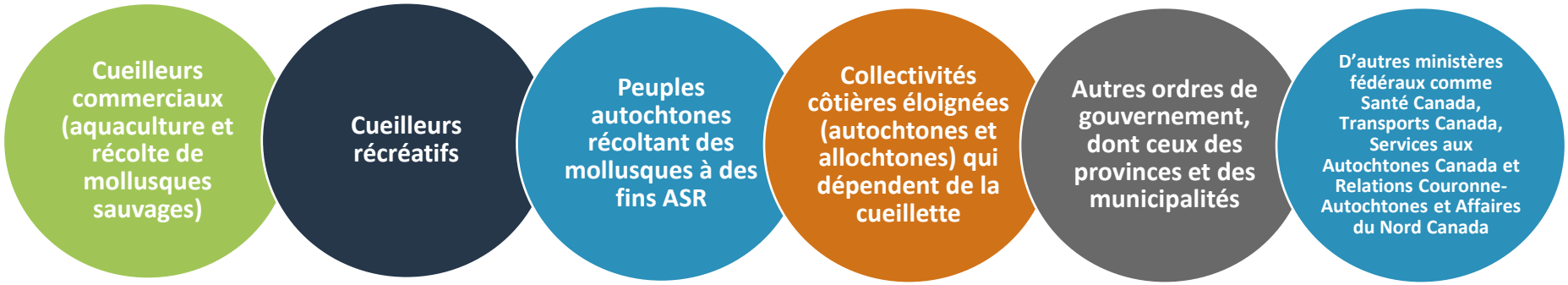
ECCC est le ministère responsable de la recommandation de la classification appropriée des eaux des zones de récolte de mollusques en fonction de la qualité bactériologique et sanitaire des eaux. Il est chargé de surveiller la qualité de l'eau dans les zones de récolte de mollusques, ainsi que de détecter et d'évaluer les sources de pollution sanitaire qui peuvent avoir une incidence sur la qualité des eaux où des mollusques sont cueillis aux fins de consommation. Cela comprend la modélisation des eaux usées et la formulation de recommandations pour fermer d'urgence des zones de récolte à la suite d'événements importants, comme des pluies abondantes qui pourraient libérer des coliformes fécaux ou d'autres contaminants dans l'environnement par le rejet d'eaux usées ou le ruissellement agricole. Le **personnel opérationnel d'ECCC** qui participe à l'exécution du PCCSM comprend, sans s'y limiter, des coordonnateurs de secteur, des agents de programme, des biologistes, des ingénieurs des eaux usées, des techniciens de laboratoire, des coordonnateurs du SIG et des données, des technologues et des scientifiques (p. ex., des biologistes, des chimistes, des hydrologues).

Bien que les trois organisations fédérales aient des rôles et des responsabilités précis, on ne saurait sous-estimer leur interdépendance lorsqu'il s'agit de produire les résultats escomptés du PCCSM. La prise de décisions et les opérations du programme au sein des organisations partenaires dépendent des renseignements qu'elles recueillent et échangent. Par conséquent, il existe quatre niveaux de gouvernance interministérielle pour appuyer la prise de décisions intégrée et collaborative (voir la page 26). Les décisions des comités interministériels sont prises par consensus.

[1] https://inspection.canada.ca/salubrite-alimentaire-pour-l-industrie/exigences-et-documents-d-orientation-relatives-a-c/poisson/programme-canadien-de-controle-de-la-salubrite-des/fra/1527251566006/1527251566942?chap=6

Intervenants et partenaires du programme

Les principaux bénéficiaires du PCCSM sont les consommateurs nationaux et internationaux de mollusques canadiens. Le programme a été conçu à l'origine pour le secteur de la récolte commerciale de mollusques sauvages afin de répondre aux exigences en matière d'exportation vers les marchés internationaux. Depuis, il a été élargi pour englober l'aquaculture. Les pays d'exportation, principalement les États-Unis, continuent d'être les marchés cibles; cependant, au fil du temps, une pression croissante s'est exercée pour réagir à une exploitation autre que commerciale (récréative et de subsistance) et à un accès autochtone à des fins alimentaires, sociales et rituelles (ASR). Les intervenants et les partenaires du programme sont les suivants :



Environnement fonctionnel

Le programme est mis en œuvre dans trois régions (voir la page suivante) avec des différences et des défis régionaux qui contribuent à en complexifier l'exécution. Voici une liste non exhaustive d'exemples de difficultés rencontrées :

- Le programme est exécuté avec plusieurs administrations, qui ont des régimes de réglementation différents. Par exemple, le MPO réglemente les activités d'aquaculture en Colombie-Britannique, alors que ce rôle revient aux provinces dans d'autres régions du Canada (à l'exception d'un régime de location en cogestion à l'Île-du-Prince-Édouard).
- Les espèces d'importance commerciale qui alimentent les industries locales de la pêche diffèrent d'une région à l'autre. Par exemple, les moules sont les principales espèces de mollusques d'importance commerciale à l'Île-du-Prince-Édouard, et la panope du Pacifique n'est récoltée que sur la côte du Pacifique.
- Le risque de contamination des pétoncles par les biotoxines varie d'une espèce à l'autre, selon la façon dont ils accumulent les toxines. Par exemple, les biotoxines ne se concentrent pas dans le muscle adducteur du pétoncle géant de l'Atlantique (*Placopecten magellanicus*), de sorte que seul le muscle adducteur est récolté et ramené à terre. Cette espèce n'est donc pas assujettie par le PCCSM aux mêmes contrôles des biotoxines que d'autres espèces de pétoncles. De plus, bien que les pétoncles soient des mollusques bivalves, la majeure partie de la pêche au pétoncle se fait dans des eaux plus profondes où le PCCSM n'est pas appliqué.
- Le nombre d'intervenants et de partenaires varie d'une région à l'autre. On en voit un bon exemple au Québec, où la cueillette de mollusques sur des plages locales est une activité culturellement enracinée. Par conséquent, il y a un grand nombre de cueilleurs récréatifs et moins d'activités commerciales dans la région du Québec comparativement aux régions du Pacifique et de l'Atlantique.
- Dans certaines régions et collectivités, la cueillette de mollusques à des fins récréatives et ASR peut offrir un certain niveau de sécurité alimentaire, ce qui permet à la population canadienne d'avoir accès à des aliments protéinés abordables et frais, particulièrement dans le contexte actuel de hausse du prix des aliments.

Répartition régionale du PCCSM

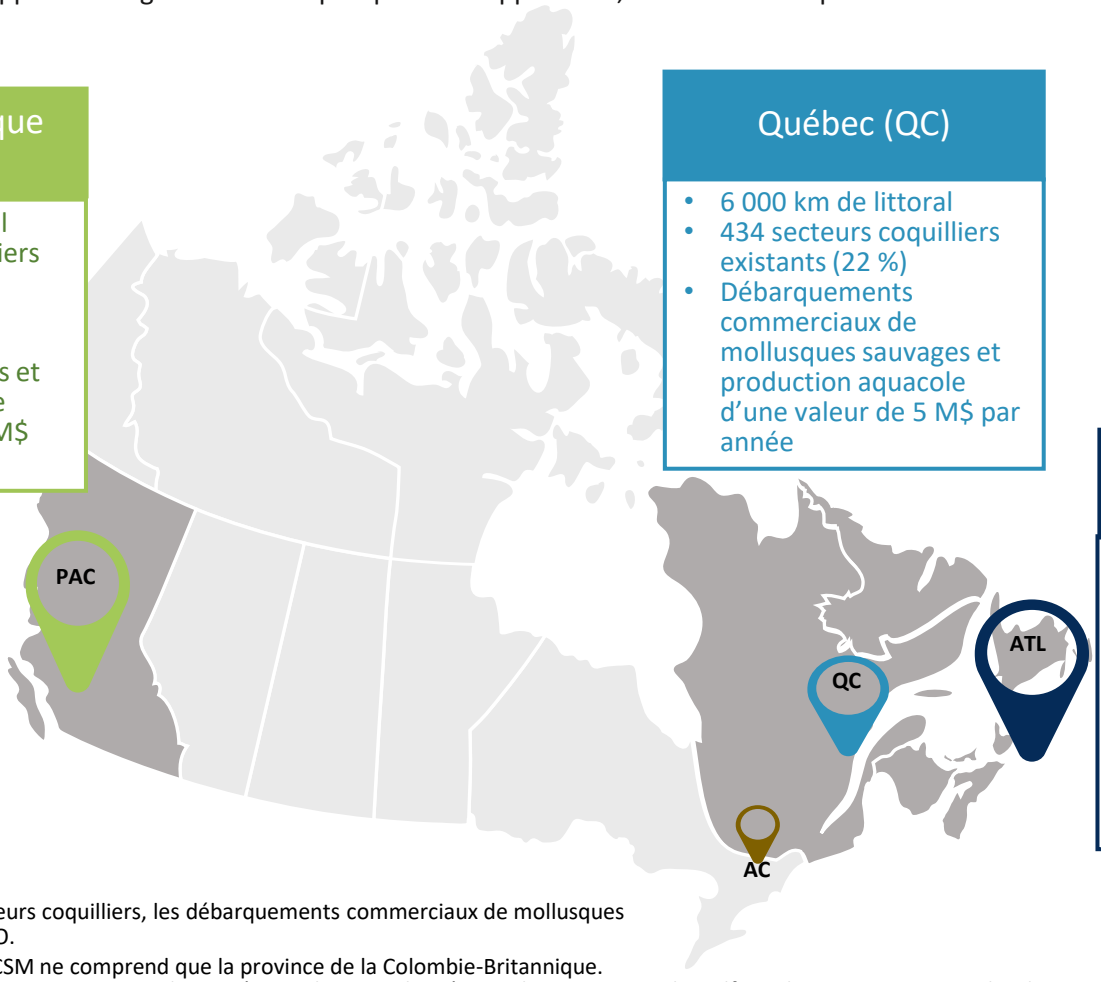
Le PCCSM est exécuté dans trois régions où se trouvent des lieux connus de cueillette de mollusques dans les eaux de zones littorales et infralittorales : les régions du Pacifique, du Québec et de l'Atlantique. À l'heure actuelle, il n'est pas exécuté dans le Nord du Canada ni au Labrador. Chaque partenaire fédéral a une administration centrale (AC) qui fournit un soutien interne et une orientation stratégique au sein de son organisation respective. Étant donné que le PCCSM ne peut pas, de façon réaliste, couvrir toutes les zones de récolte le long des 78 000 kilomètres de littoral des trois régions du PCCSM, on adopte une approche de gestion des risques pour son application, en accordant la priorité à l'affectation des ressources disponibles aux zones à risque élevé.

Région du Pacifique (PAC)*

- 27 000 km de littoral
- 621 secteurs coquilliers existants (31 %)
- Débarquements commerciaux de mollusques sauvages et production aquacole d'une valeur de 76 M$ par année

Québec (QC)

- 6 000 km de littoral
- 434 secteurs coquilliers existants (22 %)
- Débarquements commerciaux de mollusques sauvages et production aquacole d'une valeur de 5 M$ par année



Atlantique (ATL)**

- 45 000 km de littoral
- 963 secteurs coquilliers existants (48 %)
- Débarquements commerciaux de mollusques sauvages et production aquacole d'une valeur de 163 M$ par année (à l'exclusion de tous les pétoncles)

Source pour le nombre de secteurs coquilliers, les débarquements commerciaux de mollusques et la production aquacole : MPO.

* La région du Pacifique du PCCSM ne comprend que la province de la Colombie-Britannique.

** La région de l'Atlantique du PCCSM comprend trois régions du MPO : les régions des Maritimes, du Golfe et de Terre-Neuve-et-Labrador. Pour l'ACIA et ECCC, la région de l'Atlantique du PCCSM comprend le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador. Toutefois, le programme n'est pas mis en œuvre au Labrador.

Constatations de l'évaluation

Mandat du programme et contexte évolutif

Constatations principales

- Le mandat du PCCSM en matière de salubrité est demeuré le même depuis 1925 et s'harmonise avec les mandats de programmes semblables dans d'autres administrations internationales.
- L'exécution du mandat du PCCSM est axée sur les marchés commerciaux et le maintien des exportations.
- Le contexte opérationnel du PCCSM a évolué, ce qui a entraîné des défis nouveaux et accrus, ainsi que des demandes supplémentaires auxquelles le programme ne peut pas répondre en raison d'un manque de capacité interne. Bien qu'il existe des données probantes indiquant que le programme a essayé de s'adapter à ce contexte en évolution, les progrès sont très lents.

Crédit photo : Peter Secan sur Unsplash

Mandat du programme et contexte évolutif

Le mandat du PCCSM en matière de salubrité est demeuré le même depuis 1925.

Le PCCSM est d'abord et avant tout un programme de salubrité alimentaire. Ce mandat, tel qu'il est énoncé dans des documents clés, est axé sur les deux objectifs suivants :

1. Réduire au minimum les risques sanitaires associés à la consommation de mollusques bivalves et fournir une assurance raisonnable de la salubrité des mollusques, en surveillant leur récolte dans les eaux de marée* du Canada;
2. Remplir les obligations internationales du Canada de respecter les modalités des accords et des normes bilatéraux, en particulier l'accord bilatéral Canada-États-Unis[2], entré en vigueur le 30 avril 1948, afin d'améliorer les pratiques sanitaires qui prévalent dans les industries des mollusques des deux pays.

Ces objectifs sont mis en œuvre depuis la création du programme. En 1924, une épidémie de fièvre typhoïde consécutive à la consommation d'huîtres contaminées a fait 150 victimes aux États-Unis. En réponse, le Canada a adopté un règlement en vertu de la *Loi sur l'inspection du poisson* en 1925 exigeant que les huîtres importées soient certifiées comme un « **produit alimentaire salubre** ». Par la suite, l'**accord bilatéral** a été signé entre les États-Unis et le Canada pour certifier que les mollusques qui traversent la frontière dans les deux sens sont « **salubres** ».

Depuis, les États-Unis demeurent le plus important partenaire commercial du Canada pour les mollusques. En 2019, les exportations canadiennes de mollusques** vers les États-Unis étaient évaluées à environ 230 M$[3], ce qui représentait environ 48 % de toutes les exportations canadiennes de mollusques. En 2019, les États-Unis représentaient 57 % de toutes les exportations canadiennes de pétoncles, 86 % des exportations d'huîtres et 91 % des exportations de moules[4]. Ces données soulignent l'importance du marché américain pour l'industrie canadienne des mollusques.

	Le mandat du PCCSM est **semblable à ceux de programmes d'autres** administrations internationales examinés dans le cadre de l'évaluation, qui se concentrent principalement sur la salubrité des mollusques destinés à la consommation.
État de Washington, États-Unis	« […] prévenir la maladie chez les personnes qui mangent des mollusques produits dans l'État de Washington » [Traduction libre]
Nouvelle-Zélande	« Déterminer, surveiller, évaluer et gérer les risques associés à la culture, à la récolte, au tri et au transport commerciaux de [mollusques] destinés à la consommation humaine » [Traduction libre]
Australie	« […] garantir la salubrité alimentaire des mollusques gérés conformément aux directives opérationnelles connexes » [Traduction libre]
Royaume-Uni	« […] veiller à ce que les mollusques sur le marché ne contiennent pas de niveaux dangereux. » [Traduction libre]
Chili	« […] garantir la salubrité des ressources, en particulier en ce qui concerne les biotoxines marines » [Traduction libre]

*** Remarque :** Il y a des zones sur les côtes du Pacifique et de l'Atlantique où les ressources du PCCSM sont utilisées pour les espèces des zones infralittorales (p. ex., la panope du Pacifique). Cela crée un décalage entre l'exécution du programme et ses objectifs énoncés.

**** Remarque :** Les données relatives aux mollusques dans ce rapport peuvent comprendre des espèces qui ne sont pas couvertes par le PCCSM (p. ex., le pétoncle géant), car des données ventilées par sous-espèce ne sont pas disponibles.

[2] https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/organisation/affaires-internationales/partenariats-pays-regions/amerique-nord/canada-etats-unis-accord-salubrite-mollusques.html

[3] https://waves-vagues.dfo-mpo.gc.ca/Library/40966422.pdf

[4] http://www.cepii.fr/CEPII/fr/publications/wp/abstract.asp?NoDoc=2726

Mandat du programme et contexte évolutif

Bien que l'importance des exportations internationales pour l'industrie canadienne des mollusques soit évidente, une demande intérieure importante existe également.

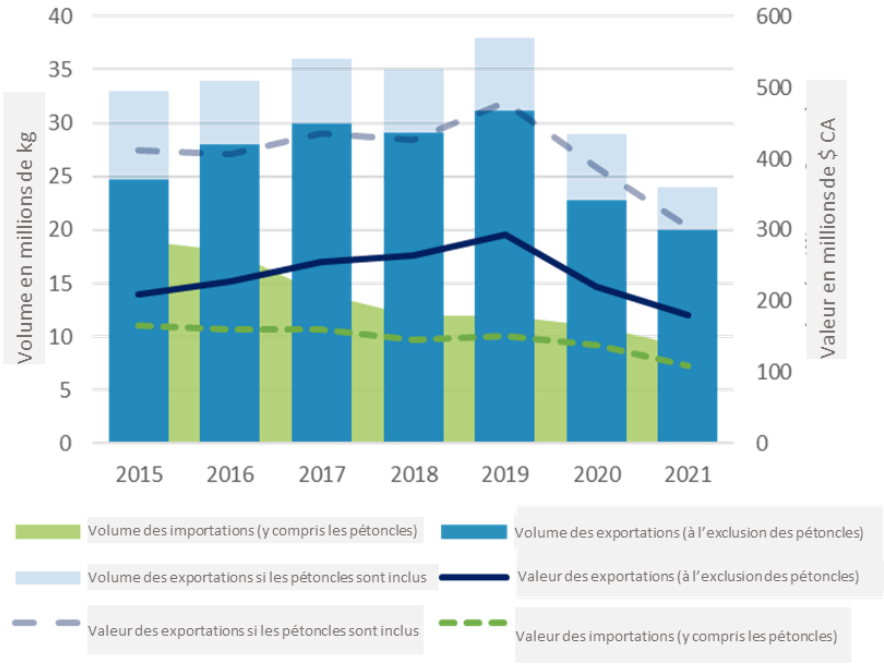
Les données montrent que le Canada est le plus grand exportateur de mollusques en Amérique du Nord, avec 43,6 % des exportations nord-américaines, comparativement aux États-Unis (38,8 %) et au Mexique (17,6 %)[5]. Les exportations canadiennes de mollusques représentaient près de 500 M$ en 2019, soit plus de 35 millions de kilogrammes (kg) de produits (voir la figure 1).

Les exportations canadiennes de mollusques augmentent depuis 2015, bien qu'elles aient diminué pendant la pandémie de COVID-19 (2020 et 2021). Selon le rapport intitulé « Poisson et fruits de mer du Canada - Perspectives jusqu'en 2027 »[6], les exportations de mollusques devraient atteindre 600 M$ en 2025.

Néanmoins, selon les données sur l'exportation et la production[7, 8], le Canada n'exporte que 25 % de sa production totale de mollusques (38 000 tonnes métriques sur plus de 153 000 tonnes métriques). De plus, même si les produits importés ne font pas partie du PCCSM, ils donnent une indication qu'un certain niveau de la demande intérieure pour la consommation de mollusques (voir la figure 1) est égal au tiers ou plus du volume et de la valeur exportés. Statistique Canada signale qu'en moyenne 1,4 kg de mollusques et crustacés* ont été disponibles par personne au cours des 10 dernières années. De plus, selon un sondage mené par l'Alliance de l'industrie canadienne de l'aquaculture en 2011[9], 43 % des Canadiens consomment des mollusques et des crustacés* et la consommation moyenne est de 1,9 fois par mois. En général, l'accès à des aliments protéinés et frais toute l'année était important pour plus de quatre Canadiens sur cinq.

En ce qui concerne la consommation nationale de mollusques, les données permettant de comprendre la proportion de mollusques vendus à l'échelle interprovinciale (sous la compétence de l'ACIA) ou intraprovinciale dans les provinces d'origine (sous la compétence des provinces) n'étaient pas facilement accessibles.

Figure 1 : Volume (en millions de kilogrammes) et valeur (en millions de dollars canadiens) des exportations canadiennes de moules, d'huîtres, de myes, de panopes du Pacifique et de pétoncles, comparativement aux importations, par année.



Remarque : Ce graphique exclut certaines espèces en raison de la spécificité des données. Les données sont présentées avec et sans pétoncles, car certaines espèces de pétoncles ne sont pas couvertes par le PCCSM, mais ne sont pas désagrégées dans les données.
Source : https://inter-j01.dfo-mpo.gc.ca/ctr/commercecanadien/par_especes?rpt=false&lang=fr

* Il n'est pas clair si des espèces comme la crevette et le crabe sont incluses dans la définition des mollusques et crustacés utilisée dans ces deux études.

[5] http://www.cepii.fr/CEPII/fr/publications/wp/abstract.asp?NoDoc=2726
[6] https://www.dfo-mpo.gc.ca/ea-ae/economic-analysis/outlook-to-2027-perspectives-jusqu-en-2027-fra.html
[7] https://www.dfo-mpo.gc.ca/stats/aqua/aqua-prod-fra.htm
[8] https://www.dfo-mpo.gc.ca/stats/commercial/sea-maritimes-fra.htm
[9] https://static1.squarespace.com/static/56c20b66e707eb013dc65bab/t/577ee9e8d482e970d73f1ee4/1467935209462/CAIA-PUBLIC-REPORT-May-2011.pdf [en anglais seulement]

Mandat du programme et contexte évolutif

L'exécution du mandat du PCCSM est axée sur les marchés commerciaux et le maintien des exportations.

Le premier objectif du PCCSM (réduire au minimum les risques sanitaires) englobe les consommateurs nationaux et internationaux de mollusques canadiens qui sont protégés par les divers contrôles mis en place par le programme. Toutefois, l'importance des consommateurs internationaux pour le programme est soulignée par le deuxième objectif du mandat (s'acquitter des obligations internationales afin de faciliter le commerce). Compte tenu de l'importance du marché des mollusques et du niveau de consommation au pays, le programme pourrait être plus explicite au sujet de l'application prévue pour les consommateurs canadiens, en particulier ceux dont la sécurité alimentaire peut dépendre de la consommation de mollusques salubres ne provenant pas de la récolte commerciale (p. ex., les cueilleurs récréatifs et les Autochtones qui pratiquent la cueillette à des fins ASR).

L'accent mis par le programme sur les cueilleurs commerciaux, y compris pour les marchés d'exportation, a été réitéré par les personnes interrogées à l'interne. Lorsqu'on leur a demandé si le mandat du programme avait changé au fil du temps, environ la moitié (46 %) ont répondu que les marchés commerciaux demeuraient la priorité et 29 % ont dit percevoir une tendance à se concentrer davantage sur l'aspect commercial/du marché et moins sur d'autres types de récolte. On a vu des exemples de zones de cueillette récréative, en particulier, auxquelles on a accordé la priorité la plus faible ou même qui ont été retirées de la couverture du programme, et on constate un manque de directives sur le niveau de priorité de la récolte autochtone à des fins ASR dans le cadre du programme.

Les relations commerciales avec les États-Unis, qui, comme il est expliqué à la page 11, sont le plus important partenaire commercial du Canada pour les mollusques, semblent être l'un des principaux moteurs de l'accent mis par le programme sur le maintien du marché d'exportation. L'accord bilatéral en place avec les États-Unis exige des audits réguliers du PCCSM pour assurer qu'il existe un niveau de protection équivalent à celui de la USFDA* pour les consommateurs. Certains des audits ont donné lieu à des recommandations à ECCC dont la mise en œuvre exige beaucoup de ressources (voir la page 13), mais l'importance accordée au marché américain signifie que le maintien de l'accès est prioritaire malgré les défis que cela présente. L'utilisation d'importantes ressources d'ECCC pour répondre à ces exigences entraîne une rationalisation dans d'autres aspects du programme, y compris le nombre de zones surveillées. Cependant, étant donné que la quantité de mollusques exportés aux États-Unis ne représente que 12 % de la production totale du Canada, il est possible que les ressources consacrées à cet aspect du programme soient disproportionnées. Ces facteurs peuvent avoir une incidence directe sur les cueilleurs récréatifs et les cueilleurs à des fins ASR, qui n'ont pas obtenu le même niveau de priorité que les cueilleurs commerciaux relativement à la désignation des sites en vue de l'application du programme (voir la page 17).

Dans certains pays, les programmes de contrôle de la salubrité des mollusques sont plus explicites que le PCCSM en ce qui concerne la portée de leur exécution et les intervenants. Par exemple, la récolte récréative ne relève pas du programme de salubrité des mollusques de la Nouvelle-Galles du Sud, en Australie. Bien que le gouvernement fournisse certains renseignements aux cueilleurs récréatifs au sujet des dangers et des interdictions liés à la cueillette de mollusques, le conseil de l'alimentation de la Nouvelle-Galles du Sud recommande officiellement de ne consommer que les mollusques récoltés dans le cadre d'un programme commercial reconnu. D'autre part, la Nouvelle-Zélande inclut la récolte récréative dans son programme, reconnaissant qu'il s'agit d'une activité courante et traditionnelle, et fournit d'importantes ressources aux cueilleurs récréatifs, comme des vidéos YouTube sur la manipulation, l'entreposage et la préparation sécuritaires des mollusques, une application mobile contenant des renseignements localisés sur l'état des zones, des espèces, etc., et des sondages réguliers sur les activités de récolte récréative pour comprendre les tendances et les changements.

* Secrétariat américain aux produits alimentaires et pharmaceutiques

Mandat du programme et contexte évolutif

> **Les peuples autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs institutions politiques, juridiques, économiques, sociales et culturelles distinctes.**
>
> - Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

Le contexte opérationnel du PCCSM a évolué, ce qui a entraîné des difficultés et des pressions nouvelles et accrues, ainsi que des demandes et des intérêts supplémentaires.

Le contexte dans lequel le PCCSM fonctionne a évolué au fil du temps d'une façon qui impose des pressions et des demandes importantes sur son exécution, surtout que le programme n'a reçu aucune augmentation connue de ses ressources depuis 2000 (voir les pages 20 à 22 pour plus d'information).

Les priorités du gouvernement ont changé.

La réconciliation avec les peuples autochtones figure parmi les grandes priorités du gouvernement canadien. Ce dernier a intensifié et accéléré ses efforts dans ce domaine au cours de la période d'évaluation, reconnaissant ses obligations constitutionnelles et issues de traités et, en 2021, adoptant la *Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*. En 2019, toutes les lettres de mandat des ministres comprenaient des directives indiquant de prendre appui sur les progrès réalisés avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis. La même année, le MPO et la Garde côtière canadienne ont publié une stratégie de réconciliation dans laquelle ils s'engagent à reconnaître et à mettre en œuvre les droits ancestraux et issus de traités. Dans les plus récentes lettres de mandat (2021), la réconciliation avec les peuples autochtones est demeurée une priorité absolue à l'échelle du gouvernement.

Pressions et défis externes

- Le rapport d'audit de 2009 de la USFDA comprenait une recommandation officielle qui imposait un fardeau supplémentaire important au PCCSM en ce qui concerne les exigences de surveillance de l'eau, la classification et la gestion de la cueillette de mollusques à proximité des systèmes de traitement des eaux usées, essentiellement en triplant la quantité d'analyses d'eau requises. ECCC continue de ressentir le fardeau de cette charge de travail accrue qui a exacerbé les contraintes en matière de ressources auxquelles fait face l'ensemble du programme.

- Les changements climatiques amplifient certains des défis actuels du programme. L'augmentation de la température de l'eau due aux changements climatiques entraîne une prolifération d'algues nuisibles plus fréquente. Celles-ci peuvent entraîner un risque accru d'accumulation de biotoxines marines dans les mollusques, ce qui peut nécessiter une surveillance ou un échantillonnage plus fréquents.

Prolifération d'algues nuisibles
Une prolifération d'algues nuisibles survient lorsque des algues produisant des toxines se multiplient de façon excessive dans un plan d'eau. On les appelle parfois des « **marées rouges** », car la prolifération d'algues fait souvent rougir l'eau[10], mais de nombreuses proliférations d'algues productrices de toxines ne causent pas de décoloration de l'eau et ne sont pas facilement visibles à partir de la rive. Les proliférations d'algues nuisibles contiennent une concentration plus élevée de biotoxines qui peuvent s'accumuler dans les tissus des mollusques bivalves.

[10] https://www.niehs.nih.gov/health/topics/agents/algal-blooms/index.cfm [en anglais seulement]

Mandat du programme et contexte évolutif

Pressions et défis externes (suite)

- Les précipitations extrêmes quotidiennes devraient augmenter à l'avenir[11]. Des phénomènes météorologiques violents plus fréquents ont un effet direct sur les zones de cueillette de mollusques, qui doivent être fermées en raison de préoccupations accrues en matière de salubrité et de pollution. Par exemple, les épisodes de pluies abondantes de 2021 sur la côte ouest du Canada ont accru le travail des trois partenaires fédéraux (prévision des pics de contaminants qui entrent dans l'eau, analyses de mollusques et de l'eau, communications, participation à l'intervention en cas d'éclosion et augmentation des patrouilles pour surveiller le respect des fermetures). La côte est du Canada a connu des difficultés semblables avec un nombre anormalement élevé de fermetures au cours des dernières années en raison de phénomènes météorologiques liés aux changements climatiques.

- La prévalence accrue de contaminants biologiques, comme les norovirus, a obligé l'ACIA à envisager la gestion de nouveaux risques.

Demandes accrues des intervenants et des partenaires du PCCSM

- Le programme reçoit de plus en plus de demandes de récolte à des fins ASR (p. ex., des demandes de récolte de fausses-mactres dans 35 zones), ce qui déclenche le besoin d'une surveillance bactériologique et des biotoxines supplémentaire, d'une classification des zones de récolte et de patrouilles de conformité. De nombreuses collectivités autochtones (et non autochtones) dépendent d'espèces de poissons locales, y compris des mollusques, pour leur sécurité alimentaire.
- De nombreuses Premières Nations cherchent à passer de la seule cueillette à des fins ASR à la création de possibilités de développement économique pour les membres de leurs communautés.
- Des partenaires du PCCSM ont été approchés au sujet de la mise en œuvre du programme dans le Nord canadien, où il existe un potentiel de croissance de l'industrie des mollusques, y compris l'expédition de mollusques récoltés commercialement vers les régions du sud du pays ainsi qu'aux États-Unis.
- Les besoins des personnes qui vivent dans les collectivités rurales et côtières augmentent alors qu'elles cherchent à relancer leur économie après la pandémie de COVID-19. À l'heure actuelle, il n'est pas possible de répondre à ces besoins avec les ressources du PCCSM.
- Il est difficile de quantifier la demande liée à la cueillette récréative, car les données sur cette composante n'ont pas été fournies.*

Bien que le PCCSM soit responsable de presque tous les éléments liés à la récolte de mollusques, ce n'est pas le cas dans de nombreuses autres administrations. Dans des pays comme les États-Unis, l'Australie et le Mexique, il existe une surveillance et une réglementation fédérales en matière de salubrité des mollusques, mais une grande partie de l'exécution des programmes se fait au niveau des états. Cela met en évidence le rôle comparativement plus important et le fardeau plus lourd du PCCSM, qui est administré exclusivement par le gouvernement fédéral.

[11] https://www.rncan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/energy/Climate-change/pdf/RCCC_Chapitre4-Changementsdetemperatureetdeprecipitations.pdf

* Remarque : La région du Pacifique du MPO mène une enquête auprès des titulaires de permis de pêche récréative et recueille des données sur la récolte autodéclarée de mollusques par le creusage et la cueillette à la main sur des plages. La région du Québec du PCCSM fait le suivi des demandes de réouverture des zones de cueillette récréative.

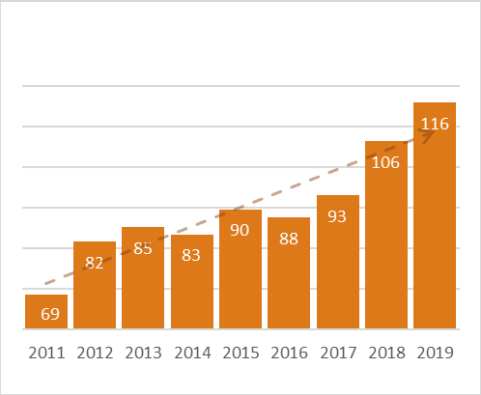
Mandat du programme et contexte évolutif

Demandes accrues des intervenants et des partenaires commerciaux

- Le PCCSM subit des pressions de l'industrie, y compris de la part des exploitants aquacoles qui aimeraient continuer à prendre de l'expansion. Comme le montre la figure 2, la valeur de la production* de mollusques provenant de l'aquaculture a augmenté au Canada, doublant presque de 2011 à 2019.

- La figure 3 montre que la valeur des débarquements* canadiens de mollusques sauvages a augmenté dans les régions du Pacifique et de l'Atlantique. Cela indique une intensification possible de la récolte commerciale des mollusques, ce qui se traduirait par un effort requis du PCCSM pour soutenir cette croissance. Remarque : La récolte commerciale au Québec est principalement de nature aquacole.

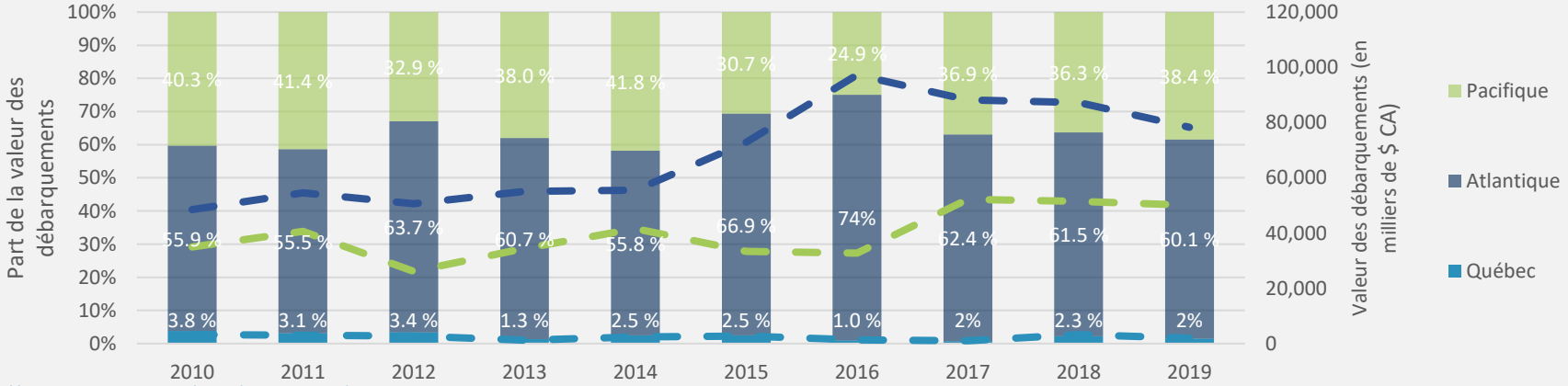
Figure 2 : Valeur de la production aquacole canadienne de mollusques bivalves en millions de dollars canadiens



Source : https://www.dfo-mpo.gc.ca/stats/aqua/aqua-prod-fra.htm

L'aquaculture, et plus particulièrement l'aquaculture de mollusques, est considérée comme une industrie en croissance dans d'autres pays. On la perçoit également comme un secteur susceptible de bénéficier d'une plus grande participation des Autochtones. Par exemple, une intention ou une aspiration déclarée des Māori en Nouvelle-Zélande est « la capacité de participer de façon active et significative à l'industrie de l'aquaculture » [12] [Traduction libre]

Figure 3 : Valeur des débarquements (en milliers de dollars canadiens) et part de la valeur des débarquements (%) de mollusques bivalves sauvages dans le cadre du PCCSM, par région, par année



Source : https://www.dfo-mpo.gc.ca/stats/commercial/sea-maritimes-fra.htm

* Remarque: Les valeurs de la production et des débarquements sont souvent inférieures aux valeurs de l'exportation (utilisées à la page 11) en raison de la transformation à valeur ajoutée.

[12] https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/47779-Independent-Evaluation-of-the-New-Space-Regime-Report [en anglais seulement]

Mandat du programme et contexte évolutif

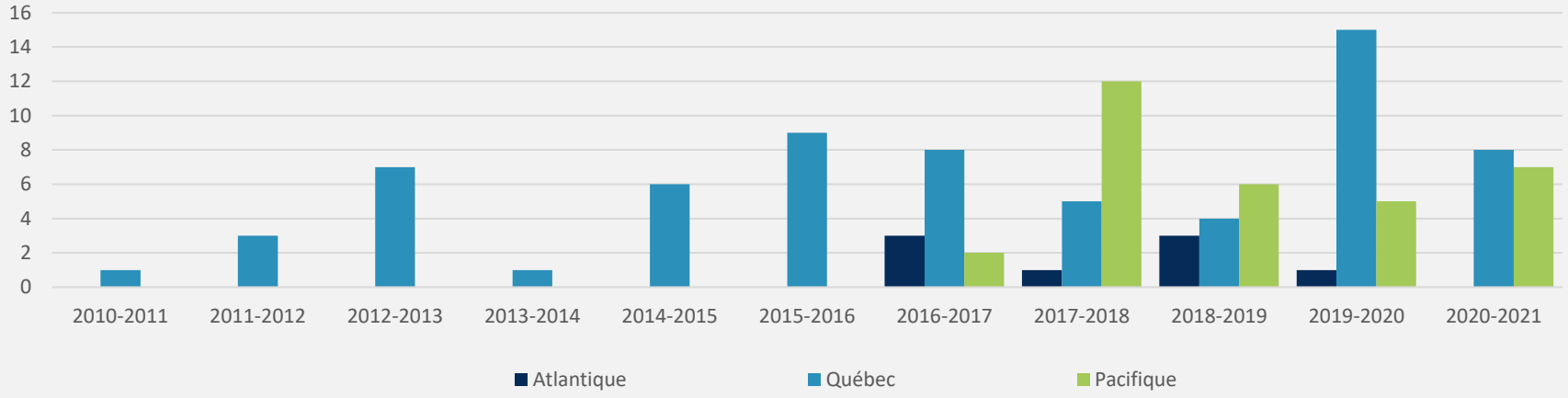
Le programme est incapable de répondre à la demande accrue.

Lorsque des partenaires et des intervenants externes du programme souhaitent qu'une nouvelle zone de récolte de mollusques soit classifiée, ils doivent soumettre une proposition au comité interministériel régional des mollusques (CIRM) concerné pour examen, et une fois acceptée par les trois partenaires fédéraux, la faire approuver par le CIRM. Ces propositions sont appelées « demandes de classification en vertu de l'article 14 ». Comme le montre le graphique ci-dessous, on a vu une tendance générale à la hausse des nouvelles demandes pour les régions du Québec et du Pacifique au cours des années indiquées. Les nombres sont demeurés relativement stables pour la région de l'Atlantique du PCCSM de 2016-2017 à 2020-2021 (il n'y a eu aucune demande pour 2020-2021). Il y a eu un total de 80 demandes connues au cours des cinq dernières années.

L'équipe d'évaluation a constaté que ces nombres étaient faibles comparativement aux rapports anecdotiques sur la demande décrits par les principaux informateurs au cours des entrevues; toutefois, il est probable que ces nombres ne sont pas entièrement représentatifs de la demande. La documentation interne de 2015 indiquait clairement que l'aménagement de nouvelles zones de cueillette de mollusques ne se produirait pas en raison d'un manque de capacité du PCCSM, à moins d'une approbation du Comité national des opérations des directeurs généraux. Les personnes interrogées au sein des trois organisations fédérales partenaires et de l'industrie ont mentionné qu'il y a des mesures dissuasives pour l'industrie ou les Premières Nations qui présentent des demandes, comme les coûts élevés découlant des initiatives de facturation des utilisateurs mises en place vers 2015, les contraintes de capacité interne (p. ex., pour les petites entreprises) et la faible probabilité d'approbation.

Le programme envisage des options d'expansion pour répondre à une partie de la demande accrue et à l'évolution du contexte du PCCSM, mais au moment de la rédaction du présent rapport, les trois organisations partenaires n'avaient pas encore atteint de consensus sur la façon dont le programme pourrait être élargi.

Figure 4 : Nombre de demandes de classification en vertu de l'article 14, par exercice financier



Source : ECCC (régions du Québec et du Pacifique de 2010-2011 à 2020-2021), ACIA (région de l'Atlantique de 2016-2017 et par la suite)

Mandat du programme et contexte évolutif

Bien que le programme ait essayé de s'adapter à son contexte en évolution, les progrès sont très lents.

Diverses initiatives et divers groupes de travail nationaux et régionaux ont été mis en place pour tenter d'adapter le programme à son contexte changeant; cependant, les progrès ont été lents. L'une des initiatives du PCCSM à souligner est l'exercice de modernisation et le projet de viabilité à long terme lancés en 2014, dont certains aspects sont en cours aujourd'hui. Ils visaient à examiner et à moderniser le PCCSM afin de répondre à la demande croissante associée à l'expansion de l'industrie de la cueillette de mollusques au Canada et d'assurer la viabilité future du programme en optimisant l'utilisation des ressources. Un examen plus récent (2020-2021) a mis l'accent sur l'évaluation de l'atteinte des objectifs du PCCSM, la détermination des défis et des lacunes, et la détermination des secteurs d'amélioration ou d'expansion potentielle du programme, y compris l'introduction de mesures appropriées pour prendre en compte la récolte autochtone de mollusques à des fins ASR au Canada.

Exercice de modernisation et projet de viabilité à long terme (2014 et en cours)

Exercice de classement des zones de cueillette par ordre de priorité

En février 2015, compte tenu des contraintes de ressources, le personnel du PCCSM a été chargé d'établir l'ordre de priorité suivant, en fonction du niveau d'exposition au risque associé à la salubrité des aliments :

1. Les zones de récolte commerciale importantes et durables (mollusques sauvages et issus de l'aquaculture);
2. Les zones de récolte commerciale à faible production;
3. Les zones où seule la récolte récréative est pratiquée.

Aucune directive écrite n'a été fournie quant au niveau de priorité de la récolte autochtone à des fins ASR.

Cette orientation s'est faite au détriment de l'application sur le terrain dans les zones de récolte commerciale moins prioritaires, certaines zones de récolte à des fins ASR et pratiquement toutes les zones de récolte récréative et culturelle non autochtone (sauf là où il y avait un chevauchement avec des zones de récolte commerciale prioritaires).

Inventaire des secteurs coquilliers et exercice de déclassification

Afin de déterminer si les ressources du PCCSM sont affectées de façon appropriée, chaque zone de cueillette de mollusques devait être évaluée en fonction d'indicateurs comme le volume et la valeur des mollusques récoltés, le fait que des baux ou des permis avaient été délivrés ou non, ainsi que la présence d'espèces envahissantes ou de maladies des mollusques.

Voir les pages 41 et 42 pour plus d'information sur l'inventaire des secteurs coquilliers.

Diversification des modes de prestation de services

Après une analyse des modèles de diversification des modes de prestations des services (DMPS), diverses options ont été mises à l'essai pour répondre aux demandes croissantes d'expansion du programme. L'option principale mise à l'essai était la mise en œuvre d'un principe de « facturation des utilisateurs » pour les nouveaux intervenants et partenaires qui demandent de nouveaux services dans le cadre du programme.

Quelques ententes de DMPS ont été conclues avec ECCC et l'ACIA pour l'échantillonnage et l'analyse. Dans ces ententes, l'industrie et les demandeurs autochtones ont accepté d'assumer les coûts liés à l'échantillonnage ou à l'analyse de l'eau et des mollusques.

Constatations de l'évaluation

Ressources du programme

Constatations principales

- Dans l'ensemble, le PCCSM ne dispose pas d'une représentation exacte de son financement et de ses dépenses réels. Bien que des problèmes de suivi des ressources aient été relevés dans des examens remontant à l'évaluation horizontale du programme en 2007, on n'a pas réussi à les régler.
- Il existe un écart important entre les dépenses suivies et ce qui est estimé comme coût actuel d'exécution du programme.
- Le PCCSM manque de ressources, ce qui ajoute à la pression considérable sur les partenaires fédéraux et augmente les risques possibles.

Crédit photo : Peter Secan sur Unsplash

Le total des fonds alloués au PCCSM est inconnu.

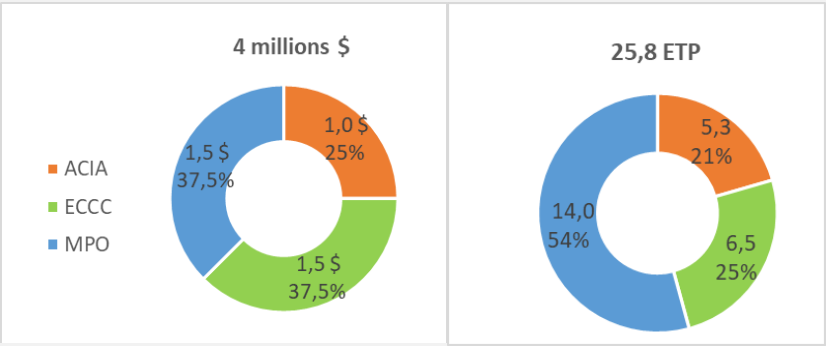
Aucune source d'information récente et fiable n'a pu être trouvée concernant le financement total officiellement alloué au PCCSM.

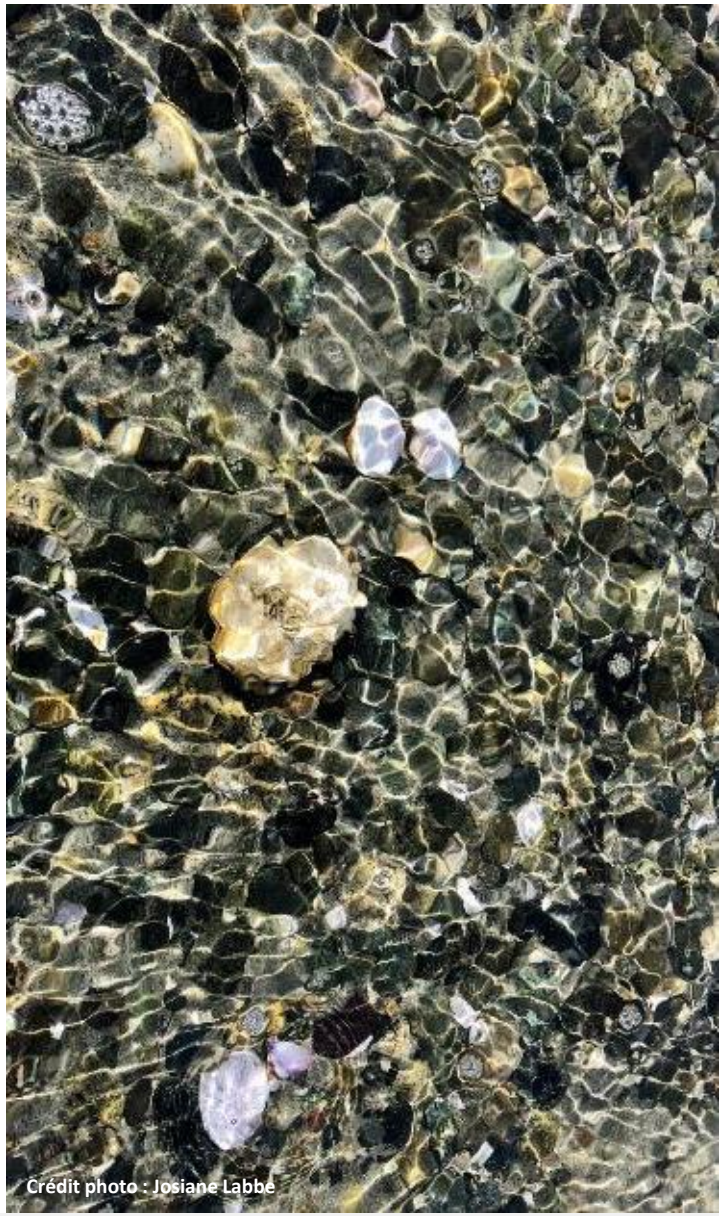
Les documents de base indiquent qu'en juin 2000, le PCCSM a reçu 4 M$ en financement annuel et 25,8 ETP dans le cadre du volet portant sur la santé humaine du programme d'aquaculture durable. Ces ressources visaient à accroître la confiance des consommateurs et des marchés à l'égard des produits issus de l'aquaculture des mollusques et ne visait pas l'exécution du programme dans les secteurs consacrés à la cueillette récréative, à la cueillette à des fins ASR ni à la cueillette commerciale de mollusques sauvages. La figure 5 illustre comment ces ressources ont été allouées à ECCC, à l'ACIA et au MPO.

De plus, en 2001-2002, un financement de 51,4 M$ sur cinq ans a été approuvé pour étendre le PCCSM au Nord. Cependant, seulement 5,5 M$ (4 M$ pour ECCC et 1,5 M$ pour le MPO) ont été dépensés, car le projet a été abandonné en mars 2003.

L'évaluation n'a pas permis de confirmer le montant du financement qui existait avant 2000 pour l'exécution du programme.

Figure 5 : Financement annuel (en millions de dollars) et équivalents temps plein affectés au PCCSM en juin 2000




Crédit photo : Josiane Labbé

Le programme ne dispose pas d'une représentation exacte de ses dépenses réelles.

ECCC

À ECCC, le PCCSM est exécuté entièrement dans le cadre du programme de classification des eaux coquillières (PCEC). Les budgets de fonctionnement et d'entretien liés au PCCSM sont saisis avec exactitude dans le système financier SAP, sous des sections de coûts particulières dédiées au PCEC.

ACIA

Il n'y a pas de ressources consacrées au PCCSM au sein de l'ACIA. Le financement passe par les secteurs d'activité des aliments. Cependant, comme le PCCSM est un programme hautement prioritaire en raison des risques associés aux mollusques contaminés, les experts en la matière[13] interrogés ont déclaré que les activités liées au PCCSM sont susceptibles de recevoir le niveau de ressources requis (aux dépens d'activités à faible risque). Aux fins du suivi des ressources, le groupe des finances de l'ACIA a calculé manuellement les dépenses du PCCSM en extrayant des données de divers systèmes à l'aide d'hypothèses importantes.

MPO

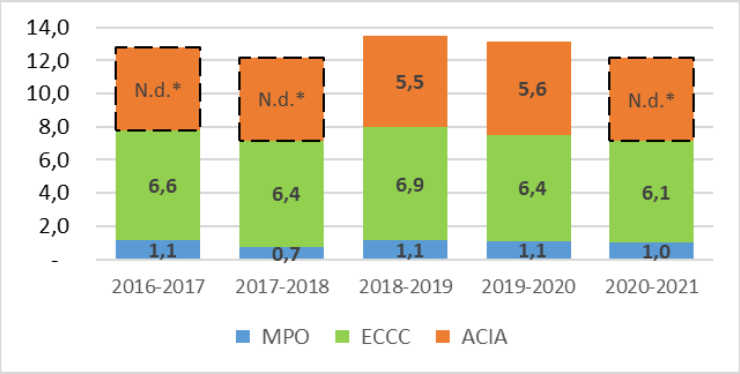
Au sein du MPO, la plupart des ressources consacrées au PCCSM sont partagées avec des activités non liées au PCCSM relevant du mandat du MPO et, par conséquent, ne sont pas spécifiquement affectées au programme. Les experts en la matière interrogés ont confirmé que les ressources actuellement affectées au PCCSM sont inconnues, car elles ne sont pas représentées avec exactitude dans le système financier.

Un audit interne mené en 2017-2018 a conclu que le MPO n'avait pas suffisamment d'information sur ses affectations de ressources financières et humaines pour assurer une saine gestion du PCCSM. Le code de projet du PCCSM créé en 2013 pour améliorer le suivi des dépenses n'avait pas été utilisé de façon uniforme. Comme il a été recommandé lors de l'audit, une note de service a été distribuée pour rappeler au personnel d'utiliser le code de projet réservé pour faire le suivi exact des dépenses du PCCSM. Bien qu'il y ait eu une certaine amélioration, le personnel régional semble confus quant aux pratiques à suivre. Comme la plupart des ETP ne sont pas exclusivement affectés au PCCSM, on juge qu'il est complexe d'utiliser le code de projet pour faire le suivi des dépenses salariales. Pour les dépenses de fonctionnement et d'entretien, certaines régions n'ont entré les dépenses réelles en fonction du code de projet réservé au PCCSM que jusqu'aux budgets alloués au PCCSM. Dans ces cas, les dépenses supérieures aux budgets ne sont pas saisies.

Bien que les dépenses d'ECCC soient représentées avec exactitude, la fiabilité du suivi des dépenses du PCCSM par l'ACIA et le MPO soulève des préoccupations. Même si un certain suivi est effectué, le fait que certaines activités, comme les patrouilles pour vérifier la conformité ou les analyses de salubrité des aliments, soient combinées aux mêmes activités menées pour d'autres espèces de poissons ou d'autres aliments respectivement, rend plus difficile la détermination des coûts.

Malgré de nombreuses limites, l'évaluation a permis de présenter un portrait, bien qu'incomplet, des dépenses du PCCSM, qui s'élèvent à environ 13 M$ par année (voir la figure 6). Les constatations énoncées à la page 22 du rapport indiquent que le coût d'exécution du PCCSM est beaucoup plus élevé que ce qui fait l'objet d'un suivi.

Figure 6 : Dépenses du PCCSM selon le suivi effectué au moyen du système de chaque partenaire fédéral (2016-2017 à 2020-2021) (en millions de dollars)



* Étant donné que le calcul manuel des dépenses du PCCSM par l'ACIA exige un effort considérable, cet exercice a été entrepris pour deux ans seulement (2018-2019 et 2019-2020).

Source : Systèmes financiers de l'ACIA, du MPO et d'ECCC.

[13] Les experts en la matière sont les personnes qui travaillent au sein du PCCSM.

Bien que des problèmes de suivi des ressources aient été relevés dans des examens précédents, le PCCSM n'a pas réussi à les régler.

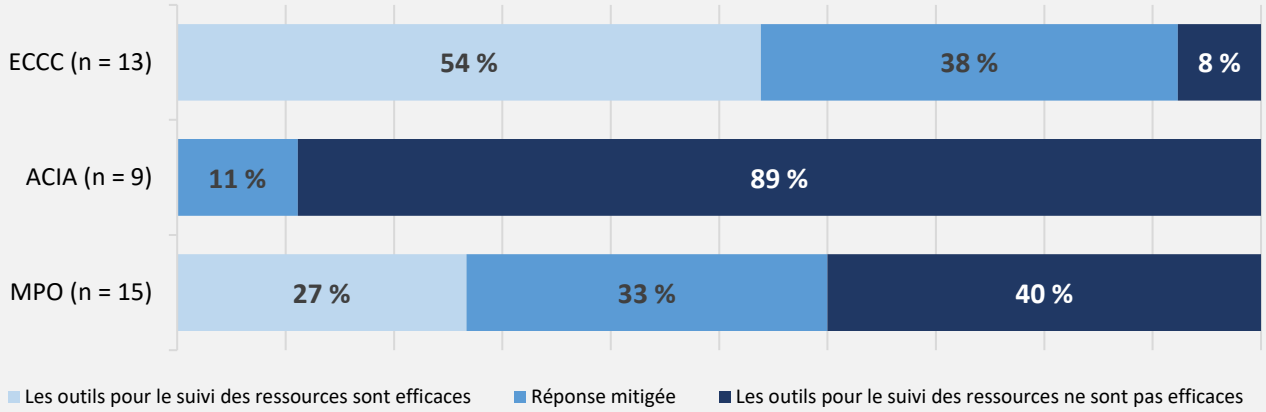
À la suite de l'évaluation horizontale de 2007, il a été recommandé d'élaborer un système central de suivi et de production de rapports pour les coûts du PCCSM.

Recommandation de l'évaluation de 2007
Le secrétariat du PCCSM devrait mettre en place un système de suivi et de production de rapports pour les coûts et le rendement du programme.

Réponse de la direction et stratégie de mise en œuvre
L'objectif sera de préparer un plan de projet indiquant un processus proposé pour l'élaboration et la mise en place d'un système de suivi et de production de rapports. Il sera élaboré en collaboration avec le Comité interministériel national des mollusques.

Quinze ans plus tard, il n'y a toujours pas de système centralisé de suivi des coûts et de production de rapports pour le programme intégré. La mise en œuvre de la réponse de la direction a été considérée comme terminée en 2012. Dans leur justification, les responsables du programme ont déclaré que « comme il n'y a pas de coûts partagés pour le PCCSM, chaque partenaire continuerait de déclarer séparément les coûts du PCCSM, comme l'exige son organisation », et « le suivi des coûts sera intégré à la planification des travaux des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux du PCCSM et sera examiné chaque année [...]. Les problèmes d'établissement des coûts horizontaux seront abordés par la structure de gouvernance du PCCSM au fur et à mesure qu'ils se présenteront ». [Traduction libre] Chaque partenaire fédéral a toujours les mêmes mécanismes de suivi et ECCC est encore le seul partenaire fédéral à suivre systématiquement ses dépenses liées au PCCSM. Des mécanismes de suivi plus rigoureux sont nécessaires pour mieux outiller le programme afin de quantifier de façon exacte et complète le coût réel d'exécution du PCCSM, y compris pour déterminer les lacunes réelles en matière de ressources.

Figure 7 : De nombreux répondants d'ECCC (54 %) considèrent que les **mécanismes actuels de suivi des ressources sont efficaces**, tandis qu'une majorité des répondants de l'ACIA (89 %) et une majorité relative des répondants du MPO (40 %) ont déclaré qu'ils **ne sont pas efficaces**.



Remarque : Les réponses des personnes interrogées ont été classées « mitigées », quand elles étaient à la fois positives et négatives.

En plus du codage approprié, les personnes interrogées ont fait des suggestions sur la façon d'améliorer le suivi des dépenses du PCCSM :

- Numérisation des processus;
- Modèle de suivi de l'exécution pour démontrer le travail effectué pour le PCCSM;
- Tableau de bord qui présente des renseignements pour l'ensemble des régions – exemple des tableaux de bord provinciaux sur la COVID-19;
- Unités de C et P spécialisées (c.-à-d. consacrées au PCCSM), ce qui permettrait un meilleur suivi.

Il existe un écart important entre les dépenses suivies et ce qui est estimé comme coût actuel d'exécution du programme.

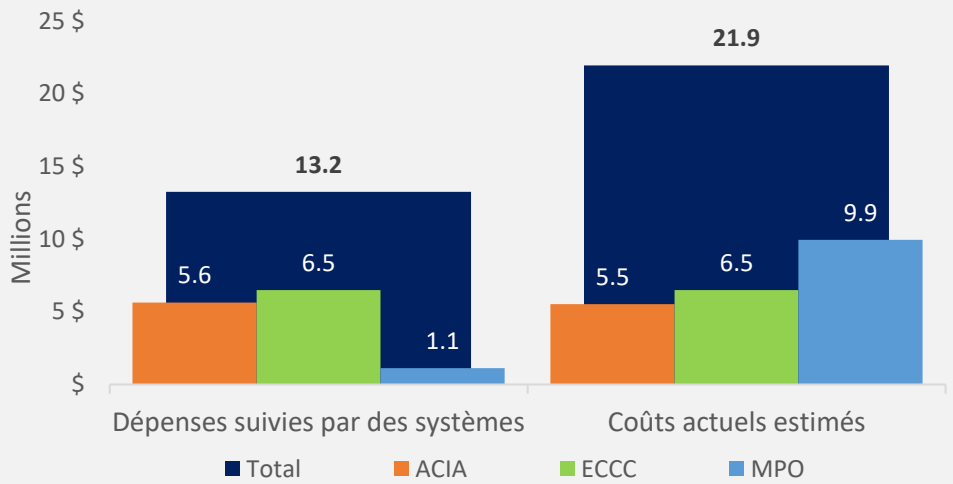
L'équipe d'évaluation a effectué une analyse des coûts fondée sur les activités en collaboration avec les experts en la matière afin d'estimer les coûts actuels de l'exécution du PCCSM, y compris les coûts qui dépassent ceux qui font l'objet d'un suivi officiel (voir page 20). Ces estimations ont été utilisées comme approximation des coûts actuels.

Les estimations de l'**ACIA** pour les coûts actuels du PCCSM étaient semblables aux montants calculés par le groupe des finances de l'ACIA pour 2018-2019 et 2019-2020, bien que les ETP calculés par le groupe des finances de l'ACIA aient été supérieurs au nombre estimé par les experts en la matière.

Les estimations du **MPO** pour les coûts actuels du PCCSM étaient considérablement plus élevées que le financement connu et les dépenses suivies. Cela confirme que les dépenses suivies du MPO ne fournissent pas une représentation exacte de tous les coûts associés à la réalisation des activités du PCCSM.

Les résultats de l'analyse des coûts d'**ECCC** pour les dépenses suivies et les estimations des coûts actuels sont présumés être identiques, étant donné que tous les coûts liés au PCCSM sont entièrement et fidèlement consignés dans un système.

Figure 8 : Comparaison des dépenses suivies du PCCSM et des estimations des coûts actuels, par partenaire (en millions de dollars)



Source : Systèmes financiers de l'ACIA, du MPO et d'ECCC et estimations des experts en la matière.

Comme le montre la figure 8, il existe un écart important entre les dépenses suivies du PCCSM (13,2 M$) et le coût actuel estimé par les experts en la matière pour l'exécution du PCCSM (21,9 M$). Les coûts du MPO pour l'exécution du PCCSM, estimés par le personnel (9,9 M$), représentent la plus grande partie (45 %) du coût total actuel d'exécution du PCCSM. ECCC arrive ensuite avec 30 % des coûts (6,5 M$).

Voir l'**annexe G** pour plus d'information sur les coûts estimés de la mise en œuvre du PCCSM.

87 % des intervenants clés à l'interne ont déclaré que le programme **NE** dispose **PAS** du niveau de ressources nécessaire pour être exécuté comme prévu. (n = 62)

Ressources du programme
Manque de ressources

Le PCCSM manque de ressources.

L'écart important entre ce qui fait l'objet d'un suivi et ce qui est estimé comme coûts actuels donne à penser que l'on réaffecte des ressources à partir d'autres sources de financement afin de pouvoir exécuter le PCCSM à son niveau actuel.

Les trois partenaires fédéraux ont atteint leur capacité maximale.

- La capacité des laboratoires de l'ACIA pour les analyses de détection des biotoxines marines est déclarée être à sa capacité maximale dans les limites des ressources actuelles. De plus, l'Agence n'est pas en mesure d'ajouter de nouvelles stations de surveillance et a dû refuser certaines demandes de l'industrie pour effectuer des analyses supplémentaires. Des ressources sont également détournées à partir d'autres secteurs d'activité de l'ACIA pour répondre à la demande et aux pressions croissantes.

- ECCC a connu des réductions internes de F & E de son programme depuis 2018. Toutes les régions d'ECCC font face à des problèmes d'exécution du programme et, dans plusieurs régions, le réseau de stations de surveillance a été considérablement réduit. Cela a entraîné des fermetures prolongées et la réduction des eaux potentiellement viables approuvées. Les sources de pollution et les systèmes de traitement des eaux usées ne sont pas réévalués régulièrement, sauf dans les zones de récolte critiques, ce qui signifie que la fréquence d'échantillonnage requise par le programme n'est pas toujours respectée. Il n'est pas viable de redéfinir continuellement les priorités afin d'adapter l'exécution aux ressources allouées pour l'exécution des programmes d'ECCC. Étant donné que ce dernier est le ministère qui amorce le processus d'ouverture d'une zone de récolte (par la classification recommandée), le manque de ressources à ECCC pour la surveillance de l'eau et d'autres activités, comme les évaluations des sources de pollution, a été désigné comme étant un goulot d'étranglement important pour l'exécution du PCCSM.

Compte tenu des ressources limitées, l'établissement de nouveaux sites de surveillance peut signifier le retrait d'autres sites.

- Au MPO, le financement alloué au PCCSM ne couvre pas les coûts, de sorte que des ressources sont réaffectées à partir d'autres sources de financement régionales de façon opportune, ce qui a une incidence sur la réalisation d'autres priorités ministérielles prescrites, comme la protection des baleines sur les deux côtes, les espèces aquatiques envahissantes, les aires marines protégées et plus encore.

Dans le cadre du PCCSM, les laboratoires sont utilisés pour les analyses de la qualité de l'eau par ECCC, et pour les analyses microbiologiques et en vue de la détection des biotoxines par l'ACIA. Bien que les personnes interrogées aient décrit les problèmes de capacité liés à la surveillance de la qualité de l'eau au Québec, notamment en raison de la dépendance à l'égard d'entrepreneurs, les problèmes de capacité sont les plus contraignants pour le programme lorsqu'il s'agit des laboratoires utilisés par l'ACIA pour les analyses en vue de détecter la présence de biotoxines.

Une comparaison des laboratoires dont dispose l'ACIA pour détecter la présence de biotoxines dans les mollusques et de ceux dont disposent les programmes de salubrité des mollusques dans d'autres administrations montre que d'autres pays ont un plus grand nombre de laboratoires à leur disposition, ce qui est étonnant compte tenu de la portée géographique possible de l'exécution du programme au Canada. L'ACIA dispose de trois laboratoires agréés qui effectuent des analyses de détection des biotoxines marines, soit à Burnaby (Colombie-Britannique), à Longueuil (Québec) et à Dartmouth (Nouvelle-Écosse). Même si chacun de ces laboratoires était en mesure de traiter plus d'échantillons, le temps qu'il faut pour que les échantillons se rendent aux laboratoires aux fins d'analyse présenterait un défi pour desservir les parties plus éloignées des côtes en raison des délais requis pour que les échantillons arrivent aux laboratoires.

Kilomètres de littoral*	Nombre de laboratoires
Canada : 78 000 dans les trois régions du PCCSM**	3 laboratoires agréés ISO 17025 pour la détection des biotoxines
Mexique : 9 330	11 laboratoires agréés ISO 17025 pour la détection des biotoxines
Australie : 25 760	Au moins 10 laboratoires pour la détection des biotoxines

** Cela ne comprend pas la côte nord du Canada, où le PCCSM n'est pas offert à l'heure actuelle, mais où il y a une certaine demande, comme il est décrit précédemment dans le rapport.

* Source : Coastline - The World Factbook (cia.gov) [en anglais seulement]

Un manque de ressources ajoute des pressions importantes et augmente les risques possibles.

Compte tenu de la capacité limitée et des incertitudes liées au financement, il n'a pas été possible d'embaucher du personnel supplémentaire pour une période indéterminée (ou de retenir des entrepreneurs qualifiés) pour le PCCSM. Pour cette raison, le PCCSM fait appel à davantage de personnel, d'étudiants, de bénévoles ou d'entrepreneurs temporaires pour effectuer le travail supplémentaire, plutôt que d'employer la capacité interne. Cela a eu une incidence sur la planification et l'exécution opérationnelles en créant une dépendance à l'égard des disponibilités et des taux des tiers et en retirant certaines connaissances et une expertise de l'intérieur du programme.

L'effet inattendu des ressources insuffisantes est que le programme subit des pressions pour prendre certaines décisions en fonction des ressources limitées, plutôt que de ce qui est le plus nécessaire pour assurer une couverture complète (p. ex., garder une zone de récolte fermée plus longtemps lorsqu'il n'y a pas de capacité de surveillance de la zone).

La gestion des demandes accrues dans un contexte de sous-dotation exerce également un stress considérable sur le personnel de base, ce qui a eu un effet négatif sur le moral du personnel dans certaines régions. Dans certains cas, des quantités importantes d'heures supplémentaires sont nécessaires, en particulier pour les agents de C et P du MPO. Le personnel du PCCSM sur le terrain est également le visage public du programme et doit souvent interagir avec des intervenants ou des partenaires et subir les contrecoups de leur insatisfaction.

Comme il a été décrit précédemment, au cours des dernières années, le PCCSM a mis en place des ententes de DMPS dans le but de réduire les coûts tout en étant en mesure de répondre aux demandes d'expansion. Toutefois, chaque entente de DMPS exige quand même un effort initial et continu de la part du programme pour maintenir la classification des zones de récolte et les exigences opérationnelles connexes. Il y a aussi des coûts indirects importants et la participation du personnel à la formation et au suivi des partenaires de la DMPS.

Crédit photo : ECCC

> **« Bien que la DMPS atténue les pressions liées à l'exécution du programme, il ne s'agit pas d'un exercice sans incidence sur les coûts pour les partenaires fédéraux du PCCSM. »**

En raison de l'étendue du littoral canadien, le PCCSM exigera toujours un niveau de priorité fondé sur le risque, car il est impossible d'exécuter même un programme doté de toutes les ressources nécessaires pour chaque zone potentielle de cueillette de mollusques au pays. Toutefois, il existe des risques pour la salubrité des aliments associés à la récolte récréative et à la récolte à des fins ASR dans les régions où le programme n'est pas offert ou a cessé de l'être. Les personnes interrogées ont expliqué que dans les régions où les zones sont considérées comme relevant du principe « cueillir à vos propres risques » une fois déclassifiées, les cueilleurs peuvent ne pas être au courant du changement. De plus, lorsque des fermetures à long terme sont en place sans échantillonnage continu, les gens peuvent avoir l'impression que les fermetures ne sont pas légitimes et peuvent les ignorer. Ces risques peuvent être plus élevés dans les régions éloignées, où la récolte récréative ou à des fins ASR de mollusques est à la fois une pratique traditionnelle et un moyen d'assurer la sécurité alimentaire.

Constatations de l'évaluation

Gouvernance et leadership

Constatations principales

- Malgré les mécanismes de gouvernance en place pour appuyer la mise en œuvre et l'exécution du PCCSM, ce dernier souffre d'un manque de leadership stratégique. Des problèmes de longue date, dont certains ont été soulevés dans l'évaluation horizontale du PCCSM de 2007, n'ont pas été résolus.
- La gouvernance régionale fonctionne bien, et les rôles et responsabilités opérationnels sont clairs et bien compris. Cependant, les comités interministériels régionaux des mollusques (CIRM) ne reçoivent pas d'orientation en temps opportun lorsqu'ils ne sont pas en mesure de résoudre des problèmes régionaux par consensus. Cela semble largement attribuable aux structures décisionnelles des comités nationaux de gouvernance.
- Dans l'ensemble, le programme atteint un juste équilibre entre l'uniformité et la souplesse. Cependant, un seul cas de souplesse dans une région crée des incohérences dans la façon dont le programme est exécuté.

Crédit photo : Peter Secan sur Unsplash

Gouvernance et leadership

De nombreux mécanismes de gouvernance sont en place pour appuyer la mise en œuvre et l'exécution du PCCSM.

Comme le montre le schéma ci-dessous, le PCCSM est régi par des comités de gouvernance interministériels à quatre paliers, qui sont tous présidés par des représentants de l'ACIA. Bien qu'il n'y ait pas de comité officiel des sous-ministres, les sous-ministres des trois organisations partenaires se réunissent de façon ponctuelle.

Comité directeur des sous-ministres adjoints (SMA)

- Assurer une fonction de coordination horizontale ainsi que fournir un leadership et une orientation stratégiques pour faciliter le développement et la mise en œuvre du PCCSM.
- Les membres sont des SMA du MPO et d'ECCC et un vice-président de l'ACIA. Des représentants d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et de Santé Canada participent aux réunions au besoin.

Comité des opérations des directeurs généraux (DG)

- Organe décisionnel principal qui assure une surveillance à l'échelle du programme et fournit une orientation stratégique pour son exécution.
- Les membres sont des DG et des directeurs exécutifs du MPO, d'ECCC et de l'ACIA.

Comité interministériel national des mollusques (CINM)

- Son mandat consiste à faciliter l'exécution efficace et efficiente du PCCSM partout au Canada.
- Déterminer, prioriser et résoudre des questions nationales relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques dans le contexte du PCCSM. Examiner, relativement aux mollusques, les questions législatives, réglementaires, stratégiques ou de procédures d'envergure nationale qui sont d'un intérêt mutuel, notamment des modifications proposées au manuel du PCCSM.
- Faire rapport au Comité des opérations des DG du PCCSM et lui transmettre des recommandations aux fins de décision.
- Les membres sont des représentants et des conseillers du MPO, d'ECCC et de l'ACIA, les présidents des CIRM et des représentants de Santé Canada.

Comités interministériels régionaux des mollusques (CIRM)

- Il y a un CIRM pour chaque région du PCCSM. Leur but est de discuter des enjeux régionaux concernant le PCCSM, de les faire avancer ainsi que de fournir un mécanisme officiel de communication et une structure opérationnelle qui permettent aux trois partenaires de gérer, prioriser et coordonner les activités du PCCSM et de conseiller le CINM sur toute question nationale ou régionale pertinente qui nécessite une orientation nationale.
- Les membres sont des représentants des secteurs et des régions du MPO, d'ECCC, de l'ACIA et des autorités provinciales pertinentes, avec des intervenants (p. ex., l'industrie) ou des partenaires (p. ex., des groupes autochtones) invités comme observateurs.
- Examiner les propositions de classification ou de déclassification et prendre des décisions.

Un **secrétariat**, composé d'une personne et hébergé au sein de l'ACIA, offre des services de coordination et de soutien aux comités des SMA et des DG.

Gouvernance et leadership

Il faut davantage de coordination stratégique, d'orientation et de leadership national.

L'évaluation menée en 2007 a recommandé « Un rôle plus soutenu pour le Comité directeur des SMA, qui devront entre autres exercer un leadership clair à l'ACIA […] ». Bien qu'il soit entendu que la recommandation a été entièrement mise en œuvre, il y a confusion quant à savoir si l'ACIA est la responsable fédérale, car il existe des divergences entre les documents internes et l'information accessible au public. Ce manque de clarté peut expliquer pourquoi certaines personnes interrogées ont l'impression que l'ACIA hésite à jouer un rôle plus important en vue de faciliter la prise de décisions au niveau du programme et les initiatives qui visent à l'améliorer. On a vu des cas de manque de leadership et d'orientation aux niveaux national et régional. Bien que les décisions de haut niveau pour le programme soient prises par consensus entre les trois partenaires, et que l'Agence n'ait pas le pouvoir de diriger ses partenaires fédéraux ou d'imposer des décisions, il faut un effort plus ciblé pour résoudre les problèmes de longue date, comme la façon de répondre aux demandes croissantes.

Certaines personnes interrogées ont soulevé la question de la difficulté liée à l'**exécution d'un programme par trois partenaires fédéraux ayant des mandats différents**. Malgré la présence de structures de gouvernance centralisées et interministérielles, il a été difficile de s'entendre sur la portée du programme et de prendre des décisions clés conjointement plutôt que selon les priorités de chaque organisation. Les décisions prises par chaque partenaire peuvent avoir des répercussions importantes sur les autres partenaires, ce qui est problématique lorsqu'elles ne sont pas prises ensemble.

Il convient de souligner que l'exécution d'un programme de contrôle de la salubrité des mollusques par plusieurs partenaires fédéraux n'est pas unique au Canada. Dans chacune des autres administrations examinées aux fins de l'évaluation, les responsabilités d'un tel programme sont partagées entre plusieurs organisations du gouvernement fédéral, voire d'autres ordres de gouvernement.

42 % **de toutes les personnes interrogées à l'interne ont soulevé des préoccupations au sujet du manque de coordination stratégique, d'orientation et de leadership.**

Plus de la moitié de ces personnes ont mentionné expressément le besoin d'une orientation et de directives accrues de la part de la haute direction, en particulier en ce qui a trait aux bénéficiaires du programme et à la façon d'aborder les objectifs de réconciliation avec les Autochtones dans le contexte du PCCSM.

- Les plus récentes directives sur la façon dont le personnel responsable des opérations doit établir les priorités d'exécution du programme semblent se trouver principalement dans des courriels. L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé de preuve que ces renseignements sont accessibles dans un document d'orientation à jour ou qu'ils ont été mis à jour depuis 2015 en réponse à l'évolution du contexte du programme.
- Jusqu'à maintenant, l'orientation nationale sur le rôle du programme quant à la réconciliation avec les Autochtones semble avoir été fournie de façon ponctuelle ou de vive voix. Malgré cela, il y a des exemples de personnel opérationnel qui accorde la priorité aux demandes de cueillette autochtone à des fins ASR pour honorer des traités et d'autres engagements pris par le gouvernement.
- Bien que les cadres supérieurs avaient des points de vue semblables à ceux d'autres personnes interrogées à l'interne sur de nombreux aspects du programme, ils avaient tendance à avoir une vision plus positive de son efficacité et de son efficience globales que le personnel opérationnel, ce qui peut indiquer un décalage.
- Les résultats des entrevues montrent que le personnel du programme et la haute direction ont des opinions divergentes sur les besoins auxquels le programme devrait répondre (57 % des cadres supérieurs sont d'avis que le programme ***n'a pas*** pour rôle de répondre aux besoins de tous les intervenants et partenaires, tandis que 55 % des autres personnes interrogées à l'interne estiment que c'est le rôle du programme de répondre à ces besoins).

Gouvernance et leadership

Bon nombre des problèmes soulevés au sujet du manque d'orientation stratégique et de leadership ne sont pas nouveaux.

Le PCCSM a fait l'objet de plusieurs évaluations et audits différents depuis 2007, dans le cadre desquels des préoccupations semblables ont été soulevées. Toutefois, il est à noter que l'ACIA n'a effectué aucun examen de sa partie de l'exécution du programme depuis son évaluation horizontale en 2007.

Certaines mesures ont été prises par la direction en réponse à l'évaluation de 2007, en particulier l'élaboration d'une stratégie de mesure du rendement; toutefois, ce document n'est plus à jour et les problèmes persistent.

Évaluations et audits précédents

- Évaluation sommative du Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques de 2007[14]
- Évaluation du Programme d'aquaculture durable du MPO* (2017-2018)[15]
- Évaluation du Programme sur la qualité de l'eau et la santé des écosystèmes aquatiques* (juin 2017)[16]
- Audit du Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques du MPO (2017-2018)[17]

***Remarque :** Ces évaluations comprenaient une composante relative au PCCSM dans le cadre d'une évaluation plus vaste.

Exemples de constatations antérieures au sujet du manque d'orientation stratégique et de leadership dans le PCCSM

Rapport	Problèmes relevés
Évaluation sommative horizontale du Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques de 2007	**Manque de directives et d'orientation stratégiques pour l'ensemble du programme** « […] l'énoncé de la politique et de la portée du programme n'est pas clair quant à l'étendue de la couverture […]. » **Le PCCSM n'est pas régi comme un programme unique et cohérent.** « En l'absence d'une structure de gouvernance centralisée officielle, les partenaires fédéraux mettent en œuvre les composantes opérationnelles du programme dans le cadre de leurs mandats respectifs, mais ils le font dans les structures cloisonnées de leurs programmes internes et ministériels. Il en résulte une application à l'échelle régionale qui manque de cohérence. » **Les constatations ont donné lieu à la recommandation suivante :** le Comité des SMA du PCCSM devrait redéfinir la politique et la portée, y compris la vision et le cadre d'orientation du programme.
Évaluation du Programme d'aquaculture durable de 2017-2018	**Absence de directives claires** « […] un manque de directives claires pour le PCCSM et des problèmes de communication entre les bureaux nationaux et régionaux avaient produit peu de résultats tangibles. » **Coordination inefficace entre les partenaires** « Les contraintes budgétaires à ECCC et la coordination inefficace entre les partenaires donnent lieu à un retard de la reclassification des plans d'eau pour les concessions aquacoles. »

[14] https://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/cfia-acia/2011-09-21/www.inspection.gc.ca/francais/agen/eval/cssppccsm/shemossf.shtml
[15] https://www.dfo-mpo.gc.ca/ae-ve/evaluations/16-17/96031-fra.html
[16] https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/organisation/transparence/priorites-gestion/evaluations/evaluation-programme-qualite-eau-sante-ecosystemes-aquatiques.html
[17] https://www.dfo-mpo.gc.ca/ae-ve/audits-verifications/16-17/6B281-fra.html

Gouvernance et leadership

La gouvernance régionale fonctionne bien.

Selon les informateurs clés à l'interne, au niveau régional, la structure de la gouvernance interministérielle fonctionne bien pour la majeure partie. Les personnes interrogées à l'interne ont déclaré qu'en raison de la longévité de ce programme, les gens ont établi de solides relations de travail au fil du temps, particulièrement en tant que membres des CIRM.

Dans l'ensemble, les rôles et responsabilités opérationnels des trois partenaires sont clairs, bien compris et complémentaires. Environ 70 % des personnes interrogées ont dit qu'il n'y avait pas de double emploi entre les trois partenaires fédéraux ou avec d'autres administrations.

L'expertise et le dévouement du personnel opérationnel sont reconnus et appréciés tant par les collègues interministériels que par les intervenants et les partenaires externes.

Exemple de **participation autochtone à la gouvernance**
Dans le programme de salubrité des mollusques de l'État de Washington, aux États-Unis, des tribus autochtones jouent un rôle dans la gestion de l'industrie des mollusques. Les tribus indiennes visées par un traité de l'ouest de l'État de Washington appuient fermement la valeur du *National Shellfish Sanitation Program* pour la sécurité publique et ont envoyé plusieurs représentants à la *Interstate Shellfish Sanitation Conference* (ISSC) chaque année depuis 1990. Elles participent aussi régulièrement à des comités et à des groupes de travail pour régler des problèmes. En reconnaissance de l'engagement des tribus à l'égard de la salubrité des mollusques bivalves, un siège pour la participation des tribus du Nord-Ouest a été créé au conseil d'administration de l'ISSC. Des années d'engagement envers l'ISSC ont fait en sorte qu'un représentant tribal a été nommé président du comité des relations étrangères de cette organisation au cours de la dernière décennie.

Bien que le programme ne soit pas exempt de défis, quelques informateurs clés à l'interne ont déclaré qu'il est l'un des meilleurs exemples au sein du gouvernement fédéral de plusieurs ministères travaillant ensemble pour offrir un programme à la population canadienne.

Crédit photo : Agnès Granier

Gouvernance et leadership

Bien que les CIRM fonctionnent bien, ils ne reçoivent pas l'orientation nationale dont ils ont besoin.

des personnes interrogées à l'interne avaient l'impression qu'il y avait un processus clair, uniforme et convenu pour la prise de décisions interministérielles.

Le tiers a déclaré qu'il faut beaucoup de temps pour en arriver à une entente et que, bien qu'il y ait des processus en place, ils ne fonctionnent pas dans toutes les situations.

Dans l'ensemble, la prise de décisions opérationnelles au quotidien se fait sans difficulté. Cependant, des défis se posent lorsque des problèmes sont transférés du niveau régional au niveau national afin d'obtenir des conseils ou une décision. Les défis vont de longs délais avant de recevoir une réponse, à l'absence de prise de décisions, en passant par les problèmes renvoyés aux CIRM sans résolution. Les délais de réception d'une orientation nationale dans les régions varient d'un à quatre ans. L'absence de décisions stratégiques ou d'orientations fournies en temps opportun entraîne des inefficacités dans les régions. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne la finalisation des décisions de déclassification.

Quelques membres du personnel du programme ont indiqué que le CINM crée beaucoup de groupes de travail. En 2020-2021, il y avait huit groupes de travail nationaux sur un éventail de sujets. Il semble que les groupes de travail font des progrès dans des initiatives clés, et l'existence de groupes de travail est la preuve que les trois partenaires travaillent ensemble sur des questions liées au programme. Cependant, les conseils et l'orientation découlant de leur travail sont lents. Selon le mandat du CINM, « ses activités devraient mener à des conseils opportuns » […] et le comité devrait « s'efforcer de résoudre le problème dans un délai maximal de deux ans » [traduction libre]. Compte tenu des délais pluriannuels mentionnés par les personnes interrogées pour la présentation d'une orientation nationale, cet objectif n'est pas toujours atteint.

L'un des problèmes, c'est que le personnel régional et national n'a pas la même compréhension du rôle du CINM lorsque des problèmes ne peuvent être résolus dans les régions. Cela peut être en partie attribuable à des incohérences dans les documents de gouvernance. Le mandat des CIRM stipule que lorsqu'il n'est pas possible d'en arriver à un consensus dans une région, les questions seront soumises au CINM pour obtenir une orientation ou une décision. De plus, le manuel du PCCSM précise que les CIRM formuleront des recommandations au CINM sur tous les aspects régionaux qui nécessitent une orientation nationale. Toutefois, les activités soulignées dans le mandat du CINM ne précisent pas les responsabilités en matière de gestion des enjeux régionaux ou de prise de décisions. Le mandat du CINM stipule qu'il « établira des sous-comités et des groupes de travail, au besoin, pour traiter de questions particulières et élaborer des politiques ou des procédures appropriées pour les traiter » [traduction libre]; on ne mentionne pas que ces groupes prendront des décisions.

Certains informateurs clés ont suggéré qu'il était temps de « dépoussiérer » le protocole d'entente et le manuel du programme au moyen d'un examen exhaustif. L'évaluation a révélé des incohérences entre le protocole d'entente, le manuel du programme et les mandats des comités interministériels des mollusques.

Dans sa structure actuelle, le CINM ne fonctionne pas comme un organe décisionnel; c'est plutôt le Comité des opérations des DG qui est l'organe décisionnel principal du PCCSM. Le mandat du CINM indique que ce dernier doit présenter des propositions et des recommandations au Comité des opérations des DG aux fins de décision (p. ex., relativement à la politique ou aux modifications du manuel du programme).

Gouvernance et leadership

Dans l'ensemble, le programme est uniforme lorsque nécessaire, à quelques exceptions près.

- Le programme semble trouver le juste équilibre entre l'uniformité et la souplesse. Près de la moitié (45 %) des personnes interrogées à l'interne ont déclaré qu'il y avait de l'uniformité au besoin, et il a été mentionné que certaines incohérences sont dues à la conception et que l'uniformité n'est pas nécessairement le bon objectif en raison des contextes régionaux différents (p. ex., en lien avec les espèces récoltées ou la prévalence des cueilleurs récréatifs au Québec).

- Il y a toutefois un aspect qui a été soulevé comme un problème par de nombreux membres du personnel du programme quand la souplesse de la politique régionale crée des incohérences dans la façon dont le programme est exécuté : les régions interprètent et appliquent différemment les attentes en matière de surveillance ou de mise en œuvre des contrôles du programme dans les zones non classifiées et déclassifiées. Le manuel du programme indique que « la déclassification […] fait en sorte que le secteur devient non classifié et donc qu'il n'est plus visé par les contrôles du PCCSM ». Selon d'autres documents internes, il n'y aura aucune possibilité de récolte dans les zones nouvellement déclassifiées. Le libellé « aucune possibilité » implique l'application du contrôle de fermeture de la zone de récolte du PCCSM. Les incohérences suivantes existent :
    - Dans la région du Québec, presque toutes les zones déclassifiées sont fermées, ce qui rend les patrouilles obligatoires.
    - Dans la région de l'Atlantique, les eaux qui ne sont pas classifiées ou déclassifiées n'ont pas à être contrôlées pour le PCCSM, mais elles sont régulièrement patrouillées par les agents de C et P du MPO pendant les activités pour d'autres programmes ou espèces. Les agents des pêches peuvent entreprendre d'autres activités dans des zones non classifiées, comme la sensibilisation, la mobilisation et l'éducation pour le PCCSM.
    - Dans la région du Pacifique, il y a des fermetures généralisées dans les zones non classifiées afin d'atténuer les risques possibles de présence de biotoxines.
- Lorsqu'une zone est fermée, cela exerce des pressions sur le MPO pour qu'il surveille la conformité dans les zones qui ne sont pas autrement assujetties aux contrôles du PCCSM. C'est particulièrement le cas dans les régions nordiques éloignées sur les deux côtes. De plus, les fermetures de longue date sans justification de la surveillance causent de la confusion et de la frustration aux cueilleurs autochtones et non autochtones qui aimeraient accéder aux zones.

Un autre enjeu soulevé est celui de **l'écart entre les paliers régional et national** à la fois à l'ACIA et au MPO. À l'ACIA, on a fait remarquer que le palier national n'est pas toujours au courant des défis régionaux importants. Au MPO, les décisions sont parfois prises au niveau des DG à l'administration centrale, mais lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre au niveau régional, les directeurs généraux régionaux ne sont pas toujours d'accord et ne sont pas tenus de respecter ces décisions. Cela a été décrit comme étant particulièrement problématique en ce qui concerne les recommandations et les décisions de déclassification.

Crédit photo : MPO

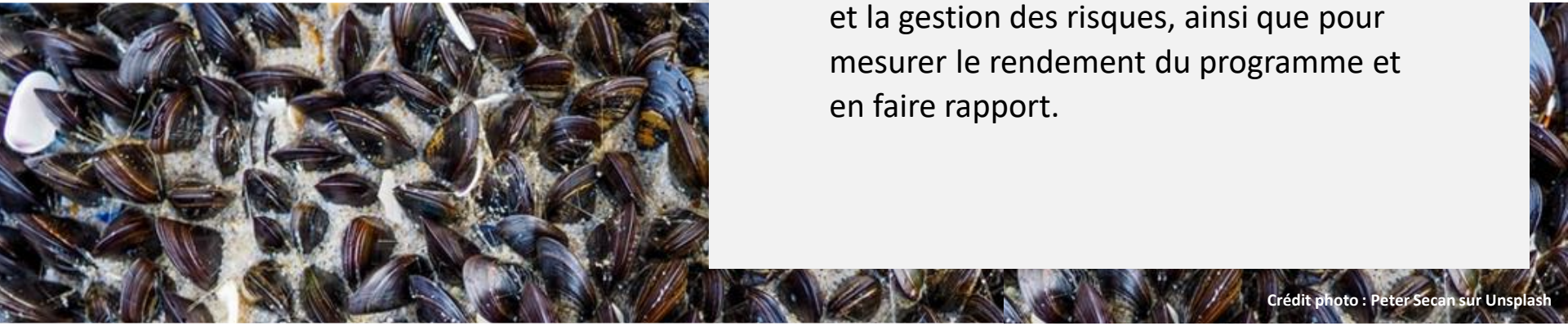
> « Il est difficile de savoir qui a le dernier mot au MPO. »

Constatations de l'évaluation

Exécution du programme

Constatations principales

- Malgré les défis et les problèmes liés au PCCSM, les données probantes montrent qu'il atteint les résultats escomptés là où il est exécuté. Cependant, il existe des lacunes importantes sur le plan de l'exécution qui constituent des obstacles pour certains intervenants et partenaires.
- Il manque de sources d'information clés pour la prise de décisions opérationnelles et la gestion des risques, ainsi que pour mesurer le rendement du programme et en faire rapport.



Crédit photo : Peter Secan sur Unsplash

Malgré les défis et les problèmes liés au programme, les données probantes montrent qu'il atteint les résultats escomptés là où il est exécuté.

On a demandé aux personnes interrogées à l'interne et à l'externe de fournir une notation en réponse à la question suivante :

> Dans quelle mesure le programme atteint-il les résultats escomptés par l'intermédiaire de ses activités et de ses produits clés actuels?
> **a.** Réduire au minimum la consommation de mollusques bivalves contaminés (réduisant ainsi au minimum les risques sanitaires).
> **b.** Garantir que seuls les mollusques qui répondent aux normes de sécurité alimentaire et de qualité atteignent les marchés nationaux et internationaux.

La plupart des personnes interrogées, tant à l'interne qu'à l'externe, conviennent que les deux principaux objectifs du programme sont atteints dans une large ou une certaine mesure. Depuis plus de 30 ans, il n'y a eu aucun décès causé par une intoxication attribuable à la consommation de mollusques, et le PCCSM continue de permettre l'exportation et le transport internationaux de mollusques à travers les frontières provinciales.

De nombreuses personnes interrogées ont nuancé leurs réponses en disant que le programme atteint dans une large mesure les résultats escomptés « **dans les zones couvertes par le programme** ».

En 1987, quatre personnes sont mortes d'une intoxication par phycotoxine amnestique (IPA)[18] en raison de la consommation de moules de l'Île-du-Prince-Édouard contaminées par de l'acide domoïque. L'IPA était inconnue au Canada avant cette tragédie. La surveillance a été couronnée de succès au Canada et ailleurs, et aucun décès lié à l'IPA n'a été signalé depuis l'épisode de 1987, dans aucun pays doté d'un programme de surveillance. Les autres cas qui se sont produits au Canada depuis ont été soit une intoxication par phycotoxine paralysante, soit une intoxication par phycotoxine diarrhéique, et il n'y a eu aucun décès attribuable à ces incidents.

Les facteurs qui aident le programme à obtenir des résultats comprennent :

- Exécution prioritaire du programme dans les zones à risque élevé;
- Présence de documents d'orientation internes au sein de chaque organisation fédérale (p. ex., politiques, organigrammes, listes de vérification, normes de pratique);
- Échange de documents sur les pratiques exemplaires.

Voici les raisons pour lesquelles certaines personnes interrogées n'ont pas répondu « dans une large mesure » :

- Perception selon laquelle des patrouilles et des mesures d'application de la loi plus spécialisées sont nécessaires ou qu'il n'y a pas suffisamment d'analyse et de surveillance;
- Une meilleure communication est nécessaire au sujet des endroits où il est sécuritaire d'effectuer la cueillette;
- Lacunes perçues dans les analyses de dépistage de contaminants comme les norovirus et la bactérie *Vibrio**, la dernière n'étant pas couverte par le PCCSM, mais bien par les exigences du plan de contrôle préventif complémentaire de l'ACIA et les inspections connexes;
- Le fait que les personnes interrogées sont au courant de la récolte illégale de mollusques.

* Remarque : *Vibrio parahaemolyticus* est une bactérie d'origine naturelle qui croît rapidement dans l'eau qui se réchauffe. La maladie à *Vibrio* peut entraîner une détresse gastro-intestinale grave, y compris des crampes abdominales, des vomissements et de la diarrhée, et dans les cas graves, elle peut entraîner la mort. Bien qu'il soit préoccupant, il ne s'agit pas d'un contaminant couvert par le PCCSM.

[18] https://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/cfia-acia/2011-09-21/www.inspection.gc.ca/francais/agen/eval/cssppccsm/shemossf.shtml

Bien que la surveillance d'ECCC ait diminué au cours des dix dernières années, le Ministère a été en mesure de s'acquitter de son rôle en accordant la priorité d'exécution aux zones à risque élevé.

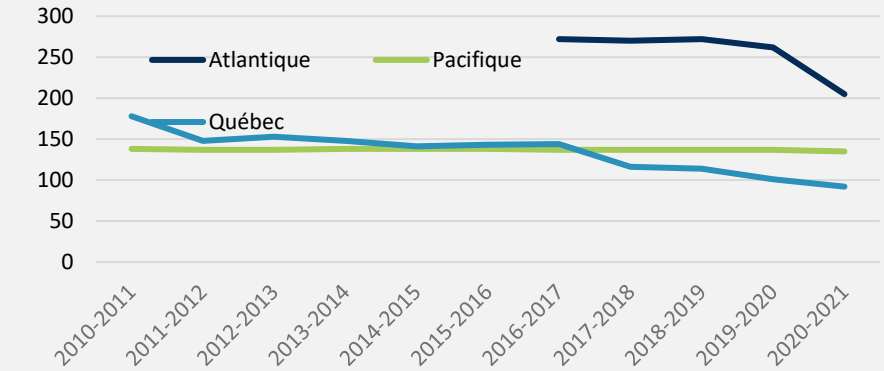
ECCC surveille les eaux pour détecter les niveaux de contamination et découvrir les sources de pollution. Le Ministère fait des recommandations de classification aux CIRM pour examen et approbation.

Comme le montre la figure 9, le nombre de zones surveillées par ECCC de 2010-2011 à 2020-2021 a diminué dans les régions de l'Atlantique et du Québec, tandis qu'il est demeuré relativement stable dans la région du Pacifique. La figure 10 montre que le nombre d'échantillons prélevés a diminué pour les trois régions au cours de la même période.

Les faibles nombres pour 2020-2021 sont en partie attribuables aux répercussions de la pandémie (p. ex., fermetures de laboratoires, restriction des déplacements). Autrement, la diminution du nombre de zones surveillées ou d'échantillons prélevés est en grande partie attribuable à des contraintes de ressources. La diminution des ressources s'est accompagnée d'une augmentation du nombre de demandes reçues par les intervenants et les partenaires du programme en vue de la classification de nouvelles zones de récolte. Par conséquent, malgré une diminution de la capacité d'exécution d'ECCC, l'intérêt pour le programme et les demandes pour un plus grand nombre de zones de récolte continuent de croître, ce qui creuse probablement l'écart pour satisfaire aux demandes des intervenants et des partenaires.

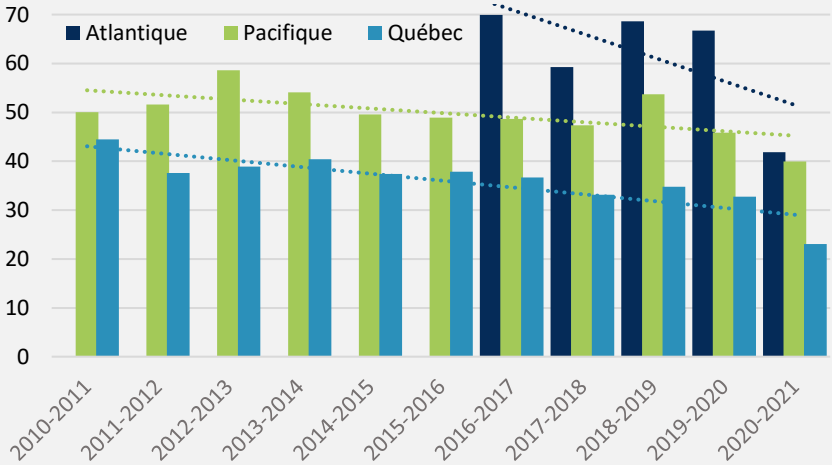
ECCC gère la situation en accordant la priorité aux zones à risque élevé et, dans certains cas, il a été possible de répondre à de nouvelles demandes en établissant des priorités; toutefois, il est impossible de répondre aux nouvelles demandes pour des zones qui n'ont jamais été classifiées.

Figure 9 : Nombre de zones surveillées par ECCC, par région, par exercice*



Source : ECCC.

Figure 10 : Nombre d'échantillons prélevés par zone surveillée par ECCC, par région, par exercice*



* Aucune information n'a été fournie pour la région de l'Atlantique, ce qui a limité la capacité de l'équipe d'évaluation à déterminer une tendance au cours de la période de dix ans.

Source : ECCC.

Remarque : Les faibles nombres de 2020-2021 sont en partie attribuables à la pandémie.

Bien que les analyses de biotoxines de l'ACIA aient diminué au cours des cinq dernières années, elle a été efficace dans la surveillance des zones de récolte couvertes par le PCCSM, fournissant une assurance raisonnable de la salubrité des mollusques pour la consommation.

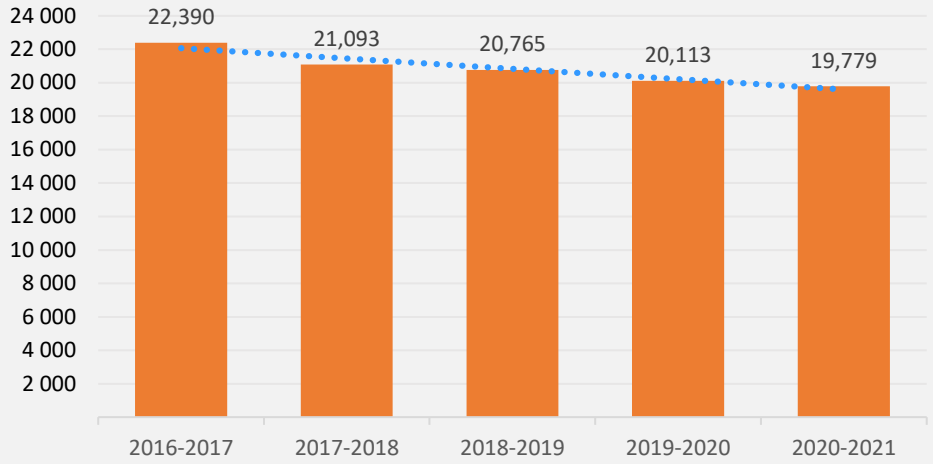
L'**ACIA** analyse la présence de biotoxines dans les mollusques des zones de récolte du PCCSM. L'ACIA vérifie également la conformité des mollusques dans le cadre de ses activités d'inspection auprès des exploitants détenant une licence aux termes du RSAC* afin de s'assurer que les mollusques transportés d'une province à l'autre ou exportés à l'étranger soient propres à la consommation. Les limites réglementaires pour les toxines et autres dangers dans les tissus comestibles des mollusques sont établies par Santé Canada. Un produit qui dépasse la limite réglementaire est assujetti à des contrôles (p. ex., rappel, élimination) et ne peut être expédié au pays ou à l'étranger pour consommation.

La figure 11 montre qu'en moyenne, l'ACIA a effectué 20 828 analyses de biotoxines par année pour la période de 2016-2017 à 2020-2021. Le niveau des analyses a diminué de 11,7 % au cours des cinq dernières années.

Bien que le nombre d'analyses effectuées par l'ACIA chaque année ait diminué, la proportion d'analyses de détection des biotoxines pour les mollusques dépassant la limite réglementaire est demeurée constante entre 1,5 % et 2,5 %. Toute détérioration de ces pourcentages pourrait indiquer des efflorescences de biotoxines plus fréquentes ou plus intenses, ce qui pourrait entraîner la nécessité de fermer des zones plus fréquemment ou de les laisser fermées pendant de plus longues périodes.

L'ACIA effectue également l'analyse des surmollusques pour certains contaminants microbiologiques. Par exemple, les travaux liés à la surveillance et aux tests de norovirus ont mené à une collaboration accrue et à l'établissement de relations informelles avec des partenaires, notamment Santé Canada, la USFDA, des laboratoires américains et d'autres.

Figure 11 : Nombre d'analyses de détection des biotoxines de bivalves réalisées par l'ACIA sur des échantillons prélevés dans les zones de récolte à des fins de surveillance, par exercice



Remarque : Les faibles taux d'analyses d'échantillons effectuées en 2020-2021 sont probablement attribuables à la mise en œuvre des contrôles de la pandémie de COVID-19 (p. ex., aucun déplacement, fermeture d'établissements).
Source: ACIA.

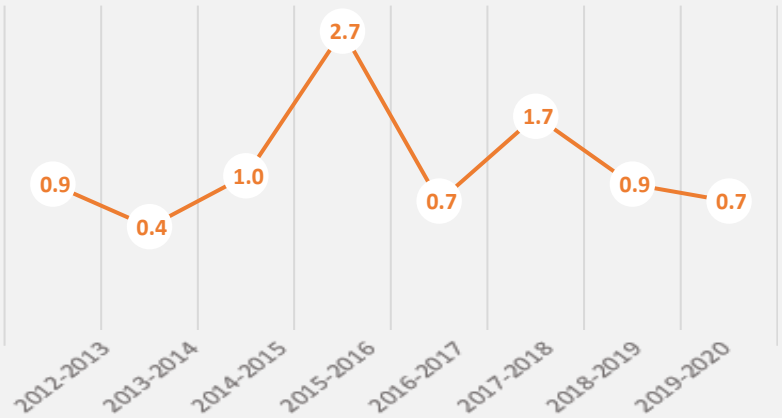
Photo credit: PowerPoint Stock image

* « RSAC » est l'acronyme du *Règlement sur la salubrité des aliments au Canada.*

Un rappel est une mesure d'atténuation des risques visant à prévenir la maladie ou le décès par le retrait d'un aliment à n'importe quel point de la chaîne d'approvisionnement pour en empêcher la vente ou l'utilisation. Dans le cas des mollusques, des rappels peuvent être amorcés à la suite de résultats d'analyse inacceptables ou des résultats d'une enquête sur la salubrité des aliments et de l'évaluation subséquente des risques pour la santé.

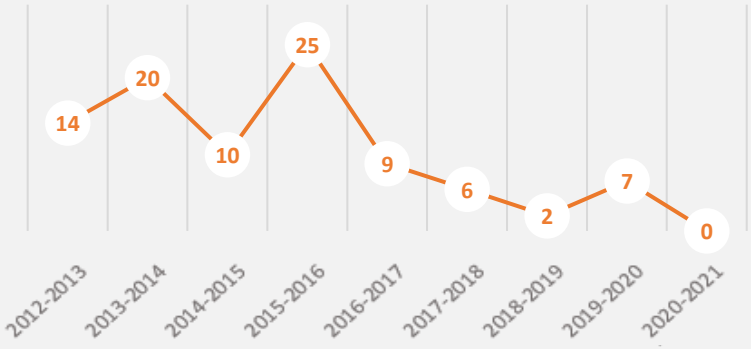
Comme le montre la figure 12, un petit nombre de cargaisons de mollusques ont fait l'objet d'un rappel entre 2012-2013 et 2019-2020. Le nombre de rappels émis par tranche de 10 000 tonnes métriques de mollusques bivalves produits/débarqués était stable, avec un pic en 2015-2016 principalement associé à une éclosion de bactérie *Vibrio* en Colombie-Britannique.

Figure 12 : Nombre de rappels émis par tranche de 10 000 tonnes métriques de mollusques produits/débarqués



Source : ACIA.
Remarque : La décision du programme a entraîné l'exclusion des rappels dus à la bactérie *Vibrio* à compter de 2018-2019, puisque cette dernière n'est pas visée par la portée du PCCSM.

Figure 13 : Nombre de cas confirmés de maladies liées à la consommation de mollusques par tranche de 10 000 tonnes métriques pour la consommation intérieure (niveaux de production moins exportations)



Source : ACIA.
Remarque : Les données de 2016-2017 et de 2017-2018 sur les maladies concernent les maladies confirmées en laboratoire seulement et comprennent celles causées par *Vibrio*. Les maladies attribuables à la consommation de mollusques récoltés illégalement ou dans des zones ouvertes sont incluses. Les exigences provinciales en matière de maladies à déclaration obligatoire limitent les données.

Bien que l'on convienne que les maladies consécutives à la consommation de mollusques contaminés sont sous-déclarées, un examen de plusieurs documents de l'ACIA a montré que le nombre de cas confirmés de maladies liées aux mollusques chez les consommateurs est relativement faible (figure 13). Cette information est corroborée par les entrevues et les données du programme, ces dernières montrant que le nombre de cas confirmés (c.-à-d. par une enquête) de maladies liées aux mollusques chez les consommateurs par 10 000 tonnes métriques a diminué au cours de la période 2012-2013 à 2020-2021, passant de 14 à zéro.

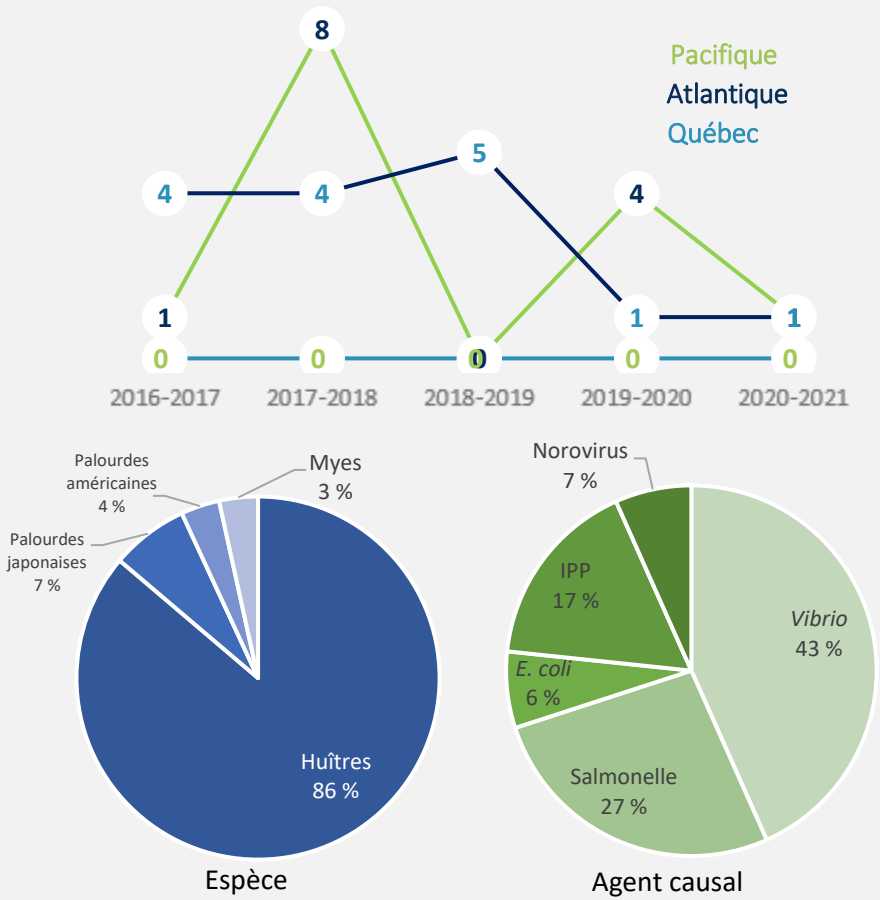
Il y a eu 28 rappels d'aliments différents liés aux mollusques de 2016-2017 à 2020-2021. La moitié des rappels (14) concernaient des eaux de la Colombie-Britannique. Les espèces de mollusques les plus souvent visées étaient des huîtres, qui représentaient 86 % des rappels. La bactérie *Vibrio* a été le principal agent causal (43 %) des rappels, suivi de la salmonelle (27 %), de l'intoxication par phycotoxine paralysante (IPP; 17 %), du norovirus (7 %) et d'*E. coli* (6 %).

Traçabilité des mollusques

La réglementation fédérale exige que les mollusques bivalves soient étiquetés pour la distribution commerciale afin que les lots puissent être retracés du cueilleur au consommateur. Une attention accrue a été accordée à cette question dans les lettres de mandat de 2019 du premier ministre à la ministre de la Santé et à la ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, dans lesquelles il leur demandait expressément de mettre au point un programme de traçabilité du bateau à la table pour aider les pêcheurs canadiens à mieux commercialiser leurs produits.

Indépendamment des lettres de mandat, une initiative a été mise en place par le programme dans la région du Pacifique pour combler les lacunes connues en matière de traçabilité.

Figure 14 : Nombre de rappels nationaux de mollusques par région pour la période de 2016-2017 à 2020-2021



Source : ACIA (2021). Données des indicateurs historiques par province. ACIA (2021). La bactérie *Vibrio* a été exclue à compter de 2018-2019, car les mesures d'atténuation des risques qui s'y rapportent sont la responsabilité des titulaires de licence « Salubrité des aliments au Canada ».

Les activités de conformité liées au PCCSM du MPO ont augmenté.

Le **MPO** délivre des permis pour la cueillette de mollusques. Le personnel de C et P du Ministère (c.-à-d. les agents des pêches) patrouille les eaux et les plages pour surveiller la conformité des exploitants commerciaux et du public lors de leur cueillette de mollusques. Ils promulguent et révoquent des ordonnances d'interdiction pour fermer et ouvrir des zones de récolte, respectivement.

Au cours des 10 dernières années, le nombre moyen d'heures que les agents des pêches ont consacrées au PCCSM ainsi que le nombre moyen de vérifications de site ont augmenté lentement (figures 15 et 16). Cela correspond à ce que nous ont dit les personnes interrogées au sein du MPO, à savoir qu'il y a une pression accrue pour patrouiller un plus grand nombre de zones de récolte, y compris celles qui sont fermées, et y faire respecter la loi afin d'atténuer les risques lorsqu'elles ne peuvent pas être surveillées par les partenaires en raison des contraintes en matière de ressources.

Le nombre d'infractions au PCCSM (figure 17) a également augmenté dans les régions du Pacifique et de l'Atlantique, surtout au cours des trois dernières années. Il y a également eu plus d'infractions par rapport au nombre de contrôles sur place au cours de la même période (voir la figure 18 pour l'indice de non-conformité). Ces données appuient la hausse de l'intensité du travail exprimé dans les entrevues et le fardeau accru imposé au personnel de C et P.

Figure 15 : Nombre d'heures consacrées au PCCSM par les agents des pêches

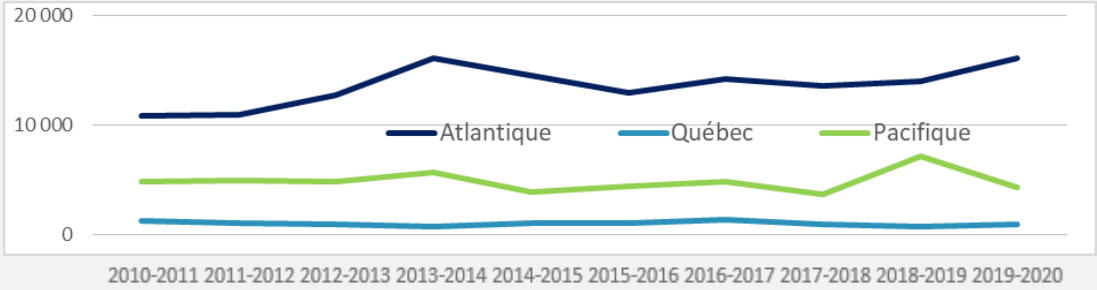


Figure 16 : Nombre de vérifications de site effectuées par les agents des pêches

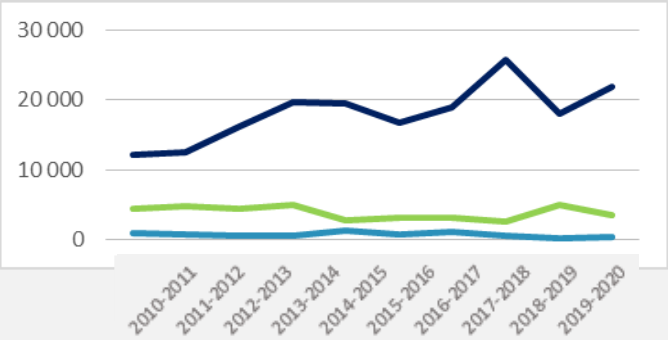


Figure 17 : Nombre d'infractions au PCCSM

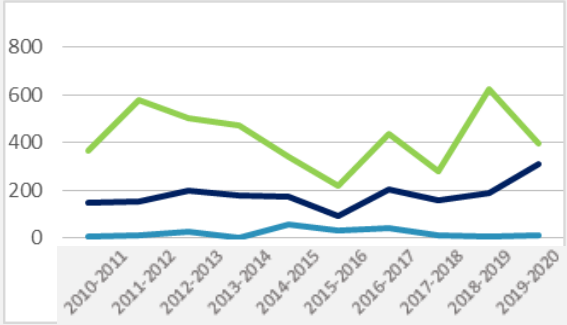
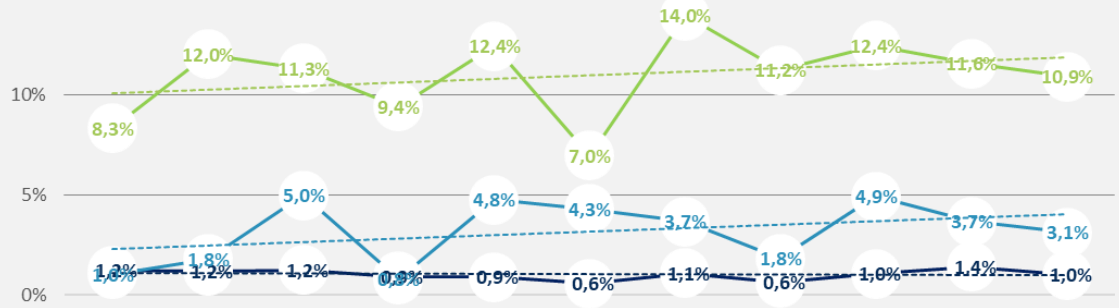


Figure 18 : Indice de non-conformité



Source : MPO.

Exécution du programme
Lacunes quant à la mise en œuvre

Il existe des lacunes importantes sur le plan de l'exécution, dont plusieurs qui constituent des obstacles pour certains intervenants et partenaires.

des répondants à l'interne

et au moins

la moitié des répondants à l'externe

estimaient que le programme n'offre pas actuellement un accès équitable et inclusif aux zones de récolte de mollusques en vue d'une consommation sans danger.

- Il est impossible d'évaluer les fermetures à long terme pour une réouverture éventuelle en raison du manque de surveillance de la qualité de l'eau et des biotoxines découlant des contraintes de capacité. Cela pourrait limiter l'accès de groupes autochtones aux zones dont ils dépendent pour la récolte à des fins ASR, ou à des aliments protéinés qui sont frais et abordables.
- Certaines personnes interrogées ont déclaré que le programme constitue actuellement un obstacle à la croissance de l'industrie de l'aquaculture, un point de vue qui a également été exprimé par l'industrie dans des exposés de position.
- Les modèles de facturation des utilisateurs visant à répondre aux nouvelles demandes présentent des obstacles financiers ou dissuadent les nouveaux venus.
  - En transférant les coûts aux cueilleurs, on risque de marginaliser les groupes ayant une capacité et des ressources moindres, ce qui pourrait avoir une incidence disproportionnée sur les cueilleurs autochtones et récréatifs.
  - Plusieurs personnes interrogées ont fait remarquer que les modèles de facturation des utilisateurs entraînent un « système à deux niveaux », où le programme assume les coûts de l'échantillonnage et des analyses pour certains, mais pas pour d'autres. On craint également que ceux qui assument les coûts puissent percevoir qu'ils ont le droit d'avoir un accès exclusif à une zone.
- Bien que le programme n'ait pas la responsabilité d'assainir les sites de récolte, ECCC a la responsabilité de promouvoir l'assainissement en collaboration avec d'autres administrations et la demande de décontamination des sites de récolte qui ont été fermés à long terme continue d'exister.
- L'accès sécuritaire pour les cueilleurs récréatifs se limite principalement aux zones déjà surveillées pour les cueilleurs commerciaux.
- Les cueilleurs récréatifs ne sont pas représentés aux réunions interministérielles sur la gouvernance.
- Des obstacles géographiques existent en raison de la couverture réduite dans les régions éloignées. Ceux et celles qui vivent dans des régions éloignées sont les plus susceptibles de dépendre des mollusques pour assurer leur sécurité alimentaire.
- Quelques personnes interrogées ont également mentionné les obstacles à la communication, par exemple les obstacles linguistiques.

Bien qu'il y ait des efforts ponctuels pour éliminer les obstacles, ceux-ci n'atténuent pas les problèmes de façon globale.

Traditionnellement, les collectivités côtières éloignées sur la côte ouest du Canada ont compté sur la cueillette de mollusques de septembre à décembre. Ces mois ont des températures de l'eau plus froides, ce qui signifie qu'elles sont probablement plus sûres pour la récolte, mais à mesure que les changements climatiques réchauffent les eaux mondiales, les proliférations d'algues nuisibles sont de plus en plus courantes, ce qui pourrait entraîner des concentrations plus élevées de biotoxines et des risques accrus pour la santé de ces collectivités lorsqu'elles consomment des mollusques.

Pour atténuer ce risque dans les régions éloignées où le PCCSM n'est pas exécuté activement, quelques personnes interrogées ont suggéré d'étendre le programme des « gardiens » afin de mieux informer les collectivités sur la façon de consommer des mollusques en toute sécurité.

Exécution du programme
Information pour la prise de décisions

Certaines sources d'information clés manquent pour la prise de décisions opérationnelles et la gestion des risques.

- Le PCCSM est, de par sa nature, un programme qui doit tenir compte de la gestion des risques dans toutes les facettes de la prise de décisions et de l'exécution, compte tenu des risques possibles pour les consommateurs de mollusques et des ramifications économiques de la fermeture de la frontière au commerce. Comme il a été mentionné précédemment, le programme fait face à des contraintes de ressources. Le programme comporte certaines exigences en matière d'information afin de prendre des décisions sur l'ordre de priorité des ressources limitées.
- Les entrevues et l'examen des documents ont révélé que le manque d'information sur les zones de récolte semble être la lacune la plus importante en matière de prise de décisions et de gestion des risques. Les personnes interrogées ont expliqué que l'information du MPO sur l'emplacement des mollusques et les activités de récolte est extrêmement importante. La surveillance exige beaucoup de ressources, et l'information est essentielle pour que les partenaires puissent établir l'ordre de priorité de leurs efforts de surveillance dans les zones où ils en ont le plus besoin; par exemple, en mettant l'accent sur les zones où les espèces sont à risque plus élevé ou là où les volumes de récolte sont plus importants.

des personnes interrogées estimaient que l'information nécessaire était disponible en temps opportun pour appuyer la prise de décisions pour le programme.

des personnes interrogées ont donné une réponse mitigée ou ont dit que l'information n'est pas disponible en temps opportun pour appuyer la prise de décisions pour le programme.

Remarque : Les autres personnes interrogées n'ont pas donné de réponse catégorique à la question d'entrevue.

- On ne sait pas exactement dans quelle mesure l'exercice d'inventaire et de reclassification des secteurs coquilliers de 2014 (page 17) a progressé, car l'audit interne que le MPO a effectué en 2016-2017 sur son rôle dans l'exécution du PCCSM a révélé qu'il manquait d'information fiable, exacte et uniforme sur le PCCSM pour la prise de décisions. L'audit a permis de constater que le programme prenait des décisions sur l'ordre de priorité d'exécution en fonction de cette information, qui était incomplète. L'audit a donné lieu à une recommandation à la haute direction d'élaborer des processus pour obtenir des données exactes, fiables et cohérentes sur la cueillette de mollusques.
- Selon des documents internes, en date de décembre 2018, des procédures opérationnelles normalisées pour la collecte et la mise en commun des données sur les récoltes avaient été élaborées et communiquées aux régions. De plus, un plan à long terme visant à intégrer les données sur les récoltes du PCCSM dans un projet plus vaste d'intégration des systèmes du MPO a été établi, mais cette composante du projet de mise en commun des données du PCCSM n'a pas été terminée.
- Une « mise à jour » de l'« inventaire des secteurs coquilliers » a été lancée en 2020 afin d'éclairer les décisions globales du programme, y compris pour la déclassification des zones où les taux de récolte sont faibles ou nuls. En plus d'harmoniser de façon responsable les ressources publiques avec les zones de récolte active et importante, la déclassification est une méthode de réduction du fardeau des ressources pour tous les partenaires du PCCSM.
- Dans le cadre de la mise à jour, ECCC a été chargé de fournir des données sur la qualité de l'eau pour chaque zone de récolte, ainsi que les résultats des études sanitaires, le MPO de fournir des renseignements sur l'activité de récolte dans chaque zone de récolte et l'ACIA de confirmer les renseignements sur la surveillance des biotoxines.

Limites des données sur les secteurs coquilliers

Bien que la mise à jour récente des données du programme sur les zones de récolte de mollusques à l'échelle du pays constitue une étape importante pour fournir les renseignements nécessaires à l'établissement de l'ordre de priorité des activités d'exécution et de surveillance, certains aspects des données et des processus de collecte de données limitent son utilité.

- Les données ne sont pas disponibles ou complètes pour toutes les zones. Toutes les activités de récolte ne sont pas connues ou signalées au MPO, et dans certains secteurs, le Ministère compte beaucoup sur les observations des agents de C et P.
- Le MPO délivre des permis et recueille des données sur la récolte dans des zones de gestion qui sont beaucoup plus grandes que les zones de récolte du PCCSM, ce qui signifie que le lien entre ces ensembles de données est imprécis.
- Les renseignements sur la récolte à des fins ASR ne sont pas nécessairement précis ou complets.
- Les restrictions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* font en sorte que les données sur les débarquements provenant des zones comptant moins de six titulaires de concession ou cueilleurs commerciaux peuvent ne pas être déclarées.
- Des données sur les activités de récolte récréative ne sont pas recueillies.

En conclusion, l'information incomplète rend difficile la collecte de données exactes pour appuyer la prise de décisions. Néanmoins, des travaux sont en cours pour améliorer l'inventaire des secteurs coquilliers et la qualité de l'information utilisée pour appuyer les décisions opérationnelles.

Autres administrations

Bien qu'il ne soit pas possible d'évaluer l'information disponible pour la prise de décisions dans d'autres administrations afin de fournir une comparaison directe, il est clair, d'après les sites Web accessibles au public, que, dans certains cas, il y a une collecte plus systématique de données liées à la récolte des mollusques. En voici quelques exemples :

- En Nouvelle-Galles du Sud, en Australie, le ministère des Industries primaires crée et maintient une gamme d'ensembles de données spatiales qui sont accessibles gratuitement aux intervenants par l'intermédiaire d'un portail en ligne. Il s'agit notamment des baux d'aquaculture, des zones visées par la stratégie d'aquaculture durable pour l'industrie ostréicole et de l'état des communautés de poissons en Nouvelle-Galles du Sud.
- Le Chili produit des rapports annuels sur les débarquements totaux par espèce, région, mois et port, ventilés par type d'activité de pêche (pêche industrielle, artisanale ou aquacole). Le pays produit également des rapports mensuels sur le secteur de la pêche avec des renseignements sur les débarquements par espèce. Les associations de pêcheurs doivent présenter régulièrement des rapports de rendement portant sur leurs zones de récolte, y compris le rendement économique et social, l'abondance et les tendances des espèces récoltées, etc.
- En Nouvelle-Zélande, le ministère des Industries primaires mène une enquête nationale à échantillon constant auprès des pêcheurs récréatifs marins tous les cinq ou six ans, afin de recueillir des renseignements auprès des pêcheurs récréatifs sur leurs activités de pêche (nombre de sorties, par méthode et plate-forme, mois, zone) et des estimations de récolte par espèce, ce qui lui permet de déterminer dans quelles zones la pêche récréative augmente ou diminue, où la pêche récréative a lieu, comment les données de récolte évoluent dans le temps, etc.

Il existe des lacunes dans l'information disponible pour mesurer le rendement du programme et en faire rapport.

L'équipe d'évaluation a demandé des données pour rendre compte des activités et des extrants du programme et analyser les tendances. Bien qu'il y ait suffisamment de données disponibles pour évaluer certaines activités du programme qui contribuent à l'atteinte des résultats escomptés, des données fiables n'étaient pas disponibles pour tous les indicateurs, et plusieurs limites en matière de données ont été observées.

- Données éparpillées, inaccessibles ou non numérisées nécessitant un effort considérable pour être récupérées.
- Cas de renseignements partiels récupérés, ce qui signifie qu'il manquait de renseignements pour des années, des régions ou des variables.
- Incapacité de confirmer quelle était la meilleure source de données (p. ex., pour les fermetures d'urgence et les rapports sur les déversements).
- Absence de cibles significatives dans certains cas (voir la zone de texte latérale).
- Différences régionales dans la façon dont les données sont recueillies et présentées (p. ex., les régions n'incluent pas toutes les déversements de produits chimiques dans les rapports de déversement).
- Confusion au sujet de la personne responsable de la collecte de certains renseignements (p. ex., demandes en vertu de l'article 14, décisions sur la déclassification).
- Données non comparables pour les activités clés (p. ex., recommandations pour la classification).

L'évolution des approches de mesure du rendement pourrait être liée à certaines des questions relatives aux données.

- En 2012, le programme a élaboré une stratégie de mesure du rendement qui mettait fortement l'accent sur les données quantitatives (23 indicateurs).
- En 2017-2018, on a vu un changement d'approche, alors que le programme a établi la nécessité d'élaborer une approche plus narrative. Un examen de deux rapports annuels sur le rendement fondé sur des renseignements qualitatifs montre que le programme donne un rendement adéquat, mais qu'il est difficile de suivre ses réalisations au fil du temps, en l'absence de cibles tangibles.
- Il est entendu qu'à l'avenir, le programme adoptera une approche hybride de la mesure du rendement, fournissant à la fois des renseignements quantitatifs et qualitatifs pour la prise de décisions.

Il faut un régime de mesure du rendement qui détermine les secteurs de rendement élevé et les enjeux à aborder.

Les résultats de certains indicateurs de rendement peuvent être trompeurs. Dans certains cas, des cibles sont établies chaque année, et l'atteinte des résultats est fondée sur la comparaison du travail prévu et du travail effectué. Cela est vrai, par exemple, pour le nombre d'échantillons prélevés par rapport au nombre prévu pour les analyses de la qualité de l'eau. Les cibles sont établies en fonction d'estimations dérivées de la capacité contractuelle et interne. Les résultats peuvent gonfler artificiellement le rendement si les cibles sont établies uniquement en fonction de ce qui est susceptible d'être réalisable au cours de l'année à venir et non de ce qui est nécessaire pour garantir l'atteinte des résultats.

Exécution du programme
Communication avec les intervenants et les partenaires

L'outil IRMELL a amélioré les processus internes pour ouvrir et fermer les zones de récolte et pour communiquer à l'externe, mais il a des limites.

Le manuel du PCCSM indique que les partenaires du programme ont la responsabilité de communiquer à l'externe l'état des zones de récolte, par exemple, en affichant des avis sur les plages, en menant des activités de sensibilisation et en envoyant des avis automatisés aux cueilleurs commerciaux. L'équipe d'évaluation n'a pas examiné en détail l'efficacité des communications externes, mais elle a examiné l'outil Information Récolte Mollusques Étendues Latitude Longitude (IRMELL)[19] qui a été mis en œuvre en mars 2015 avec deux objectifs principaux:

1 Fournir une carte en temps réel et accessible au public des zones ouvertes et fermées à la récolte de mollusques au Canada.

Le volet public de l'outil IRMELL est une carte interactive du pays. L'utilisateur peut effectuer un zoom avant sur n'importe quelle zone et sa couleur l'informe de son état (ouverte ou fermée). Un clic sur une zone permet à l'utilisateur d'obtenir de l'information supplémentaire, comme la raison de la fermeture, les espèces visées, l'avis public, la description géographique exacte et les dates de délivrance et d'application de la loi.

Les abonnés reçoivent automatiquement un avis lorsque l'état d'une zone change. Avant la mise en œuvre de l'outil IRMELL, il fallait régulièrement deux ou trois jours pour mettre en place une fermeture. Cela peut maintenant se faire en aussi peu qu'une heure.

44 % des personnes interrogées à l'externe trouvaient que l'**outil IRMELL fonctionnait bien pour elles**, mais un quart ont mentionné qu'il n'était pas convivial et un quart ont dit que l'information n'était pas fournie en temps opportun.

Plus de la moitié (56 %) des personnes interrogées à l'interne estimaient que les données dans l'outil IRMELL étaient déroutantes et ne considéraient pas ce dernier comme étant convivial. On a mentionné que le grand public se tourne parfois vers d'autres outils pour prendre des décisions éclairées, comme les pages Web des régions du MPO, le courriel, les cartes des instituts de santé provinciaux (p. ex., la carte de l'état de la cueillette de mollusques du Centre de contrôle des maladies de la Colombie-Britannique)[20] ou des applications externes élaborées par des entreprises privées (p. ex., Can U dig it)[21].

2 Fournir une interface aux trois partenaires fédéraux afin d'améliorer la production et la révocation d'ordonnances d'interdiction.

Pour fermer une zone de récolte de mollusques, le MPO met en place une ordonnance d'interdiction. À l'interne, l'outil IRMELL offre une carte où l'ACIA et ECCC peuvent choisir la raison de l'ordonnance d'interdiction (p. ex., afflux soudain d'eaux d'égout ou de ruissellement pluvial, détection de niveaux de biotoxines dangereux) à partir d'une liste propre à l'organisation. Ils peuvent ensuite sélectionner différentes façons (polygones, cercles, formes déjà utilisées dans le passé, etc.) d'afficher la zone sur la carte où ils souhaitent modifier l'accès à la totalité des espèces ou à certaines d'entre elles. À cette étape, l'outil crée un polygone numéroté sur la carte, ainsi qu'un numéro d'ordonnance d'interdiction.

Environ 40 % des personnes interrogées à l'interne ont mentionné que l'**outil IRMELL est utile et qu'il a amélioré les processus internes.**

Cependant, l'outil IRMELL est le seul endroit où toutes les ordonnances d'interdiction du programme sont énumérées et, bien qu'il ne soit pas conçu comme une base de données, il est utilisé comme telle par certains membres du personnel. Malheureusement, il ne s'agit pas d'une source fiable à cette fin; les régions entrent les données de façon incohérente, et les zones classifiées ne correspondent pas aux limites des secteurs coquilliers. Cela signifie également qu'il ne s'agit pas d'un outil fiable de production de rapports.

[19] https://gisp.dfo-mpo.gc.ca/Html5Viewer/Index.html?viewer=CSSP_Public_Fr_Site&locale=fr-CA
[20] http://www.bccdc.ca/health-professionals/professional-resources/shellfish-harvesting-sites-status-map [en anglais seulement]
[21] Application de cueillette sécuritaire de mollusques pour la Colombie-Britannique développée par Trailmark Systems Inc. à l'aide de données en libre accès du gouvernement du Canada.

Il existe des limites à l'information échangée avec les intervenants et les partenaires.

- Il peut y avoir de la confusion au sujet de la classification par rapport à l'état, car une zone de récolte peut être classée comme « agréée », mais son état peut être « fermée », auquel cas il est interdit aux gens d'y pratiquer la cueillette à moins d'avoir un permis en vertu du *Règlement sur la gestion de la pêche du poisson contaminé* du MPO.
- Comme les autres moyens de communiquer l'information sur la fermeture, la rapidité de transmission de l'information dans l'outil IRMELL dépend du temps qu'il faut pour effectuer les analyses et les fermetures (l'information ne peut être présentée qu'après avoir été entrée dans le système). Les délais pour ces processus peuvent présenter des risques pour la santé des cueilleurs autochtones et récréatifs, car le délai entre la récolte et la consommation est probablement plus court pour ces groupes que pour ceux qui consomment des produits commerciaux; au moment de la fermeture, les mollusques peuvent déjà être consommés.
- L'outil IRMELL n'est pas nécessairement accessible à tous les utilisateurs, dont certains ne parlent pas ou ne lisent pas l'anglais ou le français comme langue maternelle ou n'ont peut-être pas facilement accès à Internet.

Le PCCSM a mis en œuvre certaines stratégies pour aborder l'inclusivité et l'accessibilité, notamment en offrant des services de sensibilisation et en produisant des affiches et une signalisation dans plusieurs langues, ainsi qu'en tentant d'offrir plus de souplesse et de mesures d'accommodement aux collectivités des Premières Nations.

À propos du *Règlement sur la gestion de la pêche du poisson contaminé* (RGPPC)

Le MPO peut délivrer un permis en vertu du RGPPC pour permettre à une personne de pratiquer la cueillette commerciale dans une zone fermée ou contaminée si elle détient un plan de décontamination approuvé. Le plan décrit comment les taux de contamination des mollusques récoltés seront réduits, par épuration ou par reparcage, à des niveaux sécuritaires pour la consommation.

La **dépuration** utilise un environnement aquatique contrôlé (p. ex., réservoirs de confinement) pour réduire le niveau de contamination microbiologique des mollusques vivants.

Le **reparcage** comprend le transfert des mollusques de zones légèrement contaminées à des zones approuvées pour un nettoyage biologique naturel au moyen de l'environnement ambiant.

Crédit photo : ECCC

Conclusions et recommandations

Conclusions

Le PCCSM est un programme de longue date. Son mandat en matière de salubrité alimentaire est le même depuis 1925, et il a constamment mis l'accent sur les marchés commerciaux et le maintien des exportations. Toutefois, le contexte dans lequel le programme fonctionne évolue constamment, et ce dernier continue de faire face à des demandes et à des pressions croissantes. En même temps, rien ne prouve que les niveaux de ressources aient augmenté depuis que 4 M$ et 25,8 ETP aient été ajoutés en 2000-2001. Le programme a constamment de la difficulté à faire le suivi de ses ressources financières, mais il est évident qu'il ne dispose pas du niveau de financement nécessaire pour répondre aux demandes actuelles, sans parler des nouvelles demandes. Ce problème a une incidence sur le niveau de son exécution pour certains groupes d'intervenants et de partenaires et il augmente les risques possibles.

Plusieurs mécanismes de gouvernance sont en place pour le programme. La gouvernance régionale fonctionne bien, et les rôles et responsabilités opérationnels sont clairs, distincts et bien compris. Cependant, il y a un manque de leadership stratégique de la part de la haute direction et d'orientation fournie en temps opportun au personnel régional. L'information nécessaire pour mesurer le rendement du programme et en faire rapport ainsi que pour prendre des décisions au sujet de son exécution intégrée comporte des limites. En raison de la nature horizontale des enjeux recensés lors de l'évaluation, les recommandations ont été adressées au Comité directeur des SMA du PCCSM, qui est composé du vice-président des Politiques et programmes (ACIA), du SMA des Écosystèmes aquatiques (MPO) et du SMA des Sciences et technologie (ECCC) plutôt qu'à un SMA ou à un vice-président en particulier.

Bon nombre des défis et des problèmes relevés par l'évaluation ne sont pas nouveaux. Ils ont été documentés dans des examens antérieurs remontant à la dernière évaluation horizontale du programme en 2007. Des efforts ont été déployés pour résoudre certains des problèmes de longue date, mais les progrès substantiels ont été limités. Malgré cela, des données probantes montrent que le PCCSM atteint ses deux objectifs là où il est offert. Bien qu'il y ait eu une diminution de certaines de ses activités, le fait d'accorder la priorité aux zones à risque élevé a permis au programme de continuer à jouer son rôle et de fournir une assurance raisonnable de la salubrité des mollusques à des fins de consommation malgré d'importantes lacunes en matière d'exécution.

Crédit photo : ECCC

Recommandation 1

Il est recommandé que le Comité directeur des SMA du PCCSM élabore, énonce 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.

Justification

Le PCCSM s'est concentré sur les mêmes objectifs depuis sa création et une orientation fondamentale fait défaut afin de guider le personnel sur la manière de l'exécuter dans l'environnement actuel de pressions et de demandes accrues et un contexte opérationnel modifié. On constate un manque de clarté quant à savoir à qui le programme est censé s'adresser au-delà des cueilleurs commerciaux existants, et à la façon dont les priorités devraient être établies. L'accent mis sur les marchés commerciaux a une incidence sur l'exécution pour les autres intervenants et partenaires, comme les cueilleurs récréatifs, les Autochtones qui pratiquent la cueillette à des fins ASR ou les entreprises qui ne reçoivent pas le même niveau de service ou qui assument des coûts supplémentaires liés à l'ouverture de nouvelles zones de récolte. Ce manque d'orientation stratégique et de leadership n'est pas nouveau, puisqu'il a été soulevé lors de multiples examens du programme, y compris son évaluation horizontale en 2007. Le personnel opérationnel qui fait face à ces pressions sur le terrain a besoin de plus de clarté et d'outils pour combler les lacunes actuelles en vue de satisfaire aux besoins des intervenants et des partenaires du programme.

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.

Justification

Bien que l'ACIA, le MPO et ECCC aient des rôles et des responsabilités précis, leur interdépendance ne peut être sous-estimée lorsqu'il s'agit d'exécuter le PCCSM. Il y a un manque de clarté quant à savoir qui est le partenaire fédéral responsable du PCCSM, compte tenu des divergences entre les documents internes (qui désignent l'ACIA comme ayant ce rôle) et l'information accessible au public. Quoi qu'il en soit, l'Agence n'a pas le pouvoir de donner des directives à ses partenaires fédéraux ou d'imposer des décisions. Les partenaires utilisent le consensus pour prendre des décisions conjointes, mais il est clair que des mécanismes sont nécessaires pour améliorer la prise de décisions en temps opportun, résoudre les problèmes de longue date et aller de l'avant avec une direction unifiée qui donne au mandat intégré du PCCSM la même importance qu'aux mandats individuels des partenaires.

Les comités de gouvernance interministériels actuels qui appuient le travail de collaboration entre les partenaires ne fournissent pas de soutien en temps opportun aux régions lorsqu'elles sont incapables de résoudre elles-mêmes des problèmes. Le CINM est conçu pour discuter des enjeux et faire des recommandations au Comité des opérations des DG pour décision. Cet arrangement ne fournit pas un soutien adapté aux régions, qui attendent parfois des années avant de recevoir une orientation, ou, dans le pire des cas, n'en reçoivent aucune. Des changements apportés aux principaux documents de gouvernance (mandat, protocole d'entente, etc.) pourraient aider à régler les problèmes de gouvernance. De plus, ces outils contiennent des incohérences et n'appuient pas actuellement la résolution de problèmes.

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.

Justification

L'évaluation a révélé que les trois partenaires fédéraux ont atteint leur capacité maximale et que le programme dans son ensemble ne dispose pas des ressources nécessaires pour répondre aux demandes actuelles et croissantes. Pour ce faire, il a fallu donner la priorité aux zones à risque élevé, ce qui a entraîné des répercussions involontaires, comme l'entrave à la croissance du marché ou le manque de surveillance des zones fermées à long terme. Bien que la redéfinition continue des priorités afin d'ajuster l'exécution aux ressources affectées soit une option pour le programme, elle pourrait accroître les risques pour les consommateurs de mollusques et n'est pas considérée comme viable pour son exécution. À mesure que la demande de services continue de croître et que l'on envisage des options d'expansion, il faut plus de ressources spécialisées pour offrir le PCCSM de façon efficace sans compter sur d'autres sources de financement internes de façon opportuniste.

De solides mécanismes de suivi des ressources sont également nécessaires pour quantifier avec exactitude le coût de la mise en œuvre du PCCSM, notamment pour mieux comprendre les lacunes de ressources afin de répondre aux demandes actuelles et croissantes des intervenants et des partenaires.

Recommandation 4

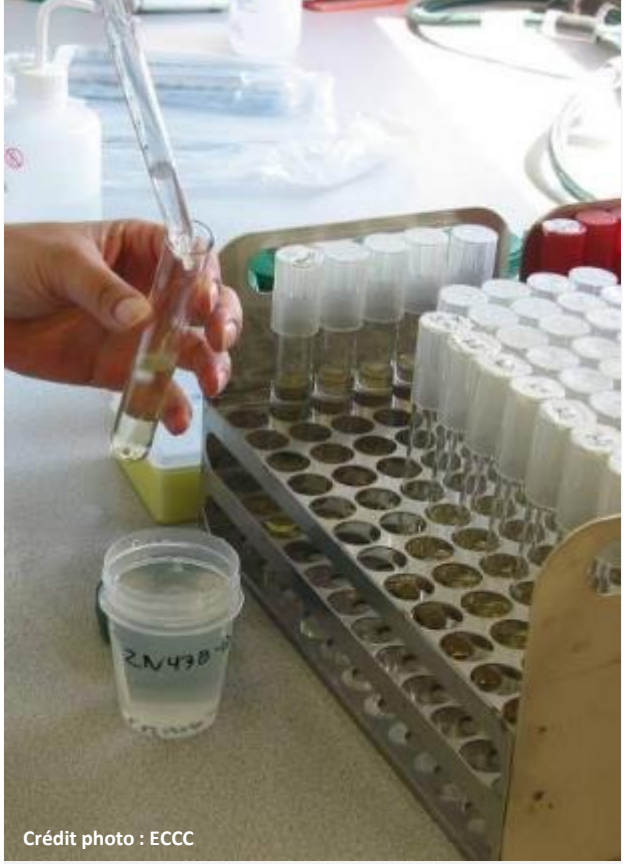
Il est recommandé que le Comité directeur des SMA du PCCSM examine les mesures de rendement du programme et élabore un profil de rendement intégré comportant des indicateurs et des cibles de rendement significatifs au niveau du programme. Des renseignements utiles et exacts sur l'atteinte des résultats 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.

Justification

À mesure que le PCCSM se modernise, il faut réévaluer les besoins d'information sur le rendement et les mécanismes de collecte et de suivi des données, en mettant l'accent sur les résultats intégrés du programme. Bien que l'on recueille des données utiles sur le rendement, il existe certaines limites attribuables au manque de fiabilité, à l'inaccessibilité, au caractère incomplet et à la confusion au sujet des rôles et des responsabilités en matière de collecte et de stockage des données. De plus, même si l'absence de décès depuis 1987 est positive et pourrait être considérée comme un indicateur de la réussite du programme, un décès est en réalité le pire des scénarios et signifierait l'échec du programme. De meilleurs renseignements sont nécessaires pour suivre et démontrer ce qui fonctionne bien et ce qui doit être amélioré.

Un profil de rendement intégré comportant des indicateurs et des cibles plus significatifs permettrait une compréhension plus nuancée de la capacité du programme à atteindre ses objectifs.

Crédit photo : Josiane Labbe


Crédit photo : ECCC

Crédit photo : Image de photothèque PowerPoint

Annexes

Annexe A – Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation a été menée à l'aide d'un cadre qui comprenait les questions indiquées à la page 4 et des indicateurs. L'équipe d'évaluation a recueilli les données au moyen des méthodes ci-dessous, et a triangulé les données probantes afin de réduire les lacunes potentielles de l'une ou l'autre des méthodes et d'élaborer les constatations d'ensemble.

Entrevues avec les intervenants clés

Afin de recueillir les points de vue des employés de l'ACIA, du MPO et d'ECCC, ainsi que des intervenants et partenaires externes sur la mise en œuvre du PCCSM, l'équipe d'évaluation a mené 21 entrevues internes de délimitation de la portée (29 informateurs clés) pour aider à planifier l'évaluation et 77 entrevues internes et externes pendant la phase de réalisation. Les trois régions du PCCSM et l'administration centrale ont été représentées.

Entrevues menées pendant la phase de réalisation

- ACIA : 16
- MPO : 23
- ECCC : 21
- À l'externe : 17

Limites et mesures d'atténuation

- En raison de la pandémie de COVID-19, les entrevues en personne n'étaient pas possibles; les entrevues ont donc été menées par vidéoconférence ou par téléphone.
- L'élection de l'automne 2021 a eu lieu pendant que les entrevues étaient en cours. Les restrictions pendant la période électorale ont entraîné des retards, ce qui a réduit le temps de communication et d'entrevue avec les intervenants clés externes. Il en a résulté moins d'entrevues à l'externe que prévu à l'origine.
- Il a été difficile de joindre certains groupes d'intervenants et de partenaires externes. Par exemple, les cueilleurs récréatifs ne sont généralement pas organisés en groupes et étaient donc difficiles à cibler. Les partenaires autochtones ont un horaire très chargé. La capacité limitée de participer aux entrevues, combinée aux contraintes de temps auxquelles l'équipe d'évaluation a été confrontée (exacerbées par l'élection), a rendu difficile la réalisation d'autant d'entrevues que prévu. Par conséquent, il y a moins d'informateurs dans l'ensemble de ces deux groupes, ce qui signifie que leurs points de vue ne sont pas aussi largement représentés dans les constatations. L'équipe d'évaluation s'est appuyée davantage sur les points de vue des informateurs internes au sujet de leurs problèmes et besoins respectifs.

Analyse comparative internationale

L'équipe d'évaluation a examiné la conception et l'exécution de programmes liés à la salubrité des mollusques d'autres pays, y compris ceux des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, du Mexique et du Chili, afin de comparer le PCCSM à des programmes semblables. Une recension des articles publiés a été effectuée, ainsi qu'un examen approfondi de rapports, de règlements et d'autres renseignements publics canadiens et internationaux sur les programmes étrangers.

Limites et mesures d'atténuation

- Il est difficile de trouver des données complètes et accessibles au public sur tous les paramètres pertinents des programmes étrangers, ce qui rend impossible une comparaison complète.
- L'information est particulièrement difficile à trouver dans les pays où l'anglais ou le français n'est pas une langue officielle.
- Pour ces raisons, l'équipe d'évaluation n'a pas tenté de faire une véritable comparaison entre le PCCSM et d'autres programmes, mais a plutôt cherché à obtenir de l'information qui pourrait fournir un contexte mondial et des contrastes utiles au PCCSM.

Annexe A – Méthodologie d'évaluation (*suite*)

Analyse financière et des coûts

L'équipe d'évaluation a effectué une analyse des dépenses et des coûts internes associés à l'exécution du programme à partir des données fournies par l'ACIA, le MPO et ECCC. Des discussions approfondies avec des experts en la matière ont permis d'obtenir des commentaires supplémentaires et une compréhension approfondie des ressources du programme.

Limites et mesures d'atténuation

L'annexe B comprend une description détaillée de la méthodologie et des limites de cette source de données.

Analyse des données

Les statistiques du programme et les données sur le rendement de l'ACIA, du MPO et d'ECCC ont été analysées pour éclairer l'évaluation au sujet des activités (y compris les tendances) qui contribuent à son rendement.

Limites et mesures d'atténuation

- Certaines données reçues des partenaires fédéraux pour l'évaluation présentaient des limites, qui sont expliquées dans la section du rapport qui porte sur le rendement (à la page 43). Certaines des limites décrites ici ont rendu difficile la formulation de conclusions au sujet de certains des indicateurs que l'évaluation devait examiner.
- L'équipe d'évaluation a atténué les limites en se concentrant sur les données les plus fiables et en complétant ou en remplaçant certaines données incomplètes ou limitées par des données recueillies auprès de multiples autres sources (autres bases de données et publications du gouvernement du Canada; instituts de recherche/groupes de réflexion), ainsi qu'en excluant certains éléments de données jugés non fiables.

Examen des documents et de la législation

Afin de comprendre le contexte et l'exécution du PCCSM dans les trois organisations, l'équipe d'évaluation a examiné plus de 150 documents internes et publics provenant de l'ACIA, du MPO, d'ECCC et de sources externes (p. ex., l'industrie de la récolte des mollusques). Les documents examinés comprenaient, sans s'y limiter, des examens antérieurs, des documents de gouvernance interne, des documents législatifs et réglementaires applicables, des ententes, des documents relatifs au mandat et à l'établissement des priorités, et dans le cas des organisations externes, des sites Web publics.

Limites et mesures d'atténuation

- En raison du grand nombre de documents reçus du programme, il a fallu établir des priorités et échantillonner certaines catégories.

Schématisation des processus

L'équipe d'évaluation a élaboré un schéma pour déterminer les étapes et les points de décision des processus du programme et ainsi mieux comprendre sa complexité. Une ébauche de schéma de processus a été créée en fonction des renseignements recueillis dans le cadre de l'examen des documents, puis elle a été examinée et validée par des experts en la matière de l'ACIA, du MPO et d'ECCC. Après que toutes les autres sources de données aient été épuisées, trois discussions de groupe (une dans chaque région du PCCSM) avec des membres des trois organisations fédérales ont eu lieu; elles étaient axées sur les domaines d'intérêt éclairés par la schématisation et cernés pendant l'évaluation. Dans l'ensemble, cette source de données a permis à l'équipe d'évaluation de comprendre les activités quotidiennes du programme, d'explorer des processus complexes et d'examiner et mieux comprendre où les processus ne fonctionnent pas bien et où le programme fait face à des défis.

Limites et mesures d'atténuation

- En raison de la pandémie de COVID-19, il n'a pas été possible de tenir des discussions de groupe en personne pour cette évaluation. Les discussions se sont donc déroulées par vidéoconférence.

Annexe B – Méthodologie d'analyse des coûts

L'analyse des coûts a examiné les ressources financières, humaines et matérielles de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), de Pêches et Océans Canada (MPO) et d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) à l'appui du Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques (PCCSM) comme suit :

	Financement	**Étape 1** : Analyse des ressources allouées et du suivi de l'utilisation au moyen de systèmes	**Étape 2 :** Estimation des coûts actuels d'exécution du PCCSM	**Étape 3 :** Estimation des ressources futures requises
ACIA	Les montants de financement du PCCSM, approuvés par le Cabinet en juin 2000 dans le cadre du volet portant sur la santé humaine du Programme d'aquaculture durable, ont été utilisés. Aucune autre source fiable de renseignements sur le financement n'a été trouvée pour le PCCSM.	Les résultats d'un exercice d'établissement des coûts entrepris par le personnel financier de l'ACIA en décembre 2020 ont été utilisés au lieu des données du système financier de l'ACIA pour le suivi de l'utilisation. Il s'agissait des activités codées en fonction de codes de tâches précis du système opérationnel (module de planification des opérations), des codes de plan d'échantillonnage précis du système de laboratoire (SIESAL) et des coûts salariaux de l'Outil de prévisions salariales. **Limites** : Les données de base et une méthodologie détaillée n'ont pas été communiquées à l'équipe d'évaluation, de sorte que les hypothèses ou les limites liées à cet exercice d'établissement des coûts sont inconnues.	Les coûts actuels liés à la mise en œuvre du PCCSM, y compris les coûts supérieurs au financement officiellement attribué, ont été déterminés à l'aide d'une combinaison de techniques d'établissement des coûts ascendantes** et fondés sur les activités, sur la base des coûts historiques, des connaissances et des hypothèses de 17 experts en la matière clés au sein de l'ACIA et de 22 experts en la matière clés au sein du MPO.	Au moment de cette analyse, de nombreuses options différentes étaient sur la table pour l'avenir du Programme, mais il n'y avait pas de certitude ou de consensus quant à la voie à suivre. Par conséquent, l'équipe d'évaluation a décidé de ne pas prévoir les coûts selon différents scénarios.
MPO		Les budgets et les dépenses suivis au moyen le système financier Abacus sous les codes de projet du PCCSM* pour la période de 2016-2017 à 2020-2021 ont été demandés au personnel financier du MPO. **Limites** : Dans certaines régions, les dépenses du PCCSM étaient incomplètes, car elles n'étaient codées selon les codes de projet du PCCSM que jusqu'à la limite des budgets alloués du PCCSM.	Les heures des agents des pêches consignées dans le Système de suivi des activités d'application des règlements sur les pêches du MPO ont également été obtenues afin de valider les estimations des dépenses salariales de C et P.	
ECCC		Les budgets et les dépenses pour les sections de coûts dédiés au Programme de classification des eaux coquillières du système financier SAP au cours de la période de 2016-2017 à 2020-2021 ont été obtenus et validés auprès de quatre responsables clés du programme au sein d'ECCC. Les montants sont considérés comme une représentation exacte de tous les coûts actuels du PCCSM.		

Après chaque étape, les résultats ont été examinés attentivement par l'équipe d'évaluation et validés par les experts en la matière participant aux activités quotidiennes du PCCSM. Des éclaircissements ont été obtenus des experts en la matière lorsque les données ne semblaient pas cohérentes. Les dépenses salariales ont été validées par rapport aux taux de rémunération publiés par le Conseil du Trésor, selon la classification. Des justifications et des explications ont été fournies à l'appui de la plupart des estimations.

* Les codes de projet du MPO extraits d'Abacus pour le PCCSM étaient les suivants : 90255 – PCCSM, 96256 – Projet de module de traitement des eaux usées du PCCSM et 96195 – Gestion de l'aquaculture pour le PCCSM.
** L'approche ascendante consiste à répartir un programme en composantes et à estimer les coûts de chaque composante en fonction des meilleurs renseignements disponibles. L'établissement des coûts en fonction des activités utilise l'information sur les coûts historiques pour attribuer les coûts directs au programme ainsi qu'une portion appropriée des coûts indirects.

Annexe C – Maladies causées par la consommation de mollusques contaminés par des biotoxines

Bien que plusieurs maladies puissent être causées par la consommation de mollusques contaminés, trois maladies peuvent être causées par la consommation de mollusques contaminés par des biotoxines qui ne sont pas détruites par la cuisson, soit l'intoxication par phycotoxine paralysante, l'intoxication par phycotoxine amnestique et l'intoxication par phycotoxine diarrhéique.

L'intoxication par phycotoxine paralysante est une maladie qui peut avoir de graves effets chez certaines personnes, voire leur être fatale. Elle est causée par l'ingestion de mollusques bivalves et d'autres types de mollusques contaminés par des toxines produites par certaines espèces d'algues marines microscopiques des eaux côtières.

L'intoxication par phycotoxine amnestique (IPA) est une maladie causée par la présence d'acide domoïque, un acide produit naturellement par certaines algues marines. L'acide domoïque peut s'accumuler dans les mollusques bivalves qui se nourrissent en filtrant l'eau comme les myes, les moules, les pétoncles et les huîtres. L'IPA n'avait jamais été observée au Canada avant novembre 1987, alors qu'une éclosion de la maladie dans l'est du Canada a entraîné la mort de quatre personnes.

L'intoxication par phycotoxine diarrhéique (IPD) est une maladie causée par des toxines produites par certaines plantes microscopiques qui peuvent s'accumuler dans les tissus des mollusques. Généralement, l'IPD est souvent de courte durée et non fatale. Toutefois, chez les jeunes enfants, les personnes âgées, les femmes enceintes et les personnes dont le système immunitaire est affaibli, l'IPD peut être très grave.

Crédit photo : Getty Images via l'ACIA

Source : https://inspection.canada.ca/salubrite-alimentaire-pour-les-consommateurs/fiches-de-renseignements/produits-et-risques/poisson-et-produits-de-mer/biotoxines-dans-les-mollusques/fra/1332275144981/1332275222849

Annexe D – Classifications du PCCSM

Secteur agréé	Classification assigné par l'organisme de contrôle de la salubrité des mollusques à un secteur coquillier dans lequel les mollusques peuvent être cueillis pour consommation directe.
Secteur agréé sous condition	Classification assignée par l'organisme de contrôle de la salubrité des mollusques à un secteur coquillier qui satisfait aux critères d'un secteur agréé pendant une période prévisible. La période est conditionnelle au respect des exigences établies et/ou des normes de performance précisées dans un plan de gestion sous condition.
Secteur restraint	Classification assignée par l'organisme de contrôle de la salubrité des mollusques à un secteur coquilier où la pêche doit être autorisée par un permis en vertu du Règlement sur la gestion de la pêche du poisson contaminé. Les mollusques, à la suite de la cueillette, doivent subir un traitement adéquat et efficace par le reparcage ou la dépuration.
Secteur restraint sous condition	Classification de secteurs coquilliers déterminée par l'organisme de contrôle de la salubrité des mollusques comme satisfaisant au moins aux critères correspondant aux secteurs restreints pendant une période prévisible. Cette période est conditionnelle au respect des exigences établies et/ou des normes de performance précisées dans un plan de gestion sous condition.
Secteur interdit	Classification assignée par l'organisme de contrôle de la salubrité des mollusques à un secteur coquillier où il est interdit de cueillir des mollusques.

En règle générale, les zones restreintes, restreintes sous condition et interdites sont classées comme telles en raison des résultats d'études sanitaires ou d'analyses de la qualité de l'eau qui documentent un risque persistant de pollution à la source.

* Autorité de contrôle de la salubrité des mollusques – Les ministères ou organismes du gouvernement du Canada qui sont signataires du protocole d'entente interministériel entre l'ACIA et le MPO et ECCC concernant le PCCSM ou les organismes provinciaux responsables des baux de conchyliculture.

Source : Manuel du Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques (https://inspection.canada.ca/food-safety-for-industry/food-specific-requirements-and-guidance/fish/canadian-shellfish-sanitation-program/fra/1527251566006/1527251566942?chap=0).

Annexe E – Mandats législatifs des trois partenaires fédéraux

ACIA

L'Agence canadienne d'inspection des aliments est chargée, en vertu de la *Loi sur la salubrité des aliments au Canada* (**laquelle concerne les produits alimentaires et porte notamment sur leur inspection, leur salubrité, leur étiquetage, la publicité à leur égard, leur importation, leur exportation, leur commerce interprovincial**), de réglementer : les classifications et les normes applicables aux aliments; **les programmes de gestion et de contrôle de la qualité ou les programmes de salubrité** et les plans de contrôle préventif; la configuration, la construction, l'assainissement et l'entretien du matériel et des installations; le transport d'une province à l'autre et l'importation/exportation; les exigences en matière de traçabilité des aliments. Le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a également le pouvoir d'enregistrer et de délivrer des permis autorisant le transport entre des provinces, ou l'importation et l'exportation, ainsi que de mener des activités à l'égard de produits alimentaires. Le Ministère a également le pouvoir de délivrer des certificats ou des documents contenant les renseignements jugés nécessaires pour faciliter l'exportation.

MPO

Pêches et Océans Canada est responsable, en vertu de la *Loi sur les pêches* et des règlements connexes, de la mise en œuvre de mesures visant à maintenir les stocks de poissons; de la **délivrance/l'autorisation de baux et de permis de pêche**; de **la prise d'arrêtés de gestion des pêches au besoin pour contrer une menace à la bonne gestion et au contrôle des pêches** et de la conservation et la protection du poisson. La ministre est **tenue d'émettre des avis sur les arrêtés de gestion des pêches**. La ministre peut autoriser que des cours d'eau soient mis de côté pour la propagation naturelle ou artificielle de poissons et accorder des permis ou des baux spéciaux pour la plantation ou la formation de bancs d'huîtres et pour la culture et la production d'huîtres. Les règlements établissent les dates de saison pour chaque zone, les mesures minimales, les limites de récolte et les outils qui peuvent être utilisés.

ECCC

Environnement et Changement climatique Canada n'a aucune responsabilité réglementaire dans le cadre du PCCSM en ce qui a trait à la gestion des pêches et à la protection de la santé publique. Cependant, le Ministère a la responsabilité administrative des articles 36 à 42 de la *Loi sur les pêches*, laquelle concerne son rôle en matière de prévention de la pollution de l'eau aux termes des dispositions générales et des règlements de la Loi. **ECCC a accès à une expertise reconnue au moment d'évaluer les sources de pollution et d'évaluer les méthodes et les mécanismes de contrôle de la pollution.** De plus, le Ministère a le mandat de **surveiller la qualité environnementale et de produire des rapports à ce sujet** conformément à ses responsabilités décrites à la partie 3 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.

Annexe F – Rôles et responsabilités dans le cadre du PCCSM

Les rôles et responsabilités définis dans le protocole d'entente entre l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) et Pêches et Océans Canada (MPO) et Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) concernant le Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques (PCCSM).

Responsabilités de l'ACIA

L'ACIA est l'organisme compétent pour l'administration du PCCSM en ce qui concerne la manutention, la transformation, l'importation et l'exportation des mollusques, le programme de surveillance des biotoxines marines et tout autre programme de surveillance microbiologique non décrit autrement à la section 13.1.4 « Responsabilités d'ECCC ».

L'ACIA est chargée :

1. d'inspecter les usines et de délivrer des certificats d'enregistrement fédéral à celles qui assurent la transformation, la rétention et l'exportation de mollusques selon les exigences réglementaires fédérales;
2. de délivrer des permis aux importateurs de poisson et d'inspecter les mollusques importés;
3. d'administrer le programme de surveillance des biotoxines marines et tout autre programme de surveillance microbiologique des mollusques non autrement décrit à la section 13.1.4 – « Responsabilités d'ECCC »;
4. de recommander au MPO la fermeture de secteurs coquiller à cause de niveaux inacceptables de biotoxines marines, de dégradation microbiologique et de substances chimiques dans le stock de mollusques et d'aviser le MPO lorsque les secteurs coquillers sont acceptables pour la pêche des mollusques;
5. de revoir les renvois du MPO pour la délivrance de permis de récolte dans des secteurs fermés à des fins de reparcage ou de dépuration;
6. de tenir les dossiers, les bases de données et autres documents justifiant les fermetures pour cause de biotoxines marines, de dégradation microbiologique et de substances chimiques, recommander des mesures de fermeture et des évaluations administratives par des vérificateurs internes et externes;
7. d'assurer l'application appropriée des procédures d'analyse et de rapport prescrites dans les laboratoires de l'ACIA et les laboratoires privés approuvés conformément au Manuel des opérations du PCCSM, y compris l'assurance et le contrôle de la qualité et les normes de rendement des données produites en laboratoire;
8. d'assurer l'application appropriée des procédures prescrites d'échantillonnage par des parties qualifiées, y compris l'assurance et le contrôle de la qualité des échantillons prélevés;
9. d'aider le MPO à mener son activité de notification prévue au paragraphe 13.1.3(e) et de fournir ou de rendre disponibles aux intéressés des renseignements sur les activités du programme;
10. de mettre en œuvre les éléments ACIA des plans de gestion élaborés en commun pour les secteurs « agréés sous condition »;
11. de participer au programme de vérification du PCCSM ainsi qu'aux vérifications externes menées par des organismes comme Santé Canada et la Food and Drug Administration des États-Unis.

Responsabilités du MPO

Le MPO est l'organisme compétent pour l'administration du PCCSM en ce qui concerne la récolte des mollusques et est chargé :

1. d'ouvrir et de fermer les secteurs coquillers d'après :
    - les recommandations en matière de classification formulées par ECCC en fonction de la qualité sanitaire et bactériologique des eaux des secteurs coquilliers et acceptées par les comités régionaux de classification des secteurs coquillers;
    - les recommandations de l'ACIA sur les niveaux des biotoxines marines, de la dégradation microbiologique et des substances chimiques dans les secteurs de croissance des mollusques;
2. d'annoncer, de faire patrouiller et de faire observer les fermetures de secteurs de croissance des mollusques conformément à la Loi sur les pêches;
3. de contrôler les opérations de reparcage des mollusques et la récolte à des fins de dépuration;
4. de mettre en œuvre les éléments MPO des plans de gestion élaborés en commun pour les secteurs « agréés sous condition »;
5. de fournir à l'ACIA, à ECCC, aux intervenants et aux autres intéressés des avis sur les emplacements, les limites et les calendriers des fermetures et des ouvertures de la récolte;

Source: Protocole d'entente entre l'Agence canadienne d'inspection des aliments (« ACIA ») et Pêches et des Océans Canada (« MPO ») et Environnement Canada (« EC ») concernant le Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques (« PCCSM »)

Annexe F – Rôles et responsabilités dans le cadre du PCCSM (suite)

6. de tenir des dossiers sur les ouvertures et les fermetures des secteurs coquillers ainsi que sur les patrouilles de surveillance, à l'appui des examens par des vérificateurs externes ou internes, et fournir à l'ACIA et à ECCC des rapports annuels sur les activités des patrouilles;
7. de consulter l'ACIA et ECCC avant de commencer toute nouvelle pêche de développement ou d'exploration des mollusques et/ou de délivrer toute nouvelle licence ou tout nouveau permis à cette fin;
8. de participer au programme de vérification du PCCSM ainsi qu'aux vérifications externes menées par des organismes comme Santé Canada et la Food and Drug Administration des États-Unis.

Responsabilités d'ECCC

ECCC est l'organisme compétent pour l'administration du PCCSM en ce qui concerne les recommandations de classification des eaux de croissance des mollusques en fonction des conditions sanitaires et bactériologiques qui y règnent et est chargé :

1. d'effectuer des relevés détaillés de la qualité sanitaire et bactériologique des eaux des secteurs coquillers au Canada, selon les critères du Manuel des opérations du PCCSM;
2. de déterminer, à partir des relevés, les sources de pollution ponctuelle et diffuse, le degré et l'étendue de la contamination du secteur, et de recommander l'emplacement des limites des secteurs fermées;
3. de recommander aux comités régionaux de classification des secteurs coquillers des classifications des secteurs coquillers et leurs limites en fonction des résultats des relevés, et des définitions à des fins de classification dans le Manuel des opérations du PCCSM;
4. de tenir des dossiers, des bases de données, des cartes sectorielles, des rapports de relevés, des fichiers centraux et d'autres documents justifiant les mesures de classification et les revues administratives par des vérificateurs internes et externes;
6. d'assurer l'application appropriée des procédures d'analyse et de rapports prescrites dans les laboratoires d'ECCC, les laboratoires privés agréés conformément au Manuel des opérations du PCCSM et les laboratoires sous-contrat avec y compris l'assurance et le contrôle de la qualité des données produites en laboratoire;
7. d'assurer l'application appropriée des procédures prescrites d'échantillonnage par les parties qualifiées, y compris l'assurance et le contrôle de la qualité des échantillons prélevés;
8. de promouvoir la prévention de la pollution, la conformité aux règlements, la récupération et la restauration des secteurs coquillers, de concert avec des organismes fédéraux, provinciaux, municipaux et autres intervenants;
9. d'aider le MPO à exécuter son activité de notification conformément au paragraphe 13.1.3(e) et de fournir ou de rendre disponibles aux intéressés des renseignements sur les activités du programme;
10. de remettre au MPO, sur demande, les renseignements disponibles sur la qualité des eaux des secteurs proposés à des fins de reparcage;
11. de mettre en œuvre les éléments ECCC dans les plans de gestion élaborés conjointement pour les secteurs « agréés sous condition »;
12. de participer au programme de vérification du PCCSM ainsi qu'aux vérifications externes menées par des organismes comme Santé Canada et la Food and Drug Administration des États-Unis.

Source: Protocole d'entente entre l'Agence canadienne d'inspection des aliments (« ACIA ») et Pêches et des Océans Canada (« MPO ») et Environnement Canada (« EC ») concernant le Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques (« PCCSM »)

Annexe G – Données supplémentaires sur les coûts estimatifs actuels* d'exécution du PCCSM

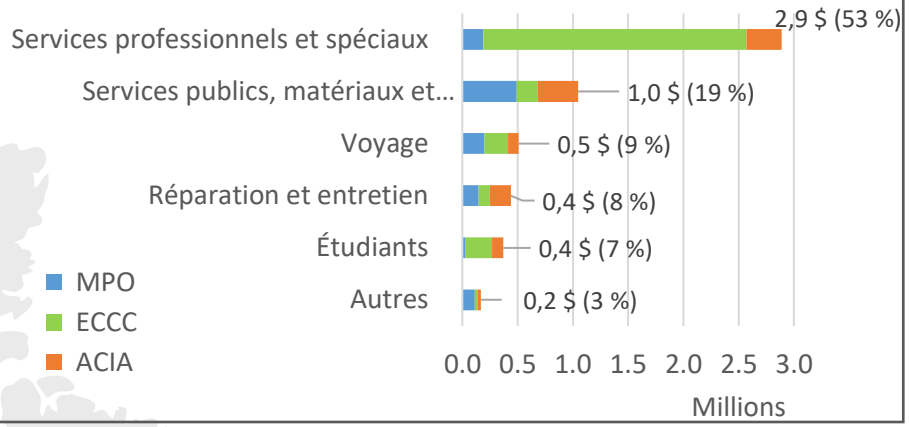
43 membres du personnel ont été consultés pour l'exercice d'estimation

ECCC	4
ACIA	17
MPO	22

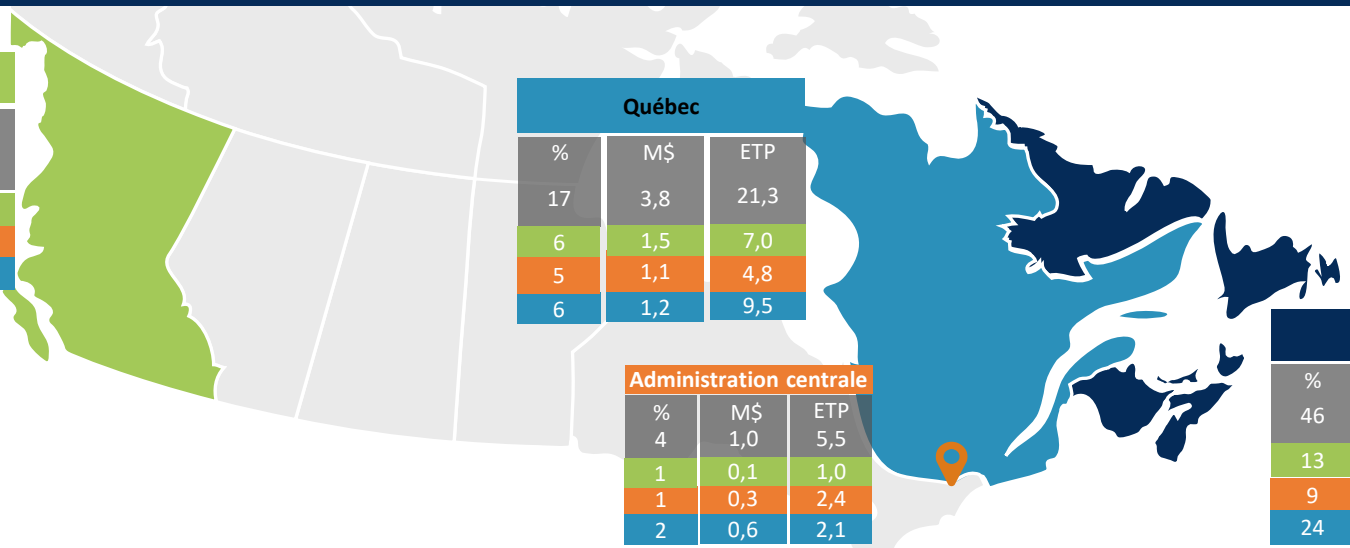
Coûts estimatifs par catégorie (en millions de dollars)

	Salaires	F et E	Immobilisations	Total		ETP
ECCC	3,2	3,2	0,1	6,5	30 %	38,0
ACIA	3,6	1,1	0,8	5,5	25 %	43,7
MPO	7,6	1,1	1,2	9,9	45 %	83,7
Total	14,4	5,4	2,1	21,9		165,4
	66 %	25 %	9 %			

Information sur les coûts de fonctionnement et d'entretien



Représentation des coûts estimatifs par région du PCCSM



Pacifique

%	M$	ETP
32	7,0	57,3
9	1,9	13,0
10	2,2	19,0
13	2,9	25,3

Québec

%	M$	ETP
17	3,8	21,3
6	1,5	7,0
5	1,1	4,8
6	1,2	9,5

Administration centrale

%	M$	ETP
4	1,0	5,5
1	0,1	1,0
1	0,3	2,4
2	0,6	2,1

Atlantique

%	M$	ETP
46	10,1	81,3
13	3,0	17,0
9	1,9	17,5
24	5,2	46,8

* On a demandé aux experts en la matière d'estimer les coûts « actuels ». Compte tenu de l'influence de la pandémie, ils ont utilisé des montant représentatifs d'une année normale.

Annexe H – PLAN D'ACTION DE LA GESTION (PAG)

Évaluation du Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques (PCCSM) (Projet # 96744)
Date du Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation (CMRÉ) : Le 9 juin 2022
Date cible d'achèvement du PAG : Novembre 2024
SMA/CTD responsable : Comité directeur des SMA du PCCSM

Recommandation 1 : Date d'achèvement : Novembre 2023
Recommandation : Il est recommandé que le Comité directeur des SMA du PCCSM élabore, énonce 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. **Justification :** The Le PCCSM s'est concentré sur les mêmes objectifs depuis sa création et une orientation fondamentale fait défaut afin de guider le personnel sur la manière de l'exécuter dans l'environnement actuel de pressions et de demandes accrues et un contexte opérationnel modifié. On constate un manque de clarté quant à savoir à qui le programme est censé s'adresser au-delà des cueilleurs commerciaux existants, et à la façon dont les priorités devraient être établies. L'accent mis sur les marchés commerciaux a une incidence sur l'exécution pour les autres intervenants et partenaires, comme les cueilleurs récréatifs, les Autochtones qui pratiquent la cueillette à des fins ASR ou les entreprises qui ne reçoivent pas le même niveau de service ou qui assument des coûts supplémentaires liés à l'ouverture de nouvelles zones de récolte. Ce manque d'orientation stratégique et de leadership n'est pas nouveau, puisqu'il a été soulevé lors de multiples examens du programme, y compris son évaluation horizontale en 2007. Le personnel opérationnel qui fait face à ces pressions sur le terrain a besoin de plus de clarté et d'outils pour combler les lacunes actuelles en vue de satisfaire aux besoins des intervenants et des partenaires du programme.
Réponse de la gestion
Il est convenu que les demandes croissantes liées au programme et l'évolution des exigences opérationnelles nécessitent l'adoption d'une nouvelle approche stratégique pour les partenaires et les intervenants du PCCSM. Les mesures de contrôle du gouvernement du Canada en matière de salubrité des mollusques existent depuis près de cent ans. Tout au long de l'évolution du programme, les partenaires du PCCSM ont eu comme objectif commun de protéger les consommateurs, au pays et à l'étranger, contre les mollusques impropres à la consommation. Les partenaires du PCCSM estiment que la conception et la prestation d'un programme national fondé sur la science favorisent les échanges commerciaux, sans oublier que le programme contribue aussi à la récolte sécuritaire de mollusques à des fins alimentaires, sociales, rituelles et récréatives. Les partenaires du PCCSM reconnaissent les avantages de se doter de politiques et de communications transparentes. Cette recommandation est conforme à l'examen en cours des priorités et des approches en matière de prestation de programmes, et fournit aux partenaires un contexte et des renseignements supplémentaires à considérer. Cet exercice permettra d'avoir une compréhension commune des priorités et des objectifs pour nous aider à déterminer et à communiquer la meilleure façon de continuer à assurer la sécurité alimentaire des cueilleurs, à soutenir l'industrie et à répondre aux demandes d'expansion du programme.

Annexe H – Management Action Plan (MAP)

Lien avec les résultats généraux du programme ou du ministère (s'il y a lieu)			
<u>Pêches et Océans Canada:</u> Cadre ministériel des résultats - 2020-2021 Résultat 1.1 : Les pêches canadiennes sont gérées de manière durable Résultat 1.2 : L'aquaculture canadienne est gérée de manière durable <u>l'Agence canadienne d'inspection des aliments :</u> Résultat du programme 9 : Les risques sont gérés <u>Environnement et Changement climatique Canada</u> : Cadre ministériel des résultats de 2021-2022 Résultat : Les Canadiens ont une eau propre			
Énoncé des résultats du PAG *Le résultat à atteindre en réponse à la recommandation*	**Jalons du PAG** *Accomplissements critiques pour assurer l'atteinte du résultat aux fins d'approbation du CMRÉ*	**Date d'achèvement** *mois, année*	**DG Responsable**
1. Orientation stratégique renouvelée sur les priorités, la portée et l'étendue du PCCSM.	1.1 Analyse des demandes et des pressions pour mettre à jour les priorités, la portée et l'étendue des objectifs du programme.	Mars 2023	
	1.2 Validation des nouveaux objectifs du PCCSM par le Comité des SMA.	Juin 2023	
	1.3 Offre au personnel opérationnel de tous les ministères de nouvelles orientations stratégiques sur les priorités, la portée et l'étendue du PCCSM.	Septembre 2023	
	1.4 Offre aux intervenants de nouvelles orientations stratégiques sur les priorités, la portée et l'étendue du PCCSM.	Novembre 2023	

Annexe H – Management Action Plan (MAP)

Recommandation 2 : Date d'achèvement : Novembre 2024
Recommandation : 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. **Justification :** Bien que l'ACIA, le MPO et ECCC aient des rôles et des responsabilités précis, leur interdépendance ne peut être sous-estimée lorsqu'il s'agit d'exécuter le PCCSM. Il y a un manque de clarté quant à savoir qui est le partenaire fédéral responsable du PCCSM, compte tenu des divergences entre les documents internes (qui désignent l'ACIA comme ayant ce rôle) et l'information accessible au public. Quoi qu'il en soit, l'Agence n'a pas le pouvoir de donner des directives à ses partenaires fédéraux ou d'imposer des décisions. Les partenaires utilisent le consensus pour prendre des décisions conjointes, mais il est clair que des mécanismes sont nécessaires pour améliorer la prise de décisions en temps opportun, résoudre les problèmes de longue date et aller de l'avant avec une direction unifiée qui donne au mandat intégré du PCCSM la même importance qu'aux mandats individuels des partenaires. Les comités de gouvernance interministériels actuels qui appuient le travail de collaboration entre les partenaires ne fournissent pas de soutien en temps opportun aux régions lorsqu'elles sont incapables de résoudre elles-mêmes des problèmes. Le CINM est conçu pour discuter des enjeux et faire des recommandations au Comité des opérations des DG pour décision. Cet arrangement ne fournit pas un soutien adapté aux régions, qui attendent parfois des années avant de recevoir une orientation, ou, dans le pire des cas, n'en reçoivent aucune. Des changements apportés aux principaux documents de gouvernance (mandat, protocole d'entente, etc.) pourraient aider à régler les problèmes de gouvernance. De plus, ces outils contiennent des incohérences et n'appuient pas actuellement la résolution de problèmes.
Réponse de la gestion
Il est convenu d'examiner la gouvernance du PCCSM, à la fois au niveau national et au niveau régional. Les partenaires du PCCSM s'efforcent d'offrir un programme cohésif qui tient compte des mandats des ministères ou des organismes partenaires et de l'objectif ultime du PCCSM. L'interdépendance nécessaire à la prise de bonnes décisions et à l'exécution efficace du programme sera un élément clé de l'examen de la gouvernance. Des structures de gouvernance claires fourniront des mécanismes de soutien, de prise de décisions rapide et de résolution de problèmes, et les solutions pourront ensuite être communiquées aux partenaires et aux intervenants.

Annexe H – Management Action Plan (MAP)

Lien avec les résultats généraux du programme ou du ministère (s'il y a lieu)			
Pêches et Océans Canada : Cadre ministériel des résultats - 2020-2021 Résultat 1.1 : Les pêches canadiennes sont gérées de manière durable Résultat 1.2 : L'aquaculture canadienne est gérée de manière durable l'Agence canadienne d'inspection des aliments : Résultat du programme 9 : Les risques sont gérés Environnement et Changement climatique Canada : Cadre ministériel des résultats de 2021-2022 Résultat : Les Canadiens ont une eau propre			
Énoncé des résultats du PAG *Le résultat à atteindre en réponse à la recommandation*	**Jalons du PAG** *Accomplissements critiques pour assurer l'atteinte du résultat aux fins d'approbation du CMRÉ*	**Date d'achèvement** *mois, année*	**DG Responsable**
2. Un leadership plus fort et intégré du PCCSM qui améliore les processus de prise de décisions afin de fournir une orientation et des conseils en temps opportun au personnel opérationnel.	2.1 Analyser les structures de gouvernance existantes, ainsi que le mandat et le protocole d'entente, afin de relever les lacunes, d'examiner les pouvoirs décisionnels et de convenir d'un calendrier pour l'examen régulier de ces structures de gouvernance	Juin 2023	
	2.2 Présenter les améliorations proposées aux processus de gouvernance et de prise de décisions aux SMA aux fins d'approbation.	Novembre 2023	
	2.3 Le secrétariat du PCCSM distribue la structure de gouvernance mise à jour dans tous les ministères.	Novembre 2024	

Annexe H – Management Action Plan (MAP)

Recommandation 3 : Date d'achèvement : Mars 2024
Recommandation : 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. **Justification :** L'évaluation a révélé que les trois partenaires fédéraux ont atteint leur capacité maximale et que le programme dans son ensemble ne dispose pas des ressources nécessaires pour répondre aux demandes actuelles et croissantes. Pour ce faire, il a fallu donner la priorité aux zones à risque élevé, ce qui a entraîné des répercussions involontaires, comme l'entrave à la croissance du marché ou le manque de surveillance des zones fermées à long terme. Bien que la redéfinition continue des priorités afin d'ajuster l'exécution aux ressources affectées soit une option pour le programme, elle pourrait accroître les risques pour les consommateurs de mollusques et n'est pas considérée comme viable pour son exécution. À mesure que la demande de services continue de croître et que l'on envisage des options d'expansion, il faut plus de ressources spécialisées pour offrir le PCCSM de façon efficace sans compter sur d'autres sources de financement internes de façon opportuniste. De solides mécanismes de suivi des ressources sont également nécessaires pour quantifier avec exactitude le coût de la mise en œuvre du PCCSM, notamment pour mieux comprendre les lacunes de ressources afin de répondre aux demandes actuelles et croissantes des intervenants et des partenaires.
Réponse de la gestion
Il est convenu que le PCCSM a besoin d'un solide fondement en matière de financement afin de combler les lacunes au niveau des ressources, ce qui permettrait de mener les activités respectives des partenaires et d'exécuter les programmes existants et futurs. Une meilleure compréhension des dépenses du PCCSM, par exemple au moyen d'un code financier commun, fournirait des renseignements pour faciliter les discussions sur les ressources.
Lien avec les résultats généraux du programme ou du ministère (s'il y a lieu)
<u>Pêches et Océans Canada :</u> Cadre ministériel des résultats - 2020-2021 Résultat 1.1 : Les pêches canadiennes sont gérées de manière durable Résultat 1.2 : L'aquaculture canadienne est gérée de manière durable <u>l'Agence canadienne d'inspection des aliments :</u> Résultat du programme 9 : Les risques sont gérés <u>Environnement et Changement climatique Canada</u> : Cadre ministériel des résultats de 2021-2022 Résultat : Les Canadiens ont une eau propre

Annexe H – Management Action Plan (MAP)

Énoncé des résultats du PAG *Le résultat à atteindre en réponse à la recommandation*	**Jalons du PAG** *Accomplissements critiques pour assurer l'atteinte du résultat aux fins d'approbation du CMRÉ*	**Date d'achèvement** *mois, année*	**DG Responsable**
3. Les lacunes en matière de ressources sont cernées et sont comblées de façon à gérer les risques ou par l'octroi de ressources supplémentaires.	3.1 Les partenaires du PCCSM effectuent des analyses sur les options de financement du PCCSM (y compris le recouvrement des coûts et le partage des coûts) et proposent des options pour faire face aux lacunes observées au niveau des ressources et aux demandes croissantes liées aux services et à la prestation de programme.	Mars 2023	
	3.2 Élaborer une orientation pour veiller à ce que la prestation du programme se voit accorder le même niveau de priorité par l'ensemble des organisations partenaires.	Décembre 2023	
	3.3 Déterminer si un code commun à tous les ministères pourrait être créé afin d'assurer le suivi des dépenses et de les appliquer dans la mesure du possible à l'ACIA et au MPO.	Mars 2024	

Annexe H – Management Action Plan (MAP)

Recommandation 4 : Date d'achèvement : Juin 2024
Recommandation : 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. **Justification :** À mesure que le PCCSM se modernise, il faut réévaluer les besoins d'information sur le rendement et les mécanismes de collecte et de suivi des données, en mettant l'accent sur les résultats intégrés du programme. Bien que l'on recueille des données utiles sur le rendement, il existe certaines limites attribuables au manque de fiabilité, à l'inaccessibilité, au caractère incomplet et à la confusion au sujet des rôles et des responsabilités en matière de collecte et de stockage des données. De plus, même si l'absence de décès depuis 1987 est positive et pourrait être considérée comme un indicateur de la réussite du programme, un décès est en réalité le pire des scénarios et signifierait l'échec du programme. De meilleurs renseignements sont nécessaires pour suivre et démontrer ce qui fonctionne bien et ce qui doit être amélioré. Un profil de rendement intégré comportant des indicateurs et des cibles plus significatifs permettrait une compréhension plus nuancée de la capacité du programme à atteindre ses objectifs.
Réponse de la gestion
Il est convenu qu'un cadre de rendement renouvelé comprenant des indicateurs et des objectifs significatifs, et des pratiques de gestion des données, viendront améliorer notre capacité à produire des rapports fiables et précis sur le programme. Chacun des partenaires du PCCSM a ses propres approches en matière de rendement en place en vertu de la politique de résultats du gouvernement du Canada; toutefois, aucune de ces approches n'est clairement liée au PCCSM. La stratégie de mesure du rendement du PCCSM doit être réexaminée sous cet angle. Des mesures et des objectifs clairs et précis permettront de mieux analyser les données pertinentes, favorisant ainsi une amélioration continue. Des renseignements à jour sur le rendement et des processus qui permettent de les compiler plus efficacement viendront améliorer la façon dont nous évaluons notre rendement global dans le cadre du programme, en plus de démontrer aux partenaires et aux intervenants l'atteinte des résultats et des objectifs.

Annexe H – Management Action Plan (MAP)

Lien avec les résultats généraux du programme ou du ministère (s'il y a lieu)			
<u>Pêches et Océans Canada:</u> Cadre ministériel des résultats - 2020-2021 Résultat 1.1 : Les pêches canadiennes sont gérées de manière durable Résultat 1.2 : L'aquaculture canadienne est gérée de manière durable <u>l'Agence canadienne d'inspection des aliments :</u> Résultat du programme 9 : Les risques sont gérés <u>Environnement et Changement climatique Canada</u> : Cadre ministériel des résultats de 2021-2022 Résultat : Les Canadiens ont une eau propre			
Énoncé des résultats du PAG *Le résultat à atteindre en réponse à la recommandation*	**Jalons du PAG** *Accomplissements critiques pour assurer l'atteinte du résultat aux fins d'approbation du CMRÉ*	**Date d'achèvement** *mois, année*	**DG Responsable**
4. Un cadre intégré de mesure du rendement comprenant des cibles et des indicateurs significatifs qui rend compte aux Canadiens et qui soutient l'amélioration continue de la gestion et de la prestation du programme.	4.1 Les partenaires examinent et mettent à jour les stratégies de rendement, les modèles logiques et les mesures de rendement en collaboration avec leurs responsables respectifs de la mesure du rendement.	Décembre 2023	
	4.2 Établir et communiquer un processus de présentation de rapports aux SMA du PCCSM annuellement afin de surveiller le rendement et d'améliorer continuellement le programme.	Juin 2024	