

Rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada

La surveillance des prises de pêche maritime – Pêches et Océans Canada

Rapport 9



Rapport de l'auditeur indépendant | 2023



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le BVG peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur le bien-fondé de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du BVG. Ils sont effectués par des auditrices compétentes et des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

La publication est également diffusée sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This publication is also available in English.

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par la vérificatrice générale du Canada, 2023

Les icônes des objectifs de développement durable des Nations Unies sont utilisées avec leur permission.

Le contenu de cette publication n'a pas été approuvé par les Nations Unies et ne reflète pas le point de vue des Nations Unies ou de ses représentantes et représentants.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/>

N° de catalogue FA1-26/2023-1-9F-PDF

ISBN 978-0-660-68276-1

ISSN 2561-1828

Photo de la page couverture : [iStock.com/lazschu](https://www.istock.com/lazschu)

Survol



Message général

Dans l'ensemble, Pêches et Océans Canada n'avait toujours pas réussi à recueillir des données fiables et opportunes sur les prises nécessaires pour assurer la gestion durable des pêches maritimes commerciales et protéger les stocks de poissons du Canada. Les types de données recueillies comprennent le nombre de prises et de prises accessoires ou les caractéristiques biologiques (la longueur, le poids ou le sexe) des poissons capturés.

Nous avons audité ce secteur en 2016 et, sept ans plus tard, nous avons constaté que Pêches et Océans Canada n'avait toujours pas pris la plupart des mesures correctives qu'il s'était engagé à mettre en œuvre en réponse à nos recommandations. Par exemple, même si le Ministère dispose maintenant d'une politique de surveillance des pêches, cette dernière n'était pas soutenue par des plans et des ressources et n'était pas mise en œuvre. Un grand nombre d'exigences importantes de surveillance qui accroîtraient la pertinence et la fiabilité des données sur les prises demeurent absentes ou incomplètes.

Les progrès réalisés à l'égard de la modernisation des systèmes de gestion de l'information du Ministère, un engagement pris en 2016, sont lents. Le Ministère a consacré environ 31 millions de dollars pour améliorer son système désuet afin d'intégrer toutes les régions et de fournir des données sur les prises facilement accessibles. Or, le Ministère a seulement installé les modules initiaux du nouveau système et reporté la mise en œuvre prévue en 2020 du système dans toutes les régions à 2030. Par conséquent, le Ministère n'a toujours pas de vue d'ensemble exacte sur la quantité de poissons capturés et leurs caractéristiques biologiques lui permettant de prendre des décisions éclairées.

Sans données fiables et opportunes sur les prises, le Ministère ne dispose pas de l'information importante dont il a besoin pour assurer la gestion durable des pêches. Il est donc exposé au risque que les stocks de poissons soient surexploités. L'effondrement de la population de morue franche dans les années 1990, ainsi que ses répercussions profondes sur l'économie et la société, a démontré que le rétablissement des stocks de poissons est beaucoup plus difficile et exige bien plus de ressources que le maintien de la population d'une espèce à des niveaux sains.

Principales constatations et données clés

- La pêche et les activités connexes représentent le gagne-pain de près de 72 000 Canadiens et Canadiennes. En 2021, les pêches maritimes commerciales du pays ont été évaluées à 4,6 milliards de dollars.
- En 2022, il y avait 156 stocks de poissons maritimes commerciaux clés gérés par le gouvernement fédéral sur les côtes est et ouest du Canada et dans l'Arctique. Aucun de ces stocks n'avait été évalué selon tous les éléments de la politique de surveillance des pêches de Pêches et Océans Canada afin de déterminer si le niveau de surveillance était adéquat.
- Le Ministère n'avait pas entièrement respecté son engagement, pris en 2016, de moderniser ses systèmes de gestion de l'information sur les pêches d'ici à 2020, notamment par la création d'un système intégré pour toutes les régions.
- Le Ministère ne s'était toujours pas assuré que les données sur les prises recueillies par les observatrices tierces et observateurs tiers étaient fiables et opportunes.

Les **Recommandations et réponses** se trouvent à la fin du présent rapport.

Table des matières

Introduction	1
Contexte	1
Objet de l'audit	5
Constatations et recommandations	6
Pêches et Océans Canada n'avait pas mis en œuvre sa politique en vue de régler les problèmes connus liés aux exigences de surveillance	6
La politique de surveillance des pêches n'était pas mise en œuvre.....	7
Le Ministère avait pris du retard dans la modernisation de ses systèmes de gestion de l'information sur les pêches	9
Des systèmes de gestion de l'information désuets	10
Le Ministère ne s'était pas assuré que les données sur les prises recueillies par les entreprises d'observation tierces étaient fiables et opportunes	12
L'absence d'amélioration de la surveillance des observatrices tierces et des observateurs tiers	14
Des lacunes concernant le respect des exigences relatives à la couverture minimale et à la pertinence des données pour les observatrices tierces et les observateurs tiers.....	17
Renseignements sur les prises de pêche utilisés pour soutenir les décisions de gestion concernant l'exploitation durable des pêches.....	24
Conclusion	25
À propos de l'audit	26
Recommandations et réponses	31

Introduction

Contexte

La surveillance des prises de pêche maritime

9.1 Au Canada, la pêche et les activités connexes représentent le gagne-pain de près de 72 000 personnes. En 2021, les pêches maritimes commerciales du pays étaient évaluées à 4,6 milliards de dollars. Toutefois, les écosystèmes marins du Canada subissent d'importantes pressions en raison de la perte des habitats et de leur dégradation, des espèces envahissantes, de la pollution, des changements climatiques et de la pêche.

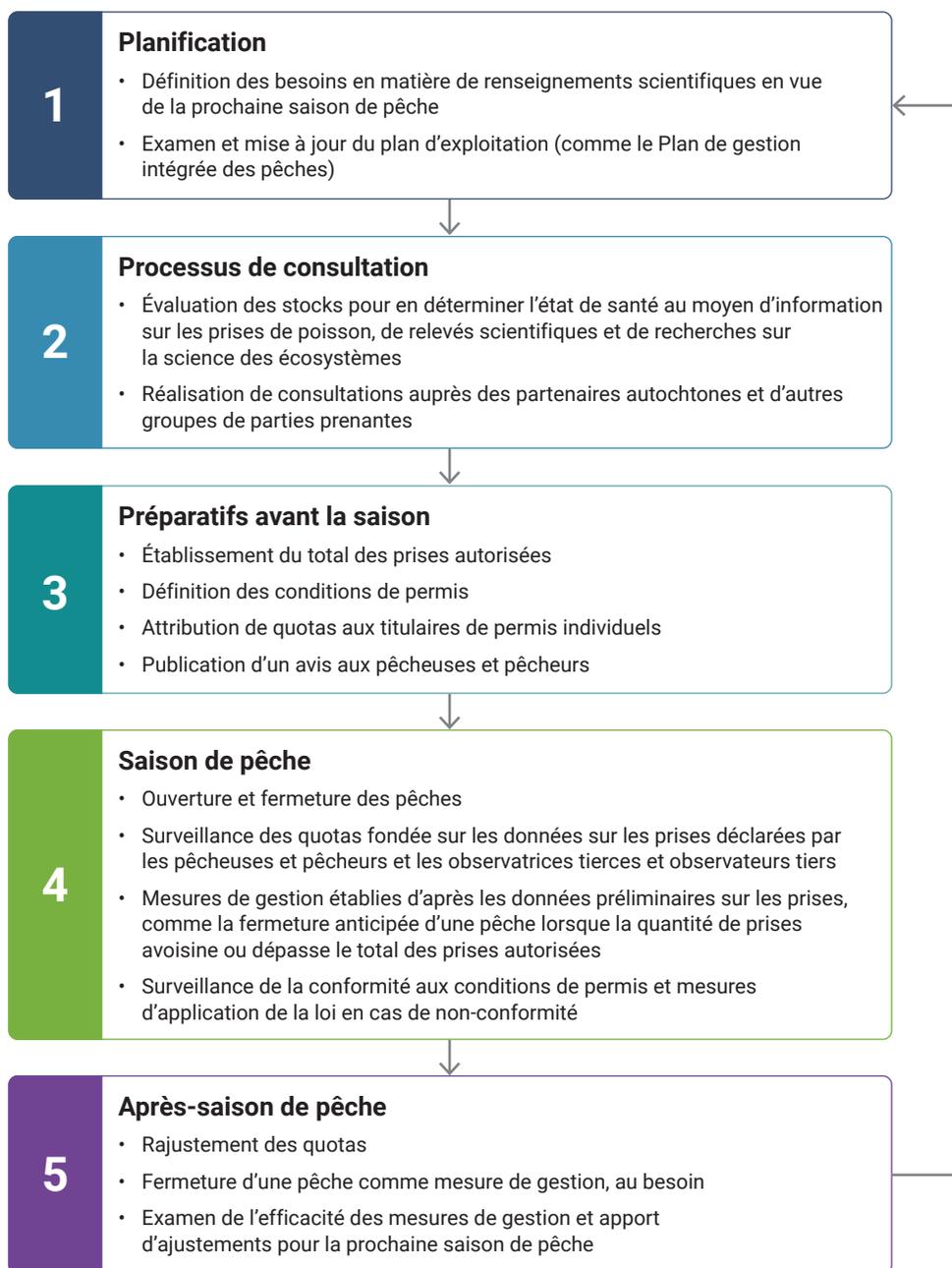
9.2 La gestion des pêches est un problème de longue date au Canada. Il est important de surveiller les prises de pêche pour ne pas répéter les erreurs du passé. Par exemple, jusqu'aux dernières décennies du 20^e siècle, les stocks de morue franche étaient abondants au large de la côte est du Canada. Les stocks de poissons ont été surexploités, et la population de morue franche s'est effondrée. En 1992, le gouvernement du Canada a imposé un moratoire sur la pêche à la morue dans cette région. Les stocks de morue franche ne se sont toutefois pas rétablis depuis. L'effondrement de la pêche à la morue a eu une incidence bien au-delà des enjeux environnementaux : des milliers d'emplois ont été perdus, ce qui a créé de l'instabilité sur le plan social et culturel sur la côte est du Canada.

9.3 Pêches et Océans Canada gère les pêches au moyen d'un cycle de gestion annuel comportant cinq étapes (voir la pièce 9.1). La gestion durable des pêches comprend la surveillance des prises, qui permet d'obtenir des renseignements tels que des données sur les prises comme la quantité de prises et de **prises accessoires**¹ et les caractéristiques biologiques (la longueur, le poids ou le sexe) des poissons capturés. Ces renseignements peuvent appuyer les décisions de gestion, notamment la fermeture d'une pêche pour éviter l'épuisement des stocks de poissons. Ils appuient aussi les évaluations scientifiques de la santé des stocks de poissons et l'établissement de quotas saisonniers pour assurer l'utilisation durable à long terme des ressources halieutiques. Pour que ces efforts soient couronnés de succès, des données fiables, opportunes et accessibles sont essentielles. Pour être fiables, les données sur les prises de poisson doivent être de qualité suffisante et découler de la mise en œuvre de

1 **Prises accessoires** – Poissons ou autres espèces marines qui sont capturés involontairement lors de la pêche d'une autre espèce.

programmes et d'exigences de surveillance adéquats pour appuyer l'atteinte des objectifs de pêche. Les données sur les prises de poisson font également l'objet d'une surveillance ministérielle, qui consiste notamment à s'assurer que les exigences en matière de surveillance sont respectées, en particulier conformément aux niveaux de couverture et aux délais établis.

Pièce 9.1 – Le cycle annuel de gestion des pêches de Pêches et Océans Canada



Source : D'après des renseignements fournis par Pêches et Océans Canada

9.4 Pêches et Océans Canada se sert de divers outils de surveillance pour recueillir des données sur les prises et les prises accessoires au cours d'une saison de pêche. Ces outils comprennent notamment les journaux de bord des pêcheuses et pêcheurs (qui sont des registres papier ou électroniques faisant état des activités de pêche) et des appareils électroniques (notamment des caméras à bord des navires qui permettent de valider les données sur les prises et les activités de pêche). Un autre outil de surveillance est l'observation par le personnel d'entreprises tierces indépendantes, qui vérifie les données sur les prises et fournit au Ministère des renseignements sur les caractéristiques biologiques. Les observatrices tierces et observateurs tiers recueillent des données sur les navires en mer et à quai. Pour l'observation en mer et la vérification à quai, le Ministère détermine les niveaux de couverture de surveillance en consultation avec l'industrie de la pêche, c'est-à-dire qu'il établit le pourcentage ou le nombre de sorties en mer pour lesquelles les observatrices et observateurs doivent surveiller les activités de pêche.

9.5 En 2013, le Ministère a mis en œuvre un modèle à fournisseurs multiples pour la surveillance et l'observation des prises de pêche. Dans le cadre de ce modèle, le Ministère désigne les entreprises qui possèdent les qualifications requises pour assurer la surveillance des prises. L'industrie de la pêche et les pêcheuses et pêcheurs peuvent choisir entre des entreprises d'observation tierces désignées et payer pour leurs services. Pour obtenir et maintenir leur désignation, les entreprises d'observation tierces sont tenues de divulguer et d'atténuer tout conflit d'intérêts.

9.6 En septembre 2015, le Canada a adopté le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, qui comprend 17 objectifs de développement durable. La surveillance des prises de pêche est liée à l'objectif de développement durable 14 (Vie aquatique), et plus précisément à la cible 14.4 :



Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable

Source : Nations Unies

D'ici 2020, réglementer efficacement la pêche et mettre un terme à la surpêche, à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et aux pratiques de pêche destructrices et exécuter des plans de gestion fondés sur des données scientifiques, l'objectif étant de rétablir les stocks de poissons le plus rapidement possible, au moins à des niveaux permettant d'obtenir un rendement constant maximal compte tenu des caractéristiques biologiques.

Cette cible internationale a été intégrée à la Stratégie fédérale de développement durable 2022-2026 dans le cadre de l'engagement du Canada envers la conservation et la protection de ses océans.

Rôles et responsabilités

9.7 Pêches et Océans Canada est le ministère fédéral chargé de veiller à ce que les pêches canadiennes soient gérées de façon durable. Il doit également veiller à ce que les pêches, les océans et les écosystèmes aquatiques soient protégés contre toute exploitation illégale et que les pêches canadiennes puissent continuer à faire croître l'économie et à soutenir les collectivités côtières. Aux termes de la *Loi sur les pêches*, le Ministère surveille les pêches maritimes commerciales dans les eaux canadiennes de six régions administratives : Pacifique, Arctique, Québec, Golfe, Maritimes et Terre-Neuve-et-Labrador. En outre, certaines pêches relèvent de la division administrative de la région de la capitale nationale. En 2022, il y avait dans les eaux canadiennes 156 stocks de poissons maritimes commerciaux gérés par le gouvernement fédéral. Il s'agissait notamment de stocks de poissons importants pour des motifs économiques, culturels ou relatifs aux écosystèmes ou revêtant une valeur emblématique.

9.8 Pour gérer l'exploitation des stocks de poissons maritimes commerciaux clés, le Ministère établit chaque année le **total des prises autorisées**² pour la plupart des pêches. Il s'agit d'un outil permettant d'assurer une gestion durable des ressources conformément à l'objectif de conservation des stocks de poissons. Le Ministère peut prendre d'autres mesures pour contrôler l'exploitation, par exemple préciser le type et le nombre d'engins de pêche permis ainsi que des dates d'ouverture et de fermeture précises pour la pêche d'un stock en particulier. Au titre de la *Loi sur les pêches*, la ministre des Pêches et des Océans peut délivrer des permis de pêche. Conformément au *Règlement de pêche (dispositions générales)*, la ministre délivre aux pêcheuses et pêcheurs des permis définissant les conditions à respecter. Ces conditions peuvent indiquer les quotas de prises autorisées attribués à la pêcheuse ou au pêcheur, s'il y a lieu. Elles comportent aussi des exigences concernant la collecte de données sur les prises à l'aide de divers outils de surveillance ainsi que la communication de ces données à Pêches et Océans Canada.

9.9 Aux termes de la *Loi sur les pêches*, la ministre peut exiger que les pêcheuses et pêcheurs tiennent des registres de leurs activités de pêche et soumettent les renseignements dans le format précisé et à la date prescrite. Le Ministère se sert de cette information pour réaliser des recherches, créer une banque de données, établir des objectifs et des codes de pratique ou préparer des rapports sur l'état des pêches, du poisson ou de son habitat.

2 **Total des prises autorisées** – Quantité maximale de stock de poissons (habituellement en tonnes) qui peut être prise au cours d'une saison de pêche donnée. Chaque pêcheuse et pêcheur se voit attribuer une part ou un quota du total des prises autorisées pour certaines pêches.

9.10 Le Ministère a la responsabilité de surveiller le rendement des entreprises d'observation tierces. Il doit notamment surveiller la couverture, la qualité et la pertinence des données fournies par ces entreprises et effectuer des vérifications pour s'assurer qu'elles respectent les exigences liées à leur désignation.

Objet de l'audit

9.11 Cet audit visait à déterminer si Pêches et Océans Canada avait obtenu des renseignements fiables et opportuns sur la surveillance des prises de pêche et s'il avait utilisé ces renseignements pour appuyer ses décisions visant à gérer de manière durable l'exploitation des pêches maritimes commerciales.

9.12 Cet audit est important parce que la surveillance des prises est nécessaire pour déterminer la quantité de poissons capturés ainsi que leurs caractéristiques biologiques et les prises accessoires. Des données fiables et opportunes sur les prises sont essentielles pour évaluer si les pêches réelles s'inscrivent dans les limites de prise autorisées que le Ministère a établies pour chaque stock. Les données sur les prises sont aussi importantes parce qu'elles peuvent éclairer les évaluations scientifiques de la santé des stocks de poissons, qui aident le Ministère à fixer les quotas saisonniers favorisant l'utilisation durable à long terme des ressources halieutiques. Les données sur les prises sont aussi essentielles pour appuyer la prise de décisions efficaces sur la gestion, comme la fermeture possible d'une pêche pour éviter l'appauvrissement des populations de poissons.

9.13 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport, donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations et recommandations

Pêches et Océans Canada n'avait pas mis en œuvre sa politique en vue de régler les problèmes connus liés aux exigences de surveillance

Importance de cette constatation

9.14 Cette constatation est importante parce que les exigences en matière de surveillance sont de première nécessité pour la collecte de données fiables, opportunes et accessibles de la part des pêcheuses et pêcheurs ainsi que des observatrices tierces et observateurs tiers. Pêches et Océans Canada s'appuie sur ces données pour réaliser ses activités de base, notamment la gestion durable des pêches, l'évaluation des stocks de poissons et la mise en application des règlements et des conditions de permis.

Contexte

9.15 Pour gérer les stocks de poissons, le Ministère établit des exigences de surveillance qui lui permettra d'obtenir les données fiables, opportunes et accessibles sur les prises de pêche dont il a besoin. Le Ministère communique aux pêcheuses et pêcheurs et aux observatrices tierces et observateurs tiers le type de données recherchées, notamment :

- le nombre de poissons capturés et leurs caractéristiques (p. ex. le nombre de poissons conservés et rejetés, les prises accessoires, des données biologiques sur les poissons capturés ou le nombre de pièges installés au cours de chaque expédition de pêche);
- les outils utilisés pour recueillir les données (p. ex. les journaux de bord, l'observation en mer, la vérification à quai ou les caméras à bord des navires);
- les pourcentages de couverture;
- la pertinence des données provenant d'observatrices tierces et d'observateurs tiers et de pêcheuses et pêcheurs.

9.16 Dans le cadre de notre audit de 2016 sur la durabilité des principaux stocks de poissons du Canada, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas de justification claire pour déterminer le niveau cible de présence des observatrices et observateurs en mer nécessaire pour fournir de l'information aux fins de la gestion des stocks. En réponse à notre recommandation, le Ministère s'était engagé à finaliser une politique en 2017 qui mettrait en place une méthode fondée sur les

risques pour déterminer la couverture de la surveillance des pêches, garantir l'uniformité dans l'ensemble des pêches et rendre disponible des données fiables et à jour pour la gestion des pêches.

La politique de surveillance des pêches n'était pas mise en œuvre

Constatations

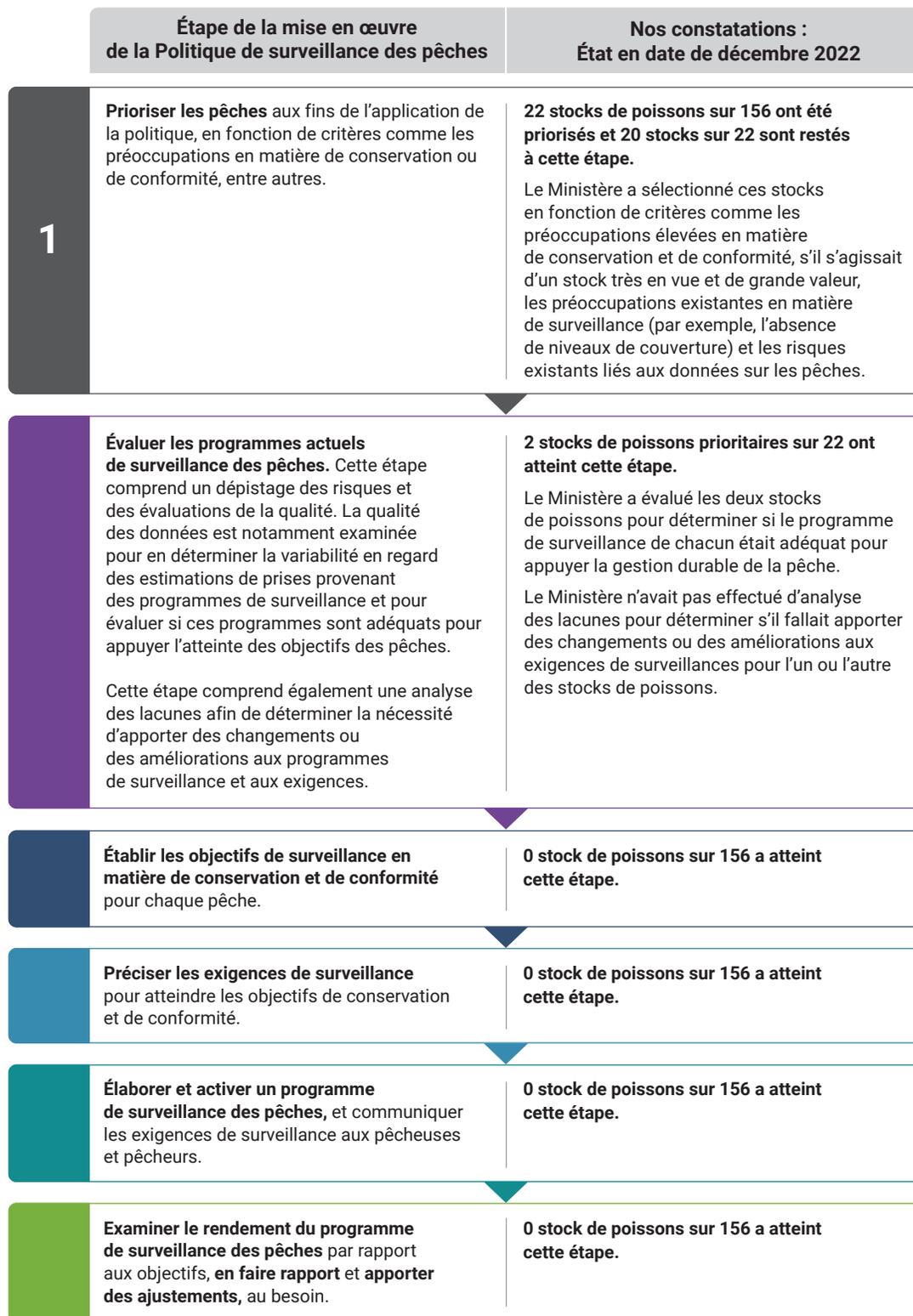
9.17 Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada avait finalisé et approuvé sa Politique de surveillance des pêches en 2019. Un des objectifs principaux de la politique consiste à fournir des renseignements fiables, opportuns et accessibles pour assurer la gestion durable des pêches. La politique prévoit un cadre pour l'examen des exigences de surveillance actuelles pour déterminer si elles sont adéquates ou si elles doivent être actualisées. Pour mettre en œuvre la politique, le Ministère a établi une procédure en six étapes qui consiste d'abord à déterminer l'ordre de priorité des stocks dont les exigences de surveillance doivent être évaluées, puis à relever les secteurs à améliorer, en précisant les nouvelles exigences et en les communiquant aux pêcheuses et aux pêcheurs.

9.18 Toutefois, nous avons constaté que, de 2019 à 2022, le Ministère avait priorisé uniquement 22 stocks de poissons maritimes commerciaux principaux aux fins de l'application de la politique sur 156 et qu'il n'avait achevé d'évaluation des exigences de surveillance pour aucun de ces stocks (voir la pièce 9.2). Il en résulte que le Ministère n'avait mis en œuvre la politique pour aucun des stocks de poissons et que les problèmes connus liés à la fiabilité et à la pertinence des données persistaient.

9.19 Avant l'élaboration de la Politique de surveillance des pêches, le Ministère a reconnu qu'il n'avait jamais effectué d'examen systématique de ses exigences de surveillance. Par conséquent, les exigences pour des pêches similaires variaient et, pour la plupart des pêches, il n'y avait aucune justification des niveaux de couverture de surveillance. Nous avons constaté que cette situation avait entraîné des problèmes de fiabilité, y compris liés à la pertinence.

9.20 La Politique de surveillance des pêches prévoit un cadre pour la tenue de consultations avec les parties prenantes et les groupes autochtones à diverses étapes de la mise en œuvre, dès la priorisation des pêches à évaluer. Nous avons constaté que, dans le cadre des travaux de priorisation effectués à ce jour, le Ministère n'avait pas tenu de consultations auprès de parties prenantes et de groupes autochtones, comme l'exigeait la politique.

Pièce 9.2 – En date de décembre 2022, aucun des stocks de poissons n’avait fait l’objet de plus d’une évaluation des exigences de surveillance actuelles



Source : D’après notre analyse des renseignements fournis par Pêches et Océans Canada, notamment Pêches et Océans Canada, Introduction aux étapes de la procédure de mise en œuvre de la Politique de surveillance des pêches, 2019

9.21 La Politique de surveillance des pêches comporte des dispositions sur l'élaboration et la mise en œuvre de plans de travail ainsi que le suivi du progrès. Malgré cela, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas préparé de plan d'action ni précisé de mesures concrètes assorties d'échéanciers. Le Ministère n'avait pas non plus de mécanisme en place pour suivre et évaluer le progrès.

9.22 En outre, nous avons constaté qu'à la suite de l'approbation de la politique en 2019, le Ministère n'avait pas évalué les ressources nécessaires pour sa mise en œuvre. Cette omission avait compromis la capacité du Ministère à réaliser la politique. À l'époque, le Ministère n'avait pas cherché à obtenir un financement réservé à la mise en œuvre de la politique ou à réaffecter des fonds à l'interne à cette fin.

Recommandation

9.23 Pêches et Océans Canada devrait simplifier la mise en œuvre de sa Politique de surveillance des pêches en :

- préparant et en mettant en œuvre un plan d'action assorti d'étapes et d'échéanciers clairement définis pour évaluer les écarts dans les exigences de surveillance;
- établissant de nouvelles exigences de surveillance au besoin et en les mettant en application;
- assurant la surveillance de la mise en œuvre de la politique, notamment en vérifiant que la qualité des données sur les prises est adéquate et en procédant à des examens et à des ajustements sur une base régulière.

Réponse du Ministère – *Recommandation acceptée.*

Les réponses détaillées se trouvent dans les **Recommandations et réponses** à la fin du présent rapport.

Le Ministère avait pris du retard dans la modernisation de ses systèmes de gestion de l'information sur les pêches

Importance de cette constatation

9.24 Cette constatation est importante parce que des méthodes de collecte de données et des systèmes de gestion de l'information modernisés dans l'ensemble du Canada aideraient Pêches et Océans Canada à avoir accès à des données fiables et opportunes sur la surveillance des pêches, ce qui l'aiderait à prendre des décisions efficaces et opportunes.

Contexte

9.25 Dans notre rapport de 2016 sur la durabilité des principaux stocks de poissons du Canada, nous avons constaté que les six régions du Ministère se servaient de systèmes d'information régionaux et, dans certains cas, de systèmes propres à un stock en particulier pour la gestion des pêches. Nous avons également constaté que ces systèmes ne communiquaient pas entre eux. Ce manque d'intégration des systèmes a exposé le Ministère au risque de ne pas pouvoir facilement obtenir les données de qualité dont il avait besoin pour prendre des décisions efficaces et opportunes. Nous avons recommandé au Ministère de mettre au point un ou plusieurs systèmes qui permettraient de disposer de données et de les comparer. En réponse à cette recommandation, le Ministère s'était engagé à mettre en œuvre un tel système en 2020 au plus tard.

9.26 Les lacunes dans les systèmes de gestion de l'information persistent depuis longtemps au Ministère. Les efforts de celui-ci pour corriger ces lacunes visaient à améliorer la qualité des données et l'intégration des systèmes afin que les décisionnaires disposent de données fiables sur les prises au besoin.

9.27 En 2003, le Ministère a introduit le concept d'utilisation de journaux de bord électroniques pour remplacer un jour les journaux sur papier pour toutes les pêches commerciales du Canada. Les journaux de bord électroniques permettent aux pêcheuses et pêcheurs d'envoyer des données sur les prises de façon électronique au Ministère à la fin de chaque expédition de pêche au lieu d'envoyer par la poste des journaux sur papier, dont les données sont ensuite consignées manuellement dans le système. Cela avait pour but de résoudre les problèmes liés à la pertinence des données et d'accroître la fiabilité de celles-ci en réduisant les erreurs attribuables à la saisie manuelle.

Des systèmes de gestion de l'information désuets

Constatations

9.28 Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada n'avait pas respecté son engagement de lancer un nouveau système national consolidé et intégré de gestion de l'information en 2020 au plus tard. Néanmoins, nous avons constaté qu'entre les exercices 2015-2016 et 2022-2023, le Ministère avait consacré environ 31 millions de dollars à l'amélioration de ses systèmes de gestion de l'information désuets.

9.29 Plus particulièrement, nous avons constaté qu'en 2021, le Ministère avait commencé l'élaboration du Système d'information sur les pêches canadiennes qui assurerait un accès facile aux données sur les prises afin d'appuyer la prise de décisions. Le Ministère avait

prévu de d'abord mettre en œuvre le système dans la région de Terre-Neuve-et-Labrador et de le déployer ensuite progressivement dans d'autres régions.

9.30 Au moment de l'audit, nous avons toutefois constaté que le Ministère n'avait pas achevé des composantes clés du Système d'information sur les pêches canadiennes liées à nos travaux d'audit. Ces composantes comprenaient un système de gestion des quotas, qui avait été mis en service dans cinq régions sur six du Ministère, ainsi qu'un système de surveillance et de contrôle des prises, qui était encore au tout début de l'étape d'élaboration dans la région de Terre-Neuve-et-Labrador. Dans l'ensemble, l'objectif du Ministère était de terminer l'intégration nationale du Système d'information sur les pêches canadiennes d'ici l'exercice 2029-2030, soit dix ans après le délai prévu au départ.

9.31 En raison de l'absence d'un système intégré dans l'ensemble du Canada, le Ministère avait toujours des problèmes liés au manque d'intégration et d'accès facile à des données fiables et opportunes sur les prises.

9.32 En 2014, afin d'améliorer la collecte de données par les pêcheuses commerciales et les pêcheurs commerciaux, le Ministère a commencé à travailler sur l'initiative nationale sur les journaux de bord électroniques. En 2020, une note d'information interne a fait ressortir la nécessité d'améliorer la collecte de données et a indiqué que les journaux de bord électroniques seraient obligatoires en 2023 au plus tard. Au moment de l'audit, nous avons constaté que le Ministère évaluait encore les options possibles pour la conception des journaux de bord électroniques. De plus, il envisageait de prolonger l'emploi de journaux de bord sur papier au-delà de 2024 tout en autorisant le recours volontaire aux journaux de bord électroniques. Le Ministère prévoyait d'intégrer les journaux de bord électroniques dans le Système d'information sur les pêches canadiennes étant donné que l'élimination des saisies manuelles permettrait d'améliorer l'exactitude et la pertinence des données sur les prises.

Recommandation

9.33 Pour répondre aux problèmes de longue date, Pêches et Océans Canada devrait accélérer la mise en œuvre d'un système d'information national intégré sur les pêches qui permettrait au Ministère :

- de fournir rapidement un accès aux données sur les prises requises pour éclairer la gestion des pêches, notamment pour assurer la conformité aux conditions de pêche et des permis;
- de veiller à la qualité des renseignements sur la surveillance des pêches;

- de rendre les données sur la surveillance des pêches accessibles pour appuyer d'autres objectifs du Ministère, notamment en ce qui a trait à la science et à l'application de la loi.

Réponse du Ministère – *Recommandation acceptée.*

Les réponses détaillées se trouvent dans les **Recommandations et réponses** à la fin du présent rapport.

Le Ministère ne s'était pas assuré que les données sur les prises recueillies par les entreprises d'observation tierces étaient fiables et opportunes

Importance de cette constatation

9.34 Cette constatation est importante parce que la surveillance effectuée par les entreprises d'observation tierces devrait fournir à Pêches et Océans Canada un accès à des données fiables et opportunes sur les prises et les prises accessoires, et permettre au Ministère de veiller à établir une couverture de surveillance suffisante pour assurer la gestion des pêches. Les données sur les prises sont essentielles pour appuyer la prise de décisions opportunes en matière de gestion, particulièrement dans les cas où la quantité totale de poissons capturés dépasse les limites établies pour en assurer l'exploitation durable.

Contexte

9.35 Pêches et Océans Canada compte sur le travail d'entreprises d'observation tierces pour vérifier les données sur les prises et les prises accessoires fournies par les pêcheuses et les pêcheurs et s'acquitter des responsabilités en matière de surveillance. Leur rôle consiste à effectuer une vérification exacte, opportune et indépendante des activités de pêche. Le Ministère a deux programmes en place à l'intention des observatrices tierces et des observateurs tiers :

- Le Programme de vérification à quai assure une vérification des débarquements de poissons par des tierces parties indépendantes. Les observatrices et observateurs consignent des données sur les prises, notamment sur le poids et l'espèce. La vérification à quai est la principale source de données sur les débarquements, et la seule dans certaines régions.
- Le Programme des observateurs en mer consiste à placer des observatrices et observateurs désignés du secteur privé à bord de navires de pêche. Leurs tâches consistent à surveiller les activités

de pêche et les prises accessoires, à prélever des échantillons biologiques et à signaler les cas soupçonnés de non-conformité aux règlements sur les pêches et aux conditions des permis.

9.36 Pour obtenir et maintenir leur désignation, les entreprises d'observation tierces doivent respecter certaines exigences, notamment les suivantes :

- divulguer les conflits d'intérêts avec les entités de pêche faisant l'objet d'une surveillance, expliquer comment ces conflits seront résolus et, au bout du compte, les résoudre;
- fournir les données sur la surveillance des débarquements de poissons et les autres données recueillies en temps opportun.

9.37 Le Ministère définit les exigences en matière de surveillance, les niveaux de couverture associés et les délais de présentation des données recueillies et communique ces exigences aux observatrices tierces et aux observateurs tiers. Pour la saison de pêche de 2021, le Ministère avait déterminé que 118 stocks de poissons sur 156 faisaient l'objet d'une vérification par des observatrices tierces et des observateurs tiers. Si aucune observatrice tierce ou aucun observateur tiers n'était disponible, le Ministère s'appuyait sur les données sur les prises consignées par les pêcheuses et pêcheurs dans leurs journaux de bord.

9.38 Le Ministère doit également s'assurer que les observatrices tierces et observateurs tiers s'acquittent de leurs responsabilités de manière uniforme. À cette fin, le Ministère doit notamment surveiller le rendement des observatrices tierces et des observateurs tiers en vérifiant la couverture et la pertinence des données fournies.

9.39 Pendant la saison de pêche, le Ministère reçoit des données préliminaires sur les prises des pêcheuses et pêcheurs. Après la fin de la saison d'une pêche, le Ministère compile les données sur la surveillance des prises de poisson qui lui ont été fournies et détermine la quantité totale de poissons capturés par chaque pêche. Dans le cas des pêches où des quotas sont attribués aux pêcheuses et pêcheurs, lorsque le Ministère constate que le nombre de prises a excédé le total de prises autorisées pour un stock, il procède à un rajustement des quotas, c'est-à-dire qu'il déduit la quantité de dépassement au début de la saison suivante pour ce stock et ajuste les quotas attribués à chaque pêcheuse et pêcheur sous forme de permis de pêche.

L'absence d'amélioration de la surveillance des observatrices tierces et des observateurs tiers

Constatations

9.40 Dans notre rapport de l'automne 2016 sur la durabilité des principaux stocks de poissons du Canada, nous avons recommandé au Ministère d'améliorer sa surveillance des programmes d'observation par des tiers pour assurer une couverture suffisante des navires de pêche, l'obtention de données opportunes et l'atténuation des conflits d'intérêts potentiels ou réels concernant des entreprises d'observation.

9.41 Le Ministère s'était engagé à donner suite à notre recommandation. Plus particulièrement, le Ministère avait indiqué qu'il prendrait les mesures suivantes :

- élaborer et mettre en œuvre un protocole provisoire pour l'atténuation des conflits d'intérêts dans le cadre des programmes d'observation par des tiers;
- vérifier la conformité avec les exigences des programmes d'observation par des tiers;
- revoir les programmes d'observation par des tiers;
- établir une politique de surveillance des pêches.

Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas réalisé de progrès satisfaisants à l'égard de notre recommandation de 2016.

9.42 En 2016, le Ministère s'était engagé à élaborer et à mettre en œuvre un protocole provisoire pour l'atténuation des conflits d'intérêts dans le cadre des programmes d'observation en mer et de vérification à quai. Le Ministère avait indiqué que le protocole resterait en vigueur jusqu'à la fin de l'examen des programmes d'observation par des tiers (voir le paragraphe 9.49).

9.43 Nous avons constaté que le Ministère avait finalisé le protocole provisoire en 2017. Ce dernier décrit les étapes que les entreprises d'observation tierces et le Ministère doivent suivre pour atténuer les conflits d'intérêts signalés, par exemple des liens familiaux ou d'affaires entre des observatrices tierces et observateurs tiers et des pêcheuses et pêcheurs. Le protocole provisoire exige entre autres que le Ministère tienne une liste nationale des conflits d'intérêts signalés et des mesures d'atténuation connexes. Le protocole exige aussi que le Ministère surveille la mise en œuvre des mesures d'atténuation et qu'il prenne des mesures de suivi en cas de non-conformité.

9.44 Nous avons constaté que le protocole provisoire n'avait pas été pleinement mis en œuvre au moment de notre audit. Sur les cinq régions dans lesquelles des programmes d'observation par des tiers étaient en place, une région ne tenait pas sa propre liste de conflits d'intérêts signalés, et une autre n'avait reçu aucune déclaration de conflit d'intérêts. Les trois autres régions tenaient une liste et avaient consigné des problèmes de conflits d'intérêts concernant plus de 100 observatrices et observateurs. Deux régions sur les trois qui tenaient une liste n'avaient pas pris de mesures supplémentaires dans les cas où les mesures d'atténuation n'avaient pas été mises en œuvre. Une région tenait une liste de conflits signalés, mais avait indiqué n'avoir effectué aucune surveillance pour évaluer si les mesures d'atténuation des conflits signalés avaient été mises en œuvre. Enfin, le Ministère n'avait pas établi de liste nationale, comme il était tenu de faire.

9.45 En l'absence d'une pleine mise en œuvre du protocole provisoire, le Ministère courait un risque accru de s'appuyer sur des données inexactes sur les prises et les prises accessoires pour éclairer ses décisions de gestion.

9.46 En réponse à notre recommandation de 2016, le Ministère s'était aussi engagé à mettre en œuvre un programme pour vérifier si les entreprises d'observation tierces respectaient les exigences des programmes d'observation par des tiers du Ministère.

9.47 Le Ministère avait élaboré une méthode pour vérifier si les entreprises d'observation tierces s'étaient conformées aux exigences des programmes d'observation par des tiers. Ces vérifications étaient effectuées par une unité de l'administration centrale. Toutefois, nous avons constaté que cette méthode ne convenait pas pour répondre à la constatation et à la recommandation que nous avons formulées dans notre audit antérieur concernant la mise en œuvre de contrôles systématiques pour assurer une couverture suffisante des navires de pêche ainsi que la qualité et la pertinence des données. Plus particulièrement, il n'y avait aucune procédure normalisée pour vérifier si les entreprises d'observation s'étaient conformées aux exigences relatives à la présentation opportune des données sur les prises. En outre, l'unité évaluait la qualité des données en menant des entretiens avec des responsables au sein des régions plutôt qu'en évaluant et en documentant l'exactitude des données.

9.48 Au cours de la période d’audit, seulement 9 entreprises d’observation sur 21 ont fait l’objet de vérifications qui, collectivement, n’ont visé que 16 pêches. Nous avons constaté que les 9 entreprises avaient toutes au moins un problème lié à la communication inadéquate des conflits d’intérêts et des stratégies d’atténuation connexes, à une couverture insuffisante des navires de pêche et au manquement à l’obligation de communiquer des données exactes et opportunes sur les prises. Les résultats ont amené l’unité responsable de la vérification à formuler 16 recommandations à l’intention des équipes de coordination régionales du Ministère qui visaient à améliorer la surveillance des entreprises d’observation tierces pour veiller à ce qu’elles règlent les problèmes relevés dans le cadre des vérifications. Toutefois, nous avons constaté que 9 recommandations sur 16 n’avaient pas été mises en œuvre. Ces recommandations visaient l’amélioration de la surveillance ministérielle à l’égard du contrôle qualité des données et des exigences de couverture.

9.49 Le Ministère s’était également engagé à revoir ses deux programmes distincts d’observation par des tiers à quai et en mer et à les intégrer dans un seul programme amélioré. Les améliorations que le Ministère avait envisagées pour le nouveau programme comprenaient notamment des mesures graduelles et des échéanciers pour gérer les problèmes de non-conformité, notamment les problèmes liés à la qualité et à la pertinence des données.

9.50 Le Ministère prévoyait finaliser le nouveau programme en 2018. Toutefois, nous avons constaté que le programme n’avait pas été finalisé au moment de notre audit. Le Ministère attribuait le retard à des pressions internes et à la **maladie à coronavirus (COVID-19)**³. Il n’avait pas établi de nouveau calendrier pour la finalisation et la mise en œuvre du programme. Ce retard limitait la capacité du Ministère à prendre des mesures correctives pour assurer la fiabilité et la pertinence de la surveillance.

9.51 Comme il est indiqué au paragraphe 9.17, en 2019, le Ministère a finalisé sa nouvelle Politique de surveillance des pêches, qui met l’accent sur l’amélioration des exigences relatives à la surveillance de façon à garantir la présentation de données fiables, opportunes et accessibles sur les pêches et la communication de ces exigences aux entreprises d’observation tierces qui veilleront à les mettre en œuvre. Toutefois, nous avons constaté que, quatre ans plus tard, le Ministère n’avait toujours pas réalisé de progrès considérables à l’égard de la mise en œuvre de la politique.

3 **Maladie à coronavirus (COVID-19)** – Maladie causée par le coronavirus du syndrome respiratoire aigu sévère 2 (SRAS-CoV-2).

Recommandation

9.52 Pêches et Océans Canada devrait achever son examen des programmes d'observation par des tiers afin d'y intégrer des mesures assorties d'échéanciers pour gérer les problèmes de non-conformité comme la communication inadéquate des conflits d'intérêts et des mesures d'atténuation connexes, l'insuffisance de la couverture des navires de pêche et le manque de données de qualité et opportunes.

Réponse du Ministère – *Recommandation acceptée.*

Les réponses détaillées se trouvent dans les **Recommandations et réponses** à la fin du présent rapport.

Des lacunes concernant le respect des exigences relatives à la couverture minimale et à la pertinence des données pour les observatrices tierces et les observateurs tiers

Constatations

9.53 Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas officialisé de procédures normalisées pour assurer un suivi uniforme de la couverture et de la pertinence des données sur les prises fournies par les observatrices tierces et observateurs tiers. Ce constat est particulièrement important puisque le Ministère s'appuie largement sur les observatrices tierces et les observateurs tiers pour obtenir des données fiables sur les prises.

9.54 Comme il n'y avait pas de processus ministériel pour vérifier systématiquement si les observatrices tierces et les observateurs tiers s'acquittaient de leurs responsabilités en matière de surveillance, nous avons demandé au Ministère d'indiquer si, selon ses dossiers internes, les exigences en ce qui concerne les niveaux de couverture et la pertinence des données avaient été respectées et de fournir des éléments probants à l'appui.

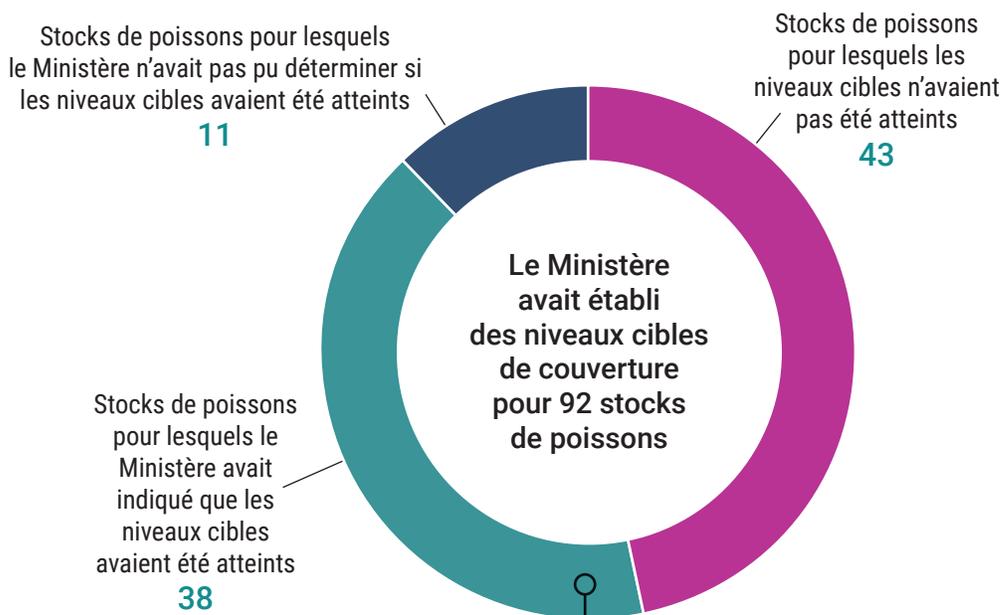
9.55 Nous avons constaté qu'il y avait des problèmes de couverture pour les stocks de poissons auxquels cette exigence s'applique. Sur les 101 stocks de poissons faisant l'objet d'une observation en mer, Pêches et Océans Canada a indiqué qu'il n'avait pas établi de cible de couverture pour 9 stocks de poissons, mais qu'il avait établi des cibles de couverture pour 92 stocks. Parmi les stocks de poissons pour lesquels des cibles de couverture avaient été établies, le Ministère a indiqué que ces cibles n'avaient pas été atteintes pour 43 stocks. De plus, dans de nombreux cas, le Ministère ne pouvait pas dire si la cible

établie avait été atteinte (voir la pièce 9.3). Dans les cas où le Ministère a indiqué que les cibles de couverture établies avaient été atteintes, nous avons audité un échantillon pour en vérifier l'exactitude et nous avons constaté que, dans la plupart des cas, le Ministère n'était pas en mesure de fournir des éléments probants à l'appui de ses déclarations. Cela représentait 75 stocks de poissons pour lesquels nous avons constaté des problèmes de couverture de l'observation en mer.

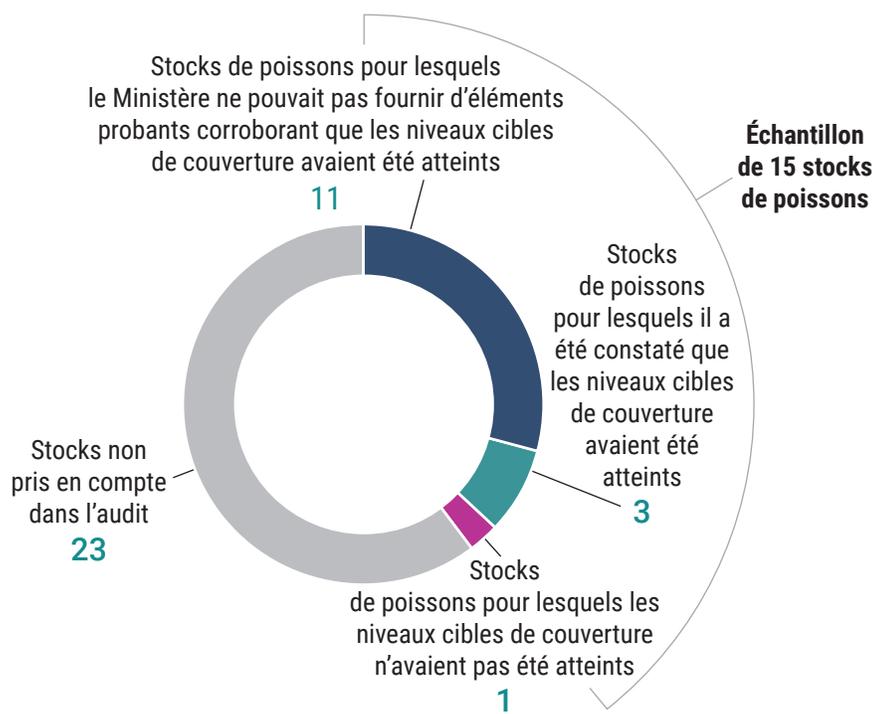
9.56 En ce qui concerne les 106 stocks de poissons faisant l'objet d'une surveillance à quai, Pêches et Océans Canada a indiqué que les cibles de couverture établies avaient été atteintes pour 105 stocks de poissons (voir la pièce 9.4). Toutefois, lors de l'audit d'un échantillon de ces stocks de poissons pour en vérifier l'exactitude, nous avons constaté que, dans la majorité des cas, le Ministère n'était pas en mesure de fournir des preuves à l'appui de ses déclarations ou que l'objectif de couverture n'avait pas été atteint. Au total, nous avons constaté des problèmes liés à la couverture de la surveillance à quai pour 13 stocks de poissons.

9.57 À notre avis, le Ministère n'a pas atteint l'objectif de son modèle à fournisseurs multiples pour la surveillance et l'observation des prises de pêche. Selon le Ministère, la pénurie de personnel signifiait que les entreprises tierces fournissant des services d'observation en mer avaient de la difficulté à respecter les niveaux de couverture requis. En outre, ces entreprises avaient eu de la difficulté à assumer les coûts associés, qui sont devenus la responsabilité de l'industrie de la pêche en 2013. Au moment de notre audit, le Ministère étudiait des options pour remédier à cette situation, notamment la surveillance vidéo.

Pièce 9.3 – Les cibles de couverture n’ont pas été atteintes en 2021 pour de nombreux stocks de poissons faisant l’objet d’une observation en mer

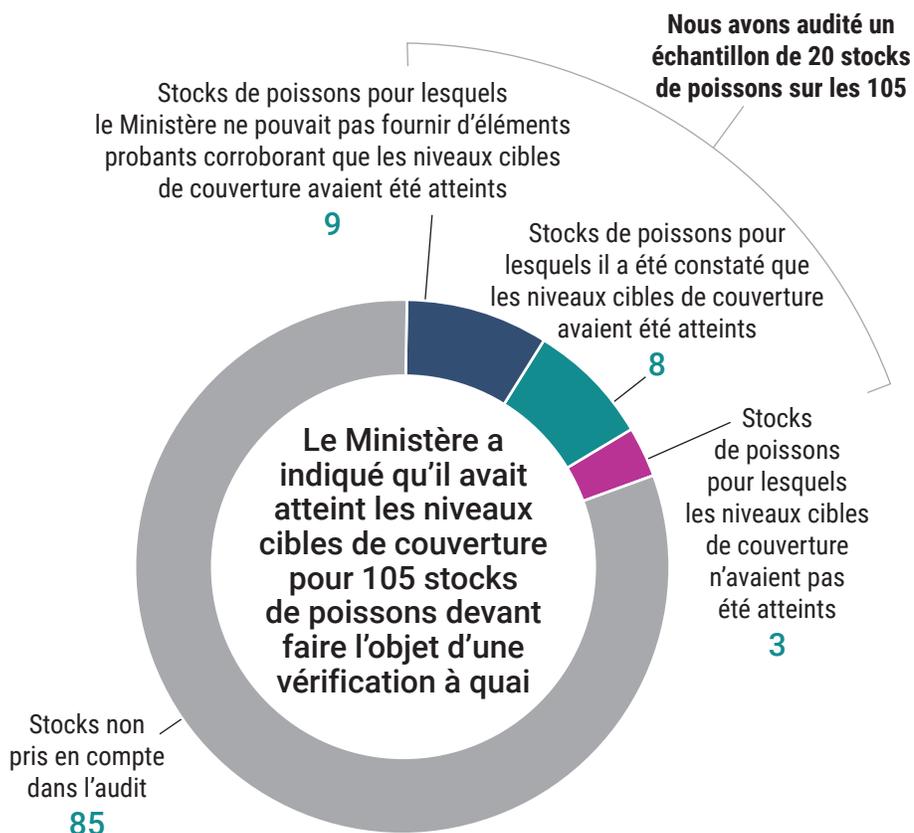


Nous avons audité un échantillon de 15 stocks de poissons sur les 38 pour lesquels le Ministère avait indiqué que les niveaux cibles de couverture avaient été atteints



Source : D'après notre analyse de renseignements fournis par Pêches et Océans Canada

Pièce 9.4 – Les cibles de couverture n’ont pas été atteintes en 2021 pour de nombreux stocks de poissons faisant l’objet d’une surveillance à quai



Source : D'après notre analyse de renseignements fournis par Pêches et Océans Canada

9.58 De plus, le Ministère a la responsabilité de communiquer aux observatrices tierces et aux observateurs tiers les délais pour la présentation des données sur les prises, qui servent ensuite à éclairer les décisions de gestion. Nous avons constaté des problèmes liés au caractère opportun de la présentation des données.

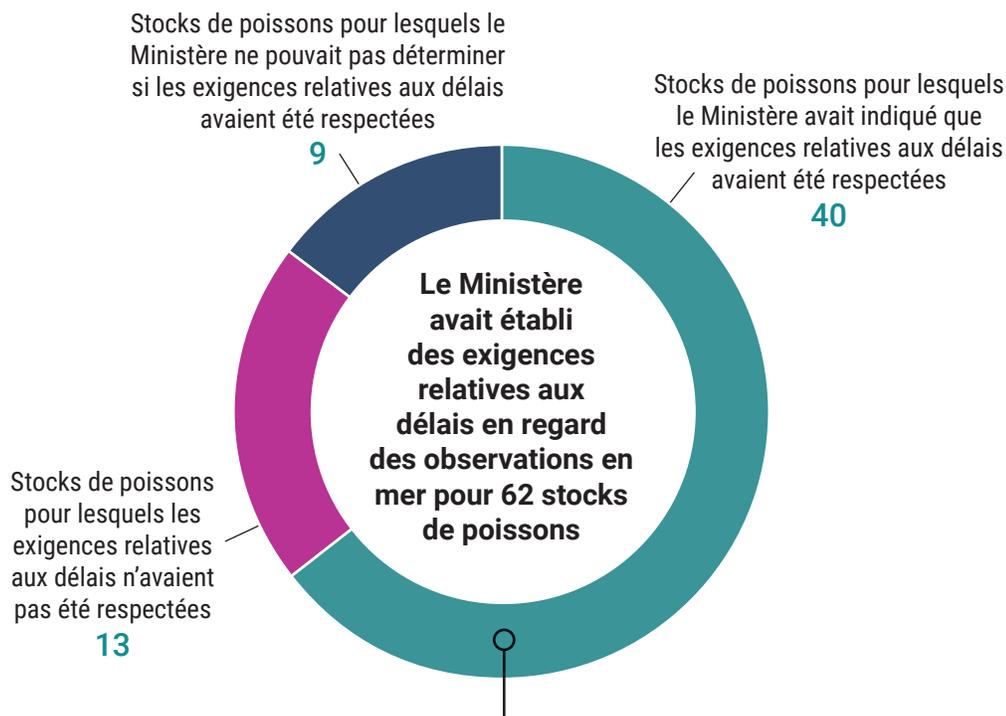
9.59 Sur les 101 stocks de poissons faisant l'objet d'une observation en mer, Pêches et Océans Canada a indiqué qu'il n'avait pas établi d'exigences relatives aux délais pour 39 stocks, mais qu'il en avait établi pour 62 stocks (voir la pièce 9.5). Dans de nombreux cas où le Ministère avait établi des exigences relatives aux délais, il a indiqué que les exigences n'avaient pas été respectées ou qu'il ne savait pas si les délais avaient été respectés. En ce qui concerne les stocks de

poissons restants pour lesquels le Ministère a indiqué que les exigences établies relatives aux délais avaient été respectées, nous avons audité un échantillon pour en vérifier l'exactitude et nous avons systématiquement constaté que le Ministère n'était pas en mesure de fournir des éléments probants à l'appui de ses déclarations ou que, d'après les éléments probants fournis, l'exigence relative aux délais n'avait pas été respectée. Cela représente 72 stocks de poissons soumis à une surveillance en mer pour lesquels nous avons constaté des problèmes concernant les exigences relatives aux délais.

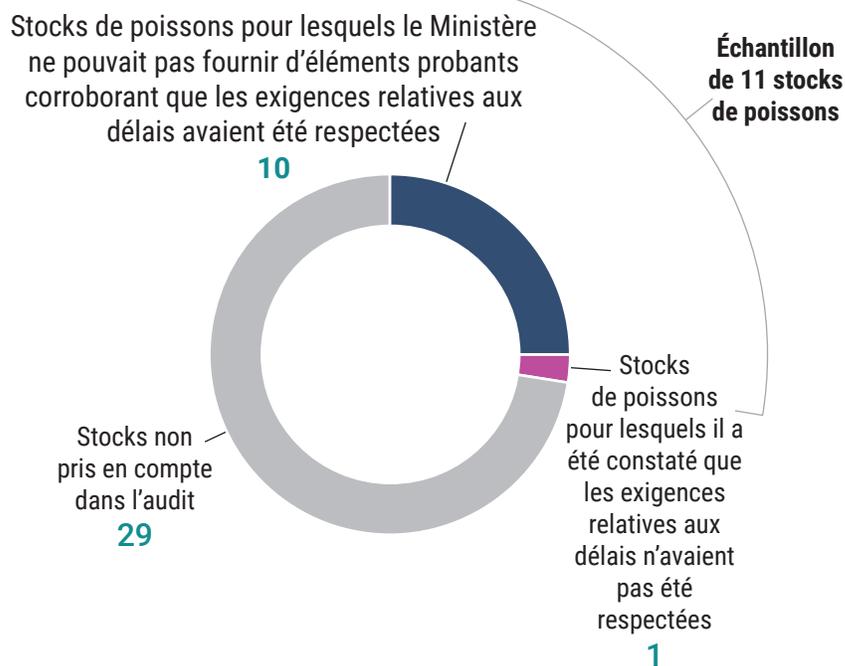
9.60 Sur les 106 stocks de poissons faisant l'objet d'une surveillance à quai, Pêches et Océans Canada a indiqué qu'il n'avait pas établi d'exigences relatives aux délais pour 12 stocks, mais qu'il en avait établi pour 94 stocks (voir la pièce 9.6). Après avoir compilé les réponses ministérielles et vérifié l'exactitude d'un échantillon de stocks de poissons pour lesquels des exigences relatives aux délais avaient été établies, nous avons constaté que, pour un total de 62 stocks, les exigences relatives aux délais n'avaient pas été établies par le Ministère au départ, n'avaient pas été respectées ou n'étaient pas assorties d'éléments probants indiquant que les données exigées avaient été fournies par la tierce partie.

9.61 Compte tenu des faiblesses liées à la présentation et au suivi de renseignements de surveillance fournis par les observatrices tierces et observateurs tiers, en particulier pour vérifier l'atteinte des objectifs en matière de couverture et de délais, nous avons constaté qu'il était impossible de se fier, dans une grande mesure, à l'information sur les prises de poisson.

Pièce 9.5 – Les exigences relatives aux délais n’ont pas été respectées en 2021 pour de nombreux stocks de poissons faisant l’objet d’une observation en mer

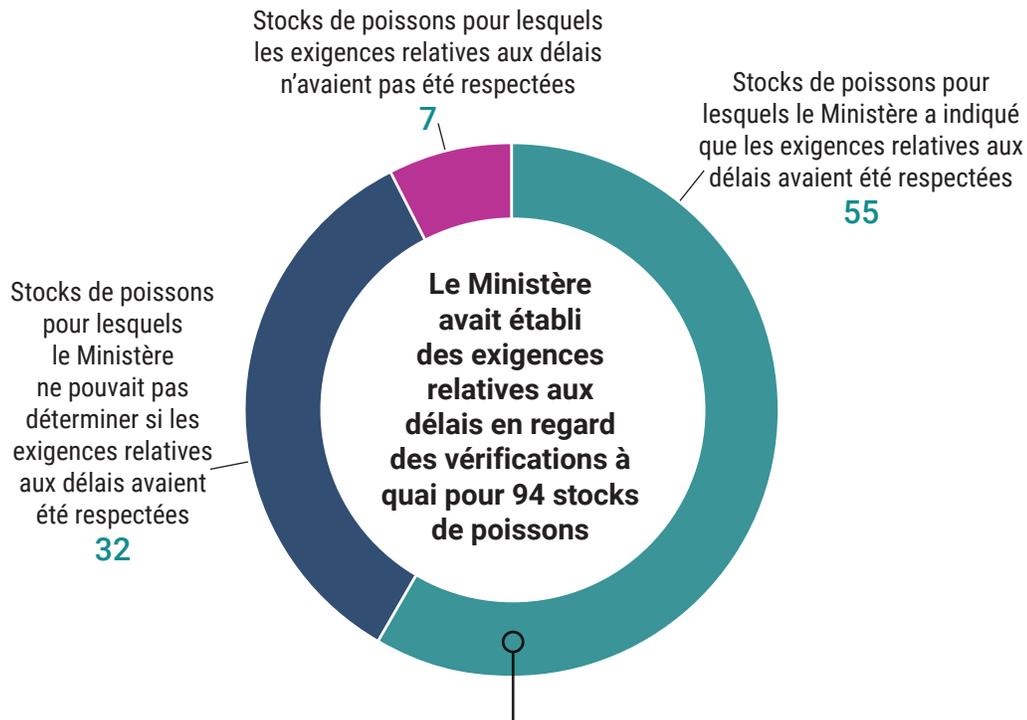


Notre audit a porté sur un échantillon de 11 stocks de poissons sur les 40 pour lesquels le Ministère avait indiqué qu’il avait respecté les exigences relatives aux délais

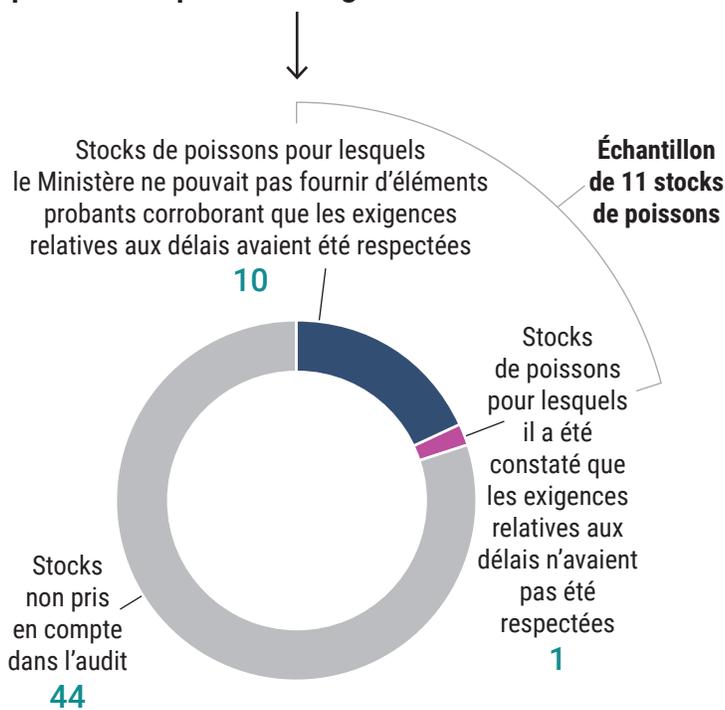


Source : D’après notre analyse de renseignements fournis par Pêches et Océans Canada

Pièce 9.6 – Les exigences relatives aux délais n’ont pas été respectées en 2021 pour de nombreux stocks de poissons faisant l’objet d’une surveillance à quai



Notre audit a porté sur un échantillon de 11 stocks de poissons sur les 55 pour lesquels le Ministère avait indiqué qu’il avait respecté les exigences relatives aux délais



Source : D’après notre analyse de renseignements fournis par Pêches et Océans Canada

Recommandation

9.62 Pêches et Océans Canada devrait élaborer et mettre en œuvre une procédure nationale et cohérente pour surveiller systématiquement si les observatrices tierces et observateurs tiers fournissent des renseignements sur la surveillance des prises de pêche requis dans le respect des exigences relatives à la couverture, aux délais et à la qualité des données.

Réponse du Ministère – *Recommandation acceptée.*

Les réponses détaillées se trouvent dans les **Recommandations et réponses** à la fin du présent rapport

Renseignements sur les prises de pêche utilisés pour soutenir les décisions de gestion concernant l'exploitation durable des pêches

Constatations

9.63 Nous avons constaté qu'après les saisons de pêche 2020 et 2021, le Ministère avait compilé des données sur les prises et les avait comparées aux limites autorisées. Selon les données des deux saisons, la quantité de poissons capturés respectait les limites établies pour 122 stocks de poissons sur les 130 pour lesquels une limite de prises autorisées avait été établie, et aucune mesure de gestion n'était nécessaire. Cependant, dans huit cas, nous avons constaté que les données sur les prises indiquaient que les stocks avaient été exploités au-delà des limites de prises autorisées. Pour ces huit stocks, le Ministère avait mis en œuvre ses processus comme prévu et pris une décision de gestion pour favoriser la pêche durable : il avait déduit la quantité de dépassement de la quantité de prises autorisées au début de la saison suivante ou il avait procédé à la fermeture de la pêche.

9.64 Dans le contexte de la présentation de rapports sur les progrès réalisés vers l'atteinte de l'objectif de développement durable 14 (Vie aquatique) des Nations Unies, et plus précisément de sa cible 14.4, le Ministère avait rendu public qu'un stock de poissons maritimes commerciaux ne respectait pas l'indicateur établi pour cette cible, c'est-à-dire le pourcentage de grands stocks exploités à des niveaux durables. Il a présenté cette information dans son rapport sur la Stratégie ministérielle de développement durable pour 2021-2022.

9.65 Nous avons constaté que le Ministère se servait des données disponibles sur les prises de pêche pour étayer ses décisions concernant l'exploitation durable des pêches maritimes commerciales. Toutefois, comme le Ministère n'avait pas veillé à ce que ces données soient fiables et opportunes, nous sommes d'avis que le Ministère n'avait établi aucune base solide sur laquelle il pouvait fonder sa prise de décisions.

Conclusion

9.66 Nous avons conclu que Pêches et Océans Canada n'avait pas obtenu des renseignements fiables et opportuns sur la surveillance des prises de pêche, mais qu'il avait utilisé ces renseignements pour appuyer ses décisions visant à gérer de manière durable l'exploitation des pêches maritimes commerciales.

9.67 Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté des problèmes liés à la fiabilité et à la pertinence des données, et le Ministère s'était alors engagé à les corriger par la prise d'un ensemble de mesures. Cependant, le Ministère n'a pas réalisé de progrès importants, et les problèmes ont persisté. Il n'a pas établi d'exigences relatives à la fiabilité et à la pertinence de la surveillance des prises de pêche et ne les a pas mises en application comme l'exigeait sa politique de surveillance des pêches. Le Ministère n'a pas amélioré sa surveillance des entreprises d'observation tierces, comme il s'était engagé à le faire, afin de permettre l'accès à des données fiables et opportunes sur les prises de pêche. Il n'a pas amélioré la surveillance tant sur le plan de l'atténuation des conflits d'intérêts, pour veiller à la crédibilité des renseignements obtenus, que sur le plan du suivi, pour déterminer si les données fournies par les observatrices tierces et les observateurs tiers étaient fiables et opportunes et si elles atteignaient les objectifs relatifs à la couverture. En outre, le Ministère n'a pas respecté son engagement visant la modernisation de ses systèmes de gestion de l'information.

9.68 Pêches et Océans Canada s'est servi des données disponibles sur la surveillance des prises de pêche pour éclairer ses décisions de gestion concernant l'exploitation durable des pêches maritimes commerciales. Toutefois, comme il n'a pas veillé à obtenir des données fiables et opportunes, nous sommes d'avis que le Ministère n'a pas établi de base solide sur laquelle il pouvait fonder la prise de décisions.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur la surveillance et l'utilisation de l'information sur les prises des pêches maritimes commerciales a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. Notre responsabilité était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion quant à la conformité de la surveillance des prises de pêche maritime, dans tous ses aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 – Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada – Certification.

Le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) applique la Norme canadienne de gestion de la qualité (NCGQ) 1, *Gestion de la qualité par les cabinets qui réalisent des audits ou des examens d'états financiers, ou d'autres missions de certification ou de services connexes*. Cette norme exige que le BVG conçoive, mette en place et fasse fonctionner un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques ou des procédures conformes aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie définies dans les codes de déontologie pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit habituel, nous avons obtenu ce qui suit de la direction de l'entité :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si Pêches et Océans Canada avait obtenu des renseignements fiables et opportuns sur la surveillance des prises de pêche et s'il avait utilisé ces renseignements pour appuyer ses décisions visant à gérer de manière durable l'exploitation des pêches maritimes commerciales.

Étendue et méthode

L'audit portait sur les activités de Pêches et Océans Canada liées à la collecte et à l'utilisation de l'information sur la surveillance des prises de pêche portant sur les 156 stocks de poissons maritimes commerciaux importants recensés par les ministères en 2021. Nous avons examiné :

- l'établissement d'exigences en matière de surveillance des prises de pêche et leur mise en œuvre;
- la surveillance des observatrices tierces et des observateurs tiers pour déterminer si le Ministère avait accès à des données fiables sur les prises et les prises accessoires qui lui permettraient de suivre les prises de stocks de poissons maritimes;
- la mise en œuvre des plans du Ministère pour appuyer la modernisation de la collecte des données de prises de pêche et des systèmes de gestion de l'information;
- l'utilisation faite par le Ministère de l'information sur la surveillance des prises de pêche pour éclairer les décisions de gestion à l'appui des pêches maritimes commerciales durables.

Nous n'avons pas examiné la surveillance des quotas individuels provenant du total des prises autorisées attribués aux pêcheuses et aux pêcheurs sous forme de permis de pêche ni l'application des quotas concernant les stocks de poissons pour lesquels aucune limite des prises autorisées n'avait été établie. Nous avons plutôt axé nos travaux sur la prise de décisions et la gestion globale à l'échelle des pêches dans les cas où le total des prises autorisées avait été dépassé au cours des saisons de pêche 2020 et 2021 pour les pêches axées sur les quotas.

Nous avons recueilli des éléments probants en procédant à l'examen de documents, en menant des entretiens auprès de fonctionnaires fédéraux, en interrogeant par questionnaire les gestionnaires des pêches sur les principaux stocks de poissons, en effectuant des visites sur place et en réalisant une analyse de données.

Lors de l'audit de la surveillance exercée par Pêches et Océans Canada à l'égard des observatrices tierces et des observateurs tiers, nous avons examiné si les exigences en matière de couverture et de rapidité d'exécution avaient été respectées afin de déterminer si les programmes de surveillance en place pour les principaux stocks de poissons maritimes commerciaux avaient été entièrement exécutés. Nous avons aussi examiné si les principaux contrôles ministériels en place pour assurer la qualité des données avaient été mis en œuvre. Cependant, nous n'avons pas évalué la qualité des données elles-mêmes. Nous n'avons pas non plus évalué si les outils de dépistage des risques et d'évaluation de la qualité convenaient pour déterminer la fiabilité des données sur les prises. Dans le cadre de nos travaux d'audit portant sur les exigences en matière de couverture et de rapidité, nous avons demandé au Ministère d'indiquer si ces exigences avaient été respectées et nous avons relevé des lacunes. Dans les cas où le Ministère avait déclaré que les exigences étaient respectées, nous avons prélevé un échantillon aléatoire représentatif de stocks de poissons pour en vérifier l'exactitude à l'aide de preuves à l'appui. Dans la plupart des cas, le Ministère n'a pas été en mesure de fournir des preuves à l'appui de sa réponse et l'exactitude n'a pas pu être confirmée. Par conséquent, les résultats de ces vérifications n'ont pas pu être extrapolés à tous les cas où le Ministère avait déclaré que les exigences étaient respectées. Nous avons donc fait rapport seulement sur les stocks de poissons jugés problématiques par le Ministère, en plus des autres cas jugés problématiques à la suite de l'audit des stocks de poissons échantillonnés.

Lors de l’audit des décisions de gestion sur l’exploitation durable des pêches maritimes commerciales, c’est-à-dire la gestion des quotas, les travaux ont porté sur la gestion globale à l’échelle des pêches et sur la prise de décisions dans les cas où la limite des prises autorisée a été dépassée au cours des saisons de pêche 2020 et 2021 pour les pêches fondées sur des quotas. Nous n’avons pas examiné l’attribution par Pêches et Océans Canada de quotas individuels aux pêcheuses et pêcheurs à partir du total des prises autorisées, ni si cette information était reflétée avec exactitude dans les permis de pêche qui en résultent. De plus, nous n’avons pas examiné la gestion des quotas par le Ministère dans les cas où des stocks de poissons pour lesquels le total des prises autorisées n’avait pas été établi.

Nous n’avons pas examiné les activités d’application de la loi menées par les agentes et agents des pêches du Ministère, sauf si ces activités étaient directement liées à la surveillance des renseignements sur les prises de pêche recueillis par les observatrices tierces et observateurs tiers et par les pêcheuses et pêcheurs dans le cadre d’activités de pêche commerciale en mer. Les pêches récréatives, d’eau douce et autochtones ont également été exclues de la portée de l’audit parce qu’elles n’étaient pas assujetties aux activités ministérielles faisant l’objet de l’audit. En outre, l’audit n’a pas examiné les activités scientifiques menées par le Ministère pour déterminer l’état de santé des stocks de poissons.

Cet audit a porté sur les objectifs et les cibles de développement durable des Nations Unies qui étaient pertinents ainsi que sur les cibles du Cadre d’indicateurs canadien lié aux objectifs de développement durable. Il a aussi porté sur la disponibilité de données fiables et désagrégées pour évaluer les progrès réalisés dans l’atteinte de ces objectifs et de ces cibles.

Critères

Pour tirer une conclusion par rapport à l’objectif de notre audit, nous avons utilisé les critères suivants :

Critères	Sources
Pêches et Océans Canada a établi des exigences en matière de surveillance des prises de pêche et les met en œuvre conformément à sa Politique de surveillance des pêches.	<ul style="list-style-type: none">• <i>Loi sur les pêches</i>• Pêches et Océans Canada, Politique de surveillance des pêches, 2019• Pêches et Océans Canada, Introduction aux étapes de la procédure de mise en œuvre de la Politique de surveillance des pêches, 2019

Critères	Sources
<p>Pêches et Océans Canada a amélioré son contrôle des observatrices tierces et des observateurs tiers pour permettre l'accès à des données fiables et opportunes sur les prises et assurer une couverture de surveillance suffisante.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Règlement de pêche (dispositions générales)</i> • Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable de l'automne 2016, rapport 2, Assurer la durabilité des principaux stocks de poissons du Canada – Pêches et Océans Canada • Pêches et Océans Canada, Plan d'action de la direction, 2017 (élaboré en réponse aux Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable de l'automne 2016, rapport 2, Assurer la durabilité des principaux stocks de poissons du Canada – Pêches et Océans Canada) • Pêches et Océans Canada, Désignation des personnes morales Politiques et procédures, 2014 • Pêches et Océans Canada, Politiques et procédures du Programme national de vérification à quai, 2009
<p>Pêches et Océans Canada met en œuvre ses plans pour appuyer la modernisation de la collecte des données sur les prises de pêche et des systèmes de gestion de l'information.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable de l'automne 2016, rapport 2, Assurer la durabilité des principaux stocks de poissons du Canada – Pêches et Océans Canada • Pêches et Océans Canada, Plan d'action de la direction, 2017 (élaboré en réponse aux Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable de l'automne 2016, rapport 2, Assurer la durabilité des principaux stocks de poissons du Canada – Pêches et Océans Canada) • Pêches et Océans Canada, Politique de surveillance des pêches, 2019 • Pêches et Océans Canada, Mémoire sur le programme des journaux de bord électroniques, 2020

Critères	Sources
<p>Pêches et Océans Canada utilise l'information disponible sur la surveillance des prises de pêche pour éclairer les décisions sur la gestion durable des pêches maritimes commerciales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur les pêches</i> • Pêches et Océans Canada, Politique de surveillance des pêches, 2019 • Pêches et Océans Canada, Décisions dans la gestion des pêches, 2020 • Pêches et Océans Canada, Sciences halieutiques : Aperçu, 2021 • Pêches et Océans Canada, Décisions dans la gestion des pêches, 2022 • Pêches et Océans Canada, Stratégie ministérielle de développement durable de 2020 à 2023, 2020 • Nations Unies, Transformer notre monde : Le Programme de développement durable à l'horizon 2030, 2015

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1^{er} novembre 2019 au 31 décembre 2022. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit. Toutefois, afin de mieux comprendre l'objet considéré de l'audit, nous avons aussi examiné certains dossiers antérieurs à cette période.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 16 octobre 2023, à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

L'audit a été réalisé par une équipe multidisciplinaire du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) dirigée par David Normand, directeur principal. Le directeur principal est responsable de la qualité de l'audit dans son ensemble; il doit s'assurer notamment que les travaux d'audit sont exécutés conformément aux normes professionnelles, aux exigences des textes légaux et réglementaires applicables ainsi qu'aux politiques et au système de gestion de la qualité du BVG.

Recommandations et réponses

Dans ce tableau, le numéro du paragraphe qui précède la recommandation indique l'emplacement de la recommandation dans le rapport.

Recommandation	Réponse
<p>9.23 Pêches et Océans Canada devrait simplifier la mise en œuvre de sa Politique de surveillance des pêches en :</p> <ul style="list-style-type: none"> • préparant et en mettant en œuvre un plan d'action assorti d'étapes et d'échéanciers clairement définis pour évaluer les écarts dans les exigences de surveillance; • établissant de nouvelles exigences de surveillance au besoin et en les mettant en application; • assurant la surveillance de la mise en œuvre de la politique, notamment en vérifiant que la qualité des données sur les prises est adéquate et en procédant à des examens et à des ajustements sur une base régulière. 	<p>Réponse du Ministère – Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada reconnaît la nécessité d'accélérer la mise en œuvre de la Politique de surveillance des pêches. Le gouvernement fédéral a investi 30,9 millions de dollars sur cinq ans, dont 5,1 millions de dollars en financement continu, de 2023-2024 à 2028-2029. Le Ministère travaille à la mise en œuvre.</p> <p>C'est la première fois que cette politique bénéficie d'un financement réservé à sa mise en œuvre. Compte tenu de la somme du financement accordé, le Ministère a établi un ordre de priorité pour les stocks auxquels s'appliquera la politique afin de maximiser les avantages de ce financement en privilégiant, par exemple, les principaux stocks de poissons décrits dans les règlements au titre de l'article 6.3 de la <i>Loi sur les pêches</i> qui sont actuellement connus pour présenter des problèmes de données, les principales espèces fourragères, qui sont par conséquent des éléments clés de l'écosystème, etc.</p> <p>Le Ministère s'efforcera de faire progresser la mise en œuvre de la Politique de surveillance des pêches afin d'accroître la capacité des pêches à générer des renseignements fiables, à jour et accessibles sur les captures, qui peuvent être utilisés pour éclairer les évaluations des stocks et assurer la mise en œuvre efficace des mesures de gestion.</p> <p>Date de mise en œuvre : En cours. La mise en œuvre de la Politique de surveillance des pêches pour les stocks prioritaires sera la première phase de l'approche adoptée par le Ministère au cours des cinq prochaines années, à partir de 2023-2024. Les stocks prioritaires devraient conclure la mise en œuvre de la Politique d'ici 2028-2029, et d'autres stocks suivront ultérieurement.</p>

Recommandation	Réponse
<p>9.33 Pour répondre aux problèmes de longue date, Pêches et Océans Canada devrait accélérer la mise en œuvre d'un système d'information national intégré sur les pêches qui permettrait au Ministère :</p> <ul style="list-style-type: none"> • de fournir rapidement un accès aux données sur les prises requises pour éclairer la gestion des pêches, notamment pour assurer la conformité aux conditions de pêche et des permis; • de veiller à la qualité des renseignements sur la surveillance des pêches; • de rendre les données sur la surveillance des pêches accessibles pour appuyer d'autres objectifs du Ministère, notamment en ce qui a trait à la science et à l'application de la loi. 	<p>Réponse du Ministère – Recommandation acceptée. À l'automne 2021, Pêches et Océans Canada a recentré les efforts déployés dans le cadre du projet sur les secteurs de la délivrance des permis, des quotas, des captures et de l'effort de pêche. L'objectif le plus ciblé et le plus réalisable de l'initiative (Système d'information sur les pêches du Canada) est de regrouper et de moderniser les anciens systèmes régionaux de délivrance des permis, ainsi que de mettre en place des journaux de bord électroniques afin que les pêcheurs soumettent leurs données directement au Ministère, plutôt que d'utiliser des formulaires papier.</p> <p>D'autres mesures correctives clés ont été adoptées en réponse aux leçons tirées d'un examen réalisé par un tiers en 2019-2020. En voici quelques-unes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Certains problèmes opérationnels complexes ont été simplifiés afin de devenir des composantes gérables et sont réglés au moyen d'un processus itératif, ce qui permet de minimiser les risques et de générer une valeur ajoutée. • Un responsable de produit a été désigné pour concentrer et maximiser la valeur fournie par une équipe intégrée chargée de la prestation de produits informatiques et commerciaux. • Les intervenants de toutes les régions et d'autres secteurs d'activité de Pêches et Océans Canada sont consultés directement et régulièrement au sujet de la conception, des essais et de l'orientation du produit logiciel. • Une gouvernance plus efficace a été mise en place à l'échelon du sous-ministre adjoint pour l'établissement des priorités, l'approbation de l'approche et le suivi des progrès réalisés. <p>Un nouveau plan de mise en œuvre accélérée du Système d'information sur les pêches du Canada est présentement à l'étude. S'il est mis en œuvre, le plan fournira des capacités informatiques accrues plus rapidement afin de mieux soutenir la surveillance de la pêche commerciale.</p> <p>Date de mise en œuvre : La mise en œuvre est prévue pour 2024 à 2027.</p>

Recommandation	Réponse
<p>9.52 Pêches et Océans Canada devrait achever son examen des programmes d'observation par des tiers afin d'y intégrer des mesures assorties d'échéanciers pour gérer les problèmes de non-conformité comme la communication inadéquate des conflits d'intérêts et des mesures d'atténuation connexes, l'insuffisance de la couverture des navires de pêche et le manque de données de qualité et opportunes.</p>	<p>Réponse du Ministère – Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada entreprendra les actions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le Ministère achèvera la fusion des politiques des programmes d'observation en mer et de vérification à quai en un seul document qui comprendra une version définitive du protocole sur les conflits d'intérêts. L'objectif est d'achever la fusion d'ici l'automne 2024. • Un registre national des conflits d'intérêts déclarés et des plans d'atténuation sera créé et tenu à jour. Les régions seront chargées d'élaborer une stratégie pour vérifier la conformité avec les plans d'atténuation. Les résultats de ces vérifications seront compilés dans une base de données nationale et facilement accessible aux fins d'analyse. La mise en place de la base de données et des plans d'atténuation liés à la conformité dirigés par les régions devrait prendre 12 mois. • Le Ministère poursuivra le processus d'examen et de modernisation du programme de surveillance par des tiers afin de remédier aux lacunes du modèle à fournisseurs multiples actuel. Cet examen permettra de cibler toute lacune dans la réglementation ou dans le modèle d'exécution du programme qui empêche actuellement le Ministère de traiter adéquatement les problèmes liés aux fournisseurs, notamment en ce qui concerne la qualité des données, le respect des taux de couverture ou les conflits d'intérêts. L'objectif est de mettre au point des options de gestion progressives pour résoudre les problèmes de communication. Si une modification de la réglementation est nécessaire, sa mise en œuvre pourrait prendre jusqu'à 36 mois. • Les modifications du modèle de mise en œuvre du programme et les modifications réglementaires seront examinées dans le cadre de la révision des programmes des observateurs en mer et de vérification à quai. Ces modifications pourraient avoir des répercussions importantes sur les entreprises tierces; c'est pourquoi le Ministère s'engagera dans un processus de collaboration avec ces dernières afin de recueillir leurs commentaires sur les changements proposés tout au long du processus de modernisation du programme. <p>Date de mise en œuvre : 2026</p>

Recommandation	Réponse
<p>9.62 Pêches et Océans Canada devrait élaborer et mettre en œuvre une procédure nationale et cohérente pour surveiller systématiquement si les observatrices tierces et observateurs tiers fournissent des renseignements sur la surveillance des prises de pêche requis dans le respect des exigences relatives à la couverture, aux délais et à la qualité des données.</p>	<p>Réponse du Ministère – Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada entreprendra les actions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L’audit du Bureau du vérificateur général du Canada a mis en évidence la nécessité de définir clairement les rôles et les responsabilités au sein du Ministère en ce qui concerne le programme de surveillance par des tiers. Dans un délai de 12 mois, le Ministère mettra en place un groupe de travail qui commencera à travailler sur l’élaboration d’un cadre de rôles et de responsabilités du programme de surveillance par des tiers. • Au fur et à mesure de l’élaboration de ce cadre, la politique nationale et les annexes du programme de surveillance par des tiers seront mises à jour conformément aux recommandations du groupe de travail. Les annexes définiront des objectifs clairs et des procédures cohérentes à l’échelle nationale pour le suivi d’éléments comme les délais de transmission et la qualité des données, les taux de couverture, etc. Les annexes seront actualisées en permanence et évolueront en fonction de la modernisation du programme. • Dans un souci de collaboration et de transparence, la politique nationale et les annexes régionales seront disponibles en ligne pour les fournisseurs de services et le public. La publication initiale de la première version est prévue pour l’hiver 2025. • Le Ministère étudiera la possibilité d’une approche cohérente à l’échelle nationale pour l’intégration et la transmission de données électroniques par les sociétés de surveillance tierces. Cela permettrait la collecte de données horodatées et facilitant ainsi grandement la vérification du respect des délais de transmission des données par les fournisseurs. Il s’agit d’une entreprise de grande envergure qui pourrait être liée au système national d’information sur la pêche mentionné à la recommandation du paragraphe 9.33.

Recommandation	Réponse
	<ul style="list-style-type: none">• La méthodologie de la stratégie nationale de vérification sera alignée sur les conclusions du groupe de travail sur les rôles et responsabilités afin d'améliorer les contrôles systématiques du Ministère visant à déterminer si les niveaux de couverture et les exigences en matière de qualité des données et de respect des délais de transmission sont respectés. Au fur et à mesure de l'évolution du programme de surveillance par des tiers, la stratégie sera mise à jour en fonction des besoins. <p>Date de mise en œuvre : 2026</p>

