



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**LE CHAPITRE 4, LES RESSOURCES VÉGÉTALES
DU CANADA : LA GESTION DES RISQUES -
AGENCE CANADIENNE D'INSPECTION DES
ALIMENTS DU RAPPORT DE DÉCEMBRE 2008 DE
LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

Le président

L'hon. Shawn Murphy, député

JUIN 2009

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

On peut obtenir des copies supplémentaires ou la version française de cette publication en écrivant à :
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

**LE CHAPITRE 4, LES RESSOURCES VÉGÉTALES
DU CANADA : LA GESTION DES RISQUES -
AGENCE CANADIENNE D'INSPECTION DES
ALIMENTS DU RAPPORT DE DÉCEMBRE 2008 DE
LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

Le président

L'hon. Shawn Murphy, député

JUIN 2009

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Shawn Murphy

VICE-PRÉSIDENTS

David Christopherson

Daryl Kramp

MEMBRES

Bonnie Crombie

Luc Desnoyers

Meili Faille

Yasmin Ratansi

Andrew Saxton

Bev Shipley

John Weston

Terence Young

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Joann Garbig

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Andrew Kitching

Alex Smith

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

DIX-HUITIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié Le chapitre 4, Les ressources végétales du Canada : la gestion des risques - Agence canadienne d'inspection des aliments du Rapport de décembre 2008 de la vérificatrice générale du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

INTRODUCTION

Une part importante de l'activité économique du Canada repose sur les ressources végétales, comme les produits forestiers et agricoles. Or, les plantes envahissantes et les phytoravageurs sont la deuxième plus importante menace à la biodiversité, après la perte d'habitats. Le manque de contrôle à l'égard de l'importation des espèces envahissantes pourrait mettre en péril notre environnement et menacer sérieusement notre production forestière et agricole, dont la valeur s'élevait à environ 100 milliards de dollars en 2005.

L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) a pour mandat d'assurer la salubrité de l'approvisionnement alimentaire du Canada et la protection des espèces animales et végétales, et de faciliter le commerce de produits alimentaires. Il lui incombe notamment de réglementer les importations de végétaux et de produits végétaux au Canada. Pour ce faire, elle doit définir des politiques et des normes d'importation, délivrer des permis d'importation et effectuer des inspections aux frontières. Au cours de l'exercice 2006-2007, l'ACIA a consacré 65,2 millions de dollars à la protection des ressources végétales du Canada. L'ACIA s'occupe aussi de la certification de nos exportations de végétaux et de produits végétaux, dans le cadre de nos obligations internationales en vertu de la Convention internationale pour la protection des végétaux.

On s'entend généralement pour dire qu'il est moins coûteux de lutter contre les plantes envahissantes, les ravageurs et les maladies avant qu'ils ne s'installent dans une région. La tâche de l'ACIA s'est complexifiée en raison de l'évolution des conditions environnementales, de la mondialisation et de la diversité accrue des végétaux et produits végétaux qui sont importés au Canada. Quelque 84 000 envois entrent chaque année au Canada et leur volume ne cesse de s'accroître.

Dans son rapport de décembre 2008, le Bureau du vérificateur général (BVG) a cherché à savoir si l'ACIA gère correctement les risques que des plantes étrangères

envahissantes ou leurs graines, des phytoravageurs (organismes causant des dommages aux plantes) et des maladies des plantes puissent entrer au pays¹. Le BVG s'est penché sur la façon dont l'ACIA établit et gère les normes, exécute les enquêtes phytosanitaires et les évaluations des risques phytosanitaires et inspecte les importations de végétaux et de produits végétaux.

PLAN D'ACTION ET RAPPORT D'ÉTAPE

Même si l'ACIA doit jongler avec plusieurs priorités concurrentes, dont celle d'assurer la salubrité de l'approvisionnement alimentaire du Canada, le Comité croit qu'elle doit aussi accorder une attention suffisante à la gestion des risques qui menacent les ressources végétales du Canada. La vérification insiste sur l'impact des espèces envahissantes sur les ressources végétales, et le Comité remarque que ces espèces ne présentent pas de risques directs pour la santé humaine. Les vérificateurs ont néanmoins relevé un certain nombre de lacunes dans la capacité de l'ACIA de repérer les espèces envahissantes qui entrent au Canada et d'en faire le suivi, qui pourraient avoir de graves répercussions sur l'économie canadienne.

Le Comité trouve inquiétant que bon nombre des lacunes relevées dans le rapport de vérification ne sont pas nouvelles et avaient déjà été soulevées lors de vérifications antérieures. Les problèmes de gestion de l'information sont connus depuis de nombreuses années et il en avait été fait mention dans le rapport de vérification de 1996 portant sur le programme de protection des végétaux et de santé des animaux d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. À l'automne 2003, l'ACIA avait examiné les principaux éléments de son Programme de protection des végétaux et avait recensé des problèmes semblables à ceux relevés par le BVG.

Dans sa vérification, le BVG recommande que l'ACIA définisse et mette en œuvre une stratégie officielle axée sur les risques pour mener les enquêtes phytosanitaires;

¹ Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada de décembre 2008, chapitre 4 – Les ressources végétales du Canada : la gestion des risques – Agence canadienne d'inspection des aliments*, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200812_04_f_31828.html.

établit une liste officielle des renseignements sur le rendement que doit lui communiquer l'Agence des services frontaliers du Canada; instaure des systèmes de gestion de la qualité qui permettent de gérer efficacement les risques; évalue des services possibles de soutien à la gestion de l'information concernant le Programme de protection des végétaux; et fixe le niveau d'activités scientifiques, politiques et opérationnelles nécessaires pour lui permettre de remplir son mandat en matière de protection des végétaux. Puisque l'ACIA a acquiescé aux recommandations, le Comité s'attend à ce que celles-ci soient entièrement mises en œuvre.

Pour démontrer leur engagement à mettre en œuvre les recommandations du BVG, le Comité s'attend à ce que les organismes gouvernementaux préparent un plan d'action où sont précisés en détail les mesures qu'ils entendent prendre pour donner suite à chaque recommandation du BVG, l'échéancier prévu ainsi que le nom des personnes chargées de veiller à l'application rapide et efficace des mesures envisagées.

En réponse à la vérification, l'ACIA a présenté un plan d'action dans lequel elle explique comment elle compte s'y prendre pour mettre en œuvre les recommandations du BVG au cours des prochaines années. Lorsque le Comité a rencontré les représentants de l'ACIA, il était toutefois évident que le plan d'action était toujours en cours d'élaboration. La vérificatrice générale a dit au Comité que son bureau avait examiné le plan et le trouvait satisfaisant, mais qu'il estimait malgré tout que l'ACIA devait dresser des plans plus techniques, plus détaillés en complément du plan d'action général². La présidente de l'ACIA a reconnu la nécessité d'un plan d'action plus détaillé lorsqu'elle a affirmé au Comité : « Nous avons un plan d'action que nous avons remis au Comité. Il est clair qu'il va falloir le détailler davantage³ ». De même, le fait que l'ACIA n'ait toujours pas donné suite aux recommandations formulées dans les rapports de vérification de 1996 et de 2003 incite à penser que le dépôt d'un rapport d'étape sur le plan d'action s'impose. Le Comité recommande :

² Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, 40^e législature, 2^e session, réunion 24, 15:35.

³ *Ibid.*, 16:30.

RECOMMANDATION 1

Que d'ici le 31 décembre 2009, l'ACIA fournisse au Comité des comptes publics un plan d'action technique détaillé.

RECOMMANDATION 2

Que d'ici le 30 juin 2010, l'ACIA remette au Comité des comptes publics un rapport d'étape intérimaire pour rendre compte des progrès accomplis à l'égard de la mise en œuvre de ce plan d'action, et présente ensuite au Comité un rapport d'étape chaque année jusqu'à ce que les recommandations des vérificateurs aient été entièrement mises en œuvre.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Évaluations des risques et enquêtes phytosanitaires

L'adoption d'une démarche axée sur les risques à l'égard des menaces posées par les espèces envahissantes est essentielle au bon fonctionnement du Programme de protection des végétaux. Carol Swan, présidente de l'ACIA, a expliqué au Comité qu'une démarche axée sur les risques exige l'établissement d'un ordre de priorité et suppose une « compréhension du fait que vous ne pouvez pas tout faire, qu'il faut vous pencher sur les volets qui présentent le plus fort risque d'incidences, pour ce qui est de l'éclosion d'événements et des ramifications en découlant⁴ ».

L'ACIA a recours aux deux activités à vocation scientifique suivantes : les évaluations des risques qui menacent les plantes et les enquêtes phytosanitaires. Les vérificateurs ont constaté que l'ACIA a beaucoup de mal à effectuer les évaluations en temps voulu, puisqu'en mars 2008, le nombre d'évaluations en retard représentait l'équivalent de toute une année de travail. Certaines des demandes d'évaluation des risques remontent à 1999. Dans son témoignage, M^{me} Swan a affirmé au Comité que l'arriéré allait être éliminé d'ici mars 2010.

L'ACIA procède à des enquêtes phytosanitaires d'un bout à l'autre du Canada. Les résultats de ces enquêtes lui fournissent les données scientifiques dont elle a besoin

⁴ *Ibid.*, 17:10.

pour prendre des décisions éclairées concernant la réglementation. L'adoption d'une démarche axée sur les risques permettrait à la direction d'axer les enquêtes sur les plantes envahissantes, les ravageurs et les maladies qui posent les plus grands risques. Les vérificateurs ont constaté que les plans annuels des enquêtes phytosanitaires ne sont pas fondés sur les risques, et sont presque exclusivement axés sur les plantes envahissantes déjà recensées au pays, au lieu de viser à repérer celles qui pourraient présenter de nouvelles menaces. Au moment de sa comparution, M^{me} Swan a déclaré qu'une démarche formelle axée sur les risques allait être mise en œuvre d'ici décembre 2009.

Les évaluations des risques et les enquêtes phytosanitaires sont les principaux moyens dont nous disposons pour atténuer les risques posés par les espèces envahissantes. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Que dans le rapport d'étape intérimaire remis au Comité, l'ACIA résume les progrès accomplis pour rattraper les retards accumulés dans le traitement des demandes d'évaluation des risques et pour adopter à l'égard des enquêtes phytosanitaires, une démarche formelle axée sur les risques qui permette de recenser les nouvelles menaces.

B. Inspection des végétaux qui entrent au Canada

Le BVG a constaté qu'il est difficile pour l'ACIA de faire un nombre suffisant d'inspections des végétaux importés. Les normes nationales visant l'inspection des importations par l'ACIA ne sont pas interprétées ni appliquées de façon uniforme dans l'ensemble du pays, et des produits importés à risque élevé qui devraient faire l'objet d'une inspection à 100 % sont parfois autorisés à être distribués sans être inspectés. Les vérificateurs se sont dits préoccupés par le manque d'inspections et la perte de documents.

Au cours de sa vérification, le BVG a choisi 27 dossiers de demande d'importation approuvés qui contenaient un avis à l'importateur (envois assujettis à une inspection à 100 %) et a suivi leur cheminement jusqu'aux bureaux d'inspection concernés pour

déterminer si toutes les inspections avaient été effectuées. Le BVG a constaté que 10 de ces envois ont été approuvés pour distribution sans avoir été inspectés et dans le cas de 6 autres, le bureau d'inspection le plus près de la destination de l'envoi ne semblait pas avoir reçu le dossier de demande. Seulement 11 des 27 envois visés avaient été inspectés selon les exigences établies par l'ACIA. Le BVG s'est fait dire qu'en raison du manque de temps des inspecteurs, l'inspection des végétaux importés devait rivaliser avec la certification des exportations et que les exportations constituaient une plus grande priorité.

Le Comité trouve inquiétants les résultats de la vérification selon lesquels des envois qui sont censés être inspectés systématiquement ne le sont en fait moins que la moitié du temps. Le BVG a constaté que l'ACIA n'avait aucun programme d'assurance de la qualité de ses inspections, et a proposé que celle-ci sélectionne au hasard des échantillons d'envois de végétaux et de produits végétaux importés pour évaluer l'efficacité de ses pratiques en matière d'inspection des importations. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 4

Que l'ACIA procède à la mise en œuvre d'un programme d'assurance de la qualité, et qu'elle inclut dans son rapport d'étape intérimaire des évaluations d'assurance de la qualité de ses pratiques en matière d'inspection des importations.

C. Communications déficientes

Dans son rapport de vérification, le BVG affirme que l'établissement de bonnes communications est un élément clé de la gestion des risques, qui permet de garantir que les activités et les objectifs des employés et de l'organisation concordent. Les vérificateurs ont constaté que la gestion des risques à l'ACIA est limitée par la piètre qualité de la communication et de la rétroaction entre les directions générales, de même qu'entre l'ACIA et l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), qui est l'un de ses principaux partenaires pour assurer la protection des ressources végétales du Canada.

Les vérificateurs soulignent que la mauvaise qualité des communications nuit au travail de l'ACIA à bien des égards. Par exemple, les problèmes de communication entre les directions régionales entraînent un manque d'uniformité dans les stratégies d'inspection. Les vérificateurs ont constaté que les bureaux de Montréal, de Toronto et de Vancouver leur avaient fourni des normes d'inspection qui datent respectivement de 1997-1998, 2006-2007 et 2003-2004. Les normes d'inspection dans les trois régions varient pour un même produit. Ainsi, selon les listes utilisées par les bureaux de Toronto et de Vancouver, les envois de fruits et de légumes frais doivent être inspectés à 10 %, alors que le bureau de Montréal exige une inspection à 50 %.

Dans les domaines où l'ACIA et l'ASFC interagissent, les communications laissent aussi à désirer. Même si les deux organismes ont signé un protocole d'entente, l'ACIA n'a pas établi de liste de renseignements sur le rendement que doit lui communiquer l'ASFC et n'a pas défini de stratégie pour obtenir ces renseignements régulièrement et de manière systématique.

La vérificatrice générale signale qu'il y a des problèmes systémiques de communication entre les trois directions générales de l'ACIA, entre l'administration centrale et les régions de même qu'entre l'ACIA et l'ASFC. Le Comité sait que l'ACIA s'est conformée à la recommandation du BVG et a nommé un champion pour régler les problèmes de communication relevés dans le rapport de vérification. Il espère maintenant que le titulaire de ce poste disposera des pouvoirs et des ressources nécessaires pour s'attaquer à ces problèmes.

D. Problèmes liés à la gestion de l'information et aux technologies

D'autres problèmes ont aussi été relevés dans la façon dont l'ACIA utilise les technologies de l'information. Selon les vérificateurs, les programmes de protection des végétaux ne sont pas soutenus de façon adéquate dans les domaines de la gestion de l'information et des technologies de l'information. Résultat, l'ACIA a recours aux transmissions par télécopie (des milliers sont échangées chaque année) et des documents sont ainsi perdus. Dans leur témoignage devant le Comité, les représentants de l'ACIA ont déclaré que l'envoi par télécopieur est un palliatif, que le processus est « partiellement automatisé » et que les interfaces actuelles de

communication avec les importateurs exigent le recours à des formulaires papier⁵. Le Comité a toutefois bien du mal à comprendre pourquoi il n'est pas possible de mettre au point un autre « palliatif » à partir des systèmes d'infotechnologie. Par exemple, les documents papier pourraient être passés au lecteur optique et envoyés par courriel, de façon qu'il en existe au moins un enregistrement numérique.

Les vérificateurs ont constaté que l'absence d'un bon système de suivi des importations nuisait aussi à la gestion de l'information. Les décisions pour autoriser ou refuser une demande d'importation sont prises à la suite de comparaisons effectuées manuellement entre des renseignements provenant de divers documents et sources électroniques. Les vérificateurs soulignent que l'absence d'un système national de suivi crée un certain nombre de problèmes. Dans un cas, par exemple, des représentants du bureau d'inspection de Toronto ont indiqué au BVG que le retraçage d'un envoi de chrysanthèmes, en 2001, avait nécessité le redéploiement de cinq employés pendant cinq jours pour retrouver les dossiers papier.

Il est clair que l'ACIA doit améliorer sa gestion de l'information et apporter des changements à ses technologies de l'information. Le BVG a recommandé qu'elle termine son évaluation des services possibles de soutien à la gestion de l'information et aux technologies de l'information concernant le Programme de protection des végétaux, et trouve des moyens financiers pour répondre à ces besoins. L'ACIA a acquiescé à la recommandation et indiqué qu'elle s'emploiera à recenser les besoins en matière de gestion de l'information et de technologies de l'information à l'échelle de l'organisation. Lors de leur comparution devant le Comité, les représentants de l'ACIA ont fait savoir que celle-ci était en voie d'élaborer un plan d'affaires dans le domaine de l'informatique, avait jeté les bases d'un investissement accru dans l'informatique et ferait des investissements dans des systèmes susceptibles d'avoir une utilité pour de nombreux programmes⁶. Le Comité craint toutefois qu'en raison du temps qu'il faudra consacrer à la mise au point de systèmes de gestion de l'information pour l'ensemble de l'ACIA, les problèmes précis relevés dans le rapport de vérification prendront des années avant de se régler. Le Comité recommande :

⁵ *Ibid.*, 16:10.

⁶ *Ibid.*, 15:55 et 16:35.

RECOMMANDATION 5

Qu'en plus de recenser l'ensemble de ses besoins en matière de gestion de l'information, le Programme de protection des végétaux envisage la possibilité de refondre ses méthodes de gestion de l'information en mettant à profit les moyens technologiques actuellement à sa disposition, et que l'ACIA inclut dans son rapport d'étape intérimaire un résumé des progrès accomplis en ce qui concerne la modernisation de la gestion de l'information et des technologies de l'information.

E. Financement du Programme de protection des végétaux

Dans l'ensemble, les vérificateurs ont constaté qu'il y a un manque de coordination entre les directions générales de l'ACIA, que le Programme de protection des végétaux n'est pas assorti de processus de gestion de la qualité pour les activités liées aux importations et n'est pas soutenu de façon adéquate dans les domaines de la gestion de l'information et des technologies de l'information. Conjugués à l'accroissement du volume des importations, ces facteurs compromettent la capacité de l'ACIA de veiller à ce que seuls les envois qui présentent un faible risque soient autorisés à entrer au pays.

Pour composer avec l'augmentation du volume des importations et les problèmes liés aux technologies de l'information, l'ACIA devra pouvoir compter sur une source de financement stable. Les vérificateurs ont recommandé que l'ACIA fixe le niveau d'activités scientifiques, politiques et opérationnelles nécessaires pour lui permettre de remplir son mandat en matière de protection des végétaux par rapport aux importations, et établisse ensuite le niveau de financement dont elle a besoin pour s'acquitter de ces responsabilités.

Les vérificateurs ont indiqué que le Programme de protection des végétaux est principalement financé à partir du budget de la Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes, qui a permis d'améliorer les activités de base du Programme, notamment les mesures de prévention, les évaluations des risques, les enquêtes phytosanitaires et les inspections. La Stratégie nationale sur les espèces exotiques

envahissantes est une initiative à durée limitée, qui se termine en 2010. Les représentants de l'ACIA ont dit au Comité qu'ils avaient élaboré des plans pour la nouvelle stratégie et qu'ils allaient tenter de la renouveler. Le Comité est toutefois d'avis qu'une source de financement plus stable pourrait accroître la prévisibilité de la gestion financière du Programme de protection des végétaux. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 6

Que le gouvernement accorde à l'ACIA un financement permanent pour soutenir le Programme de protection des végétaux.

Conclusion

Même si la protection des ressources végétales n'a pas nécessairement d'incidence directe sur la santé des Canadiens, elle peut avoir d'importantes répercussions sur l'environnement au Canada et les perspectives économiques de collectivités entières. Les nombreuses préoccupations soulevées par les vérificateurs démontrent bien que l'ACIA doit attacher une plus grande importance au Programme de protection des végétaux. Les vérificateurs ont recommandé que l'ACIA effectue une évaluation complète de la portée de la mise en œuvre du volet importation de son Programme de protection des végétaux, et ont proposé qu'elle nomme un champion pour coordonner les efforts entre ses différentes directions générales. Le Comité est encouragé par le fait que l'ACIA a élaboré un plan d'action et a déjà nommé un champion pour en surveiller la mise en œuvre, et espère que l'ACIA poursuivra ses efforts pour résoudre les problèmes relevés par les vérificateurs.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Séance
Agence canadienne d'inspection des aliments Stephen Baker, vice-président, Finances, administration et technologie de l'information Brian Evans, premier vice-président Paul Mayers, vice-président associé, Programmes Carole Swan, présidente	2009/06/02	24
Bureau du vérificateur général du Canada Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada Neil Maxwell, vérificateur général adjoint Dale Shier, directeur principal		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([séances nos 24 et 28](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

L'hon. Shawn Murphy, député