
RAPPORT FINAL

**ÉVALUATION DU PROGRAMME
D'AQUACULTURE DURABLE**

NUMÉRO DE PROJET 96031

16 FÉVRIER 2018

DIRECTION DE L'ÉVALUATION
SECTEUR DU DIRIGEANT PRINCIPAL DES FINANCES
PÊCHES ET OCÉANS CANADA

REMERCIEMENTS

La Direction de l'évaluation souhaite remercier toutes les personnes qui ont contribué à l'évaluation du Programme d'aquaculture durable (PAD). Elle tient à souligner le temps passé et les efforts fournis par les informateurs-clés qui ont fait part de leurs idées, de leurs connaissances et de leurs opinions au cours des entretiens. Elle tient à souligner tout particulièrement les efforts des employés du PAD, qui ont pris le temps de familiariser l'équipe d'évaluation au Programme lors des visites des lieux dans les régions des Maritimes, de Terre-Neuve-et-Labrador et du Golfe.

SIGLES

AP	Agent des pêches
ARLA	Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (Santé Canada)
BRGA	Bureaux régionaux de gestion de l'aquaculture
CCMPA	Conseil canadien des ministres des pêches et de l'aquaculture
C et P	Conservation et Protection (direction de Pêches et Océans Canada)
DGGA	Direction générale de la gestion de l'aquaculture
ECCE	Environnement et Changement climatique Canada
ETP	Équivalent temps plein
F et E	Fonctionnement et entretien
I et T	Introductions et transferts
LCPE-RIM	<i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i> – Règlement sur l'immersion en mer
MPO	Pêches et Océans Canada
ONGE	Organisation non gouvernementale de l'environnement
PAD	Programme d'aquaculture durable
PCCSM	Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques
PE	Protocole d'entente
PMOAS	Plan de mise en œuvre des avis scientifiques
PMODAL	Plan de mise en œuvre détaillé de l'application de la loi
PNSAA	Programme national sur la santé des animaux aquatiques
POFO	Comité sénatorial permanent des pêches et des océans
PRACB	Programme de réglementation de l'aquaculture en Colombie-Britannique
PRRA	Programme de recherche sur la réglementation de l'aquaculture
PPP	Programme de protection des pêches
PSAD	Programme des sciences de l'aquaculture durable
RAA	<i>Règlement sur les activités d'aquaculture</i>
RCN	Région de la capitale nationale
RGPPC	<i>Règlement sur la gestion de la pêche du poisson contaminé</i>
RPA	<i>Règlement de pêche de l'Atlantique</i>
RPDG	<i>Règlement de pêche (dispositions générales)</i>
RPPM	<i>Règlement de pêche des provinces maritimes</i>
SC	Santé Canada
SCCS	Secrétariat canadien de consultation scientifique
SEO	Secteur des sciences des écosystèmes et des océans (secteur du MPO)

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	1
1.0 INTRODUCTION	1
1.1 Objectif de l'évaluation.....	1
1.2 Portée et contexte de l'évaluation	1
2.0 PROFIL DU PROGRAMME.....	1
2.1 Contexte du programme.....	1
2.2 Ressources relatives au programme	3
3.0 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION	4
3.1 Approche et conception de l'évaluation.....	4
3.2 Source de données	4
3.3 Limites de la méthode et stratégies d'atténuation	5
4.0 CONSTATATIONS – DIRECTION GÉNÉRALE DE LA GESTION DE L'AQUACULTURE.....	7
4.1 Pertinence – Direction générale de la gestion de l'aquaculture	7
4.2 Efficacité – Direction générale de la gestion de l'aquaculture.....	10
4.3 Économie et efficacité – Direction générale de la gestion de l'aquaculture	13
5.0 CONSTATATIONS – CONSERVATION ET PROTECTION.....	16
5.1 Efficacité – Conservation et Protection.....	16
6.0 CONSTATATIONS – SCIENCES DES ÉCOSYSTÈMES ET DES OCÉANS	20
6.1 Pertinence – Sciences des écosystèmes et des océans.....	20
6.2 Efficacité – Sciences des écosystèmes et des océans	23
6.3 Économie et efficacité – Sciences des écosystèmes et des océans.....	26
7.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	28
7.1 Conclusions.....	28
7.2 Recommandations.....	29
ANNEXE A : MATRICE D'ÉVALUATION	A-1
ANNEXE B : OBSTACLES À LA CROISSANCE DE L'INDUSTRIE AU CANADA	B-1
ANNEXE C : PLAN D'ACTION DE GESTION.....	C-1

SOMMAIRE

Introduction

Le rapport suivant présente l'évaluation du Programme d'aquaculture durable, exécuté par la Direction de l'évaluation du MPO d'octobre 2016 à octobre 2017, conformément à la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor du Canada (2016). L'évaluation analysait la pertinence, le rendement et l'efficacité du Programme et les répercussions du *Règlement sur les activités d'aquaculture* (RAA) sur les activités du Programme au cours de la période de 2013-2014 au premier trimestre de 2017-2018. L'accent a été mis sur le Canada atlantique, car une évaluation du Programme de réglementation de l'aquaculture en Colombie-Britannique (PRACB) a eu lieu en août 2015 et seul un nombre limité d'activités piscicoles en milieu marin est réalisé dans les autres régions du MPO. La dernière évaluation du PAD remonte à 2012.

Profil du programme

Le PAD tire son mandat réglementaire de la *Loi sur les pêches*. L'objectif général du PAD est de contribuer à l'établissement d'une industrie canadienne d'aquaculture durable sur les plans environnemental, économique et social. Les activités d'élaboration de politiques et de règlements sont appuyées par la recherche en aquaculture et les avis scientifiques examinés par les pairs et produits par le Secteur des sciences des écosystèmes et des océans (SEO) du MPO. La Direction de la conservation et de la protection (C et P) est chargée de faire respecter le RAA et, en Colombie-Britannique, le *Règlement du Pacifique sur l'aquaculture*. Les dépenses moyennes du Programme, qui a employé de 179 à 195 personnes au cours de la période quinquennale de l'évaluation, se sont élevées à 22,1 M\$ par année.

Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation portait en grande partie sur les zones à risque et les lacunes actuelles en matière d'information qu'ont permis de relever les consultations avec la haute direction durant la phase de planification de l'évaluation. L'évaluation a été calibrée de manière à vérifier :

- la nécessité du Programme à la lumière du mandat du MPO;
- le caractère approprié des rôles et des responsabilités du gouvernement fédéral, y compris la nécessité d'une loi sur l'aquaculture au Canada pour surmonter les obstacles réglementaires actuels;
- la réalisation des objectifs du Programme;
- la mesure dans laquelle le RAA est appliqué par le MPO;
- les défis opérationnels et les coûts liés à l'élaboration et à la mise en œuvre du RAA.

L'évaluation a utilisé des méthodes mixtes et la triangulation de sources de données multiples afin de corroborer ses conclusions. Les sources de données comprenaient des analyses des données financières, administratives et sur le rendement; deux études de cas de recherches scientifiques étayant les décisions réglementaires en matière d'aquaculture; 50 entrevues auprès d'informateurs clés; trois visites de sites au Canada atlantique et une étude des coûts.

Constatations de l'évaluation

Direction générale de la gestion de l'aquaculture

Conformément aux responsabilités ministérielles découlant de la *Loi sur les pêches*, le MPO doit administrer continuellement les besoins opérationnels du cadre réglementaire et élaborer de nouveaux règlements afin d'adapter le cadre au contexte de l'industrie, qui est en constante évolution et de plus en plus complexe. Les éléments de preuve indiquent également que la Direction générale de la gestion de l'aquaculture (DGGA) doit régler un nombre limité d'incohérences réglementaires mineures propres au MPO qui persistent depuis longtemps et qui nuisent à l'industrie. Bien que la DGGA doive régler ces incohérences mineures, l'évaluation a révélé que d'autres éléments avaient posé de plus grands obstacles à la croissance du secteur. Cette constatation remet en question la position de l'industrie, formulée dans ses documents de justification, selon laquelle les règlements fédéraux sont les principaux obstacles à la croissance du secteur. En outre, l'évaluation a révélé que la modification des règlements du MPO permettrait de résoudre les incohérences réglementaires propres au MPO qui furent identifiées dans le cadre de l'évaluation.

Durant la période visée par l'évaluation, l'une des principales réalisations de la DGGA a été l'élaboration du *Règlement sur les activités d'aquaculture* (RAA), ainsi que les systèmes et les outils à l'appui de sa mise en œuvre. Des éléments de preuve tangibles montrent que le RAA n'a pas donné lieu à un cadre réglementaire simplifié. En effet, le RAA a créé un chevauchement réglementaire avec les programmes de surveillance de l'impact benthique dans certaines provinces, a alourdi le fardeau lié à la production de rapports au sein de l'industrie et n'a pas fourni le degré de clarté juridique attendu de la part de l'industrie et d'autres intervenants. L'évaluation a également permis d'établir que la DGGA avait accompli des progrès importants dans la mise en œuvre des systèmes et des outils de rapports nécessaires à la collecte et à la publication de renseignements sur le rendement environnemental de l'industrie, d'ici la fin de l'exercice 2017-2018.

En ce qui concerne l'efficacité et la rentabilité du Programme, l'évaluation n'a révélé que de inefficacités mineures dans la prestation du Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques (PCCSM) et des possibilités d'amélioration quant à la participation du MPO aux processus décisionnels provinciaux relatifs à la sélection des sites. La gestion de l'aquaculture à l'administration centrale et dans les régions semble disposer des ressources appropriées pour réaliser le PAD, bien que certains bureaux régionaux dans les régions des Maritimes et de Terre-Neuve et Labrador aient déclaré fonctionner légèrement sous leur capacité.

Sciences des écosystèmes et des océans

Il existe un besoin permanent en matière de recherche liée à l'aquaculture à l'appui de la prise de décisions et de l'élaboration des politiques au sein du MPO. Les politiques liées à la science sont une priorité du gouvernement actuel et une pratique exemplaire, et accroissent la confiance du public à l'égard de la durabilité du secteur de l'aquaculture. Bien que les activités scientifiques financées dans le cadre du Programme de recherche sur la réglementation de l'aquaculture (PRRA) semblent correspondre aux besoins des décideurs et des responsables des politiques au sein du MPO, l'évaluation a permis de constater un besoin de recherches, d'avis et de connaissances supplémentaires dans les domaines du devenir et des effets biologiques des

contaminants. Les éléments de preuve indiquent qu'en août 2017, le SEO ne possédait pas les compétences en recherche permettant de répondre aux besoins des décideurs et des responsables des politiques dans l'un ou l'autre des domaines de recherche.

Dans l'ensemble, les décideurs et les responsables des politiques consultés dans le cadre de l'évaluation se sont dits très satisfaits des connaissances et des avis produits par le SEO. Les études de cas et les entrevues ont démontré que les connaissances et les avis fournis par le SEO sont utilisés par les décideurs et les responsables des politiques. La SEO fonctionne efficacement, bien que la nature du financement temporaire du PRRA ait créé des inefficacités mineures. L'évaluation a également révélé que le RAA ainsi que la croissance attendue de l'industrie avaient créé un besoin de ressources supplémentaires pour maintenir un niveau de service équivalent à l'intention des décideurs et des responsables des politiques. L'étude des coûts a permis de conclure que le RAA pourrait créer des coûts supplémentaires d'environ 2,8 M\$ annuellement pour le SEO, en plus de nécessiter 800 000 \$ de plus pour l'achat d'équipement de recherche à l'appui de la recherche dans le domaine du devenir et des effets biologiques.

Conservation et Protection

C et P a réalisé des progrès relatifs à l'établissement des éléments clés requis pour l'application du RAA et le transfert lié à l'article 36 de la *Loi sur les pêches*. Toutefois, de nombreuses autres activités devront être réalisées avant de disposer d'un système d'application exhaustif et proactif de la réglementation. Au nombre de celles-ci : la formation des agents des pêches, l'élaboration de politiques et de lignes directrices, la création de plans d'application de la loi tenant compte de l'industrie aquacole et l'établissement d'ententes officielles avec les partenaires clés pour l'accès à l'information et à l'expertise en toxicologie judiciaire.

C et P n'a reçu aucun financement du PAD II à l'appui de ses nouvelles responsabilités en vertu du RAA, ce qui a eu une forte incidence sur les activités de C et P. Une étude des coûts menée par l'équipe d'évaluation a révélé qu'il fallait s'attendre à ce que la mise en œuvre du RAA crée également des pressions financières considérables sur les régions et les détachements où ont lieu des activités piscicoles en milieu marin. Les personnes de C et P interrogées ont mentionné que C et P ne disposait pas des ressources nécessaires pour mener les activités d'application de la loi correspondant à leur évaluation préliminaire des risques de non-conformité avec la réglementation sur l'aquaculture par cette industrie et que tout effort visant les activités liées au RAA serait déployé au détriment d'autres activités d'application de la loi. L'étude des coûts a permis de conclure qu'en moyenne, au cours des cinq prochaines années, les coûts supplémentaires liés au RAA à payer par C et P pourraient être de 3,4 M\$ pour les régions de T.-N.-L., des Maritimes et du Pacifique combinées.

Recommandations

Selon les données et les constatations énoncées, l'évaluation propose au Programme d'aquaculture durable et au programme Conservation et Protection les cinq recommandations décrites ci-après.

Recommandation 1 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Secteur des écosystèmes aquatiques, dans le cadre du renouvellement prochain du financement du programme, clarifie et définisse mieux les objectifs du Programme d'aquaculture durable afin de veiller à ce que ces objectifs concordent avec ses responsabilités principales.

Recommandation 2 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Sciences des écosystèmes et des océans, développe la recherche dans les domaines du devenir et des effets biologiques des contaminants, ou assure l'accès à celles-ci. Cette recherche devrait permettre au SEO de faire ce qui suit :

- soutenir les engagements du MPO énoncés dans le plan de mise en œuvre des avis scientifiques en temps opportun;
- répondre, dans la mesure du possible, aux autres besoins en matière de connaissances et d'avis du MPO à l'égard du devenir et des effets biologiques des contaminants utilisés par l'industrie aquacole.

Recommandation 3 : Il est recommandé que le SMA, Gestion des pêches et des ports, évalue le risque de non-conformité avec la réglementation sur l'aquaculture par cette industrie, et utilise cette évaluation pour élaborer une proposition visant à renforcer l'application des règlements sur l'aquaculture par les détachements de Conservation et Protection (C et P) dans l'ensemble du Canada, afin d'éclairer le renouvellement du PAD.

Recommandation 4 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Secteur de la gestion des pêches et des ports, établisse des ententes pratiques régionales (EPR) avec les partenaires fédéraux et provinciaux concernés dans les régions de l'Atlantique afin que C et P ait accès à l'expertise et aux renseignements clés et qu'un régime de mise en application coordonné soit instauré.

Recommandation 5 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Secteur des écosystèmes aquatiques, en collaboration avec le sous-ministre adjoint, Sciences des écosystèmes et des Océans, revoie le processus décisionnel concernant la sélection des sites dans les buts suivants :

- clarifier les rôles et les responsabilités entre le Programme de protection des pêches et le bureau régional de la gestion de l'aquaculture dans le processus décisionnel provincial concernant la sélection des sites;
- définir les rôles et les responsabilités et le niveau de participation attendu du SEO au processus décisionnel provincial concernant la sélection des sites;
- définir des critères clairs pour la prise de décisions qui sont harmonisés et appliqués uniformément entre les régions;
- établir des normes de service afin d'assurer la transmission en temps opportun d'avis aux provinces.

1.0 INTRODUCTION

1.1 Objectif de l'évaluation

Le rapport présente les résultats de l'évaluation du Programme d'aquaculture durable (PAD) réalisée par la Direction de l'évaluation de Pêches et Océans Canada (MPO). Conformément à la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor du Canada (2016) et aux consultations avec la Direction générale de la gestion de l'aquaculture et la direction du Secteur des sciences des écosystèmes et des océans (SEO), les principaux objectifs de l'évaluation étaient de fournir des renseignements afin d'éclairer la prise de décisions et d'évaluer les répercussions du *Règlement sur les activités d'aquaculture* (RAA) sur les activités du Programme.

1.2 Portée et contexte de l'évaluation

L'évaluation visait la période de 2013-2014 au premier trimestre de 2017-2018, puisque l'évaluation précédente du PAD a eu lieu en 2012 et que cette évaluation portait sur les trois enjeux d'évaluation fondamentaux que sont la pertinence, l'efficacité et l'efficience. L'évaluation couvrait la région de la capitale nationale (RCN) et les six régions du MPO, mais s'est concentrée sur l'Est du Canada, car une évaluation du Programme de réglementation de l'aquaculture en Colombie-Britannique (PRACB) a eu lieu récemment (août 2015), et en raison du nombre limité d'activités piscicoles en milieu marin qui est réalisé dans les régions du Québec, du Golfe et du Centre et de l'Arctique (C et A). Le rôle joué par la Direction de la conservation et de la protection (C et P) du MPO en ce qui concerne l'application du RAA et, au besoin, d'autres règlements liés à l'aquaculture, a également fait l'objet d'un examen dans le cadre de l'évaluation.¹

L'évaluation a débuté en octobre 2016 et s'est terminée en octobre 2017. Elle a été présentée devant le Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation le 17 janvier 2018. Elle a été autorisée par le sous-ministre par échange de correspondance le 16 février 2018.

2.0 PROFIL DU PROGRAMME

2.1 Contexte du programme

L'objectif général du Programme d'aquaculture durable (PAD) est de contribuer à l'établissement d'une industrie canadienne d'aquaculture durable sur les plans environnemental, économique et social. Pour atteindre cet objectif, le Programme dirige et gère le cadre réglementaire du MPO qui est associé aux activités aquacoles. Le programme tire son mandat réglementaire de la *Loi sur les pêches* et joue également un rôle de premier plan dans la gestion de la réglementation de l'aquaculture en Colombie-Britannique. Dans toutes les provinces et tous les territoires, le MPO établit des partenariats avec d'autres ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux pour coordonner et mettre en œuvre des cadres réglementaires et des décisions de

¹ On a exclu les collectivités autochtones de la portée de l'évaluation étant donné le calendrier du projet et les ressources disponibles.

gestion. Des partenariats sont également établis avec les peuples autochtones et l'industrie aquacole. Les activités d'élaboration de politiques et de règlements du programme sont appuyées par la recherche en aquaculture et les avis scientifiques, examinés par les pairs, produits par le Ministère. En 2016-2017, le Programme regroupait trois sous-programmes : 1) Gestion de l'aquaculture, 2) PRACB et 3) Programme des sciences de l'aquaculture durable.

Gestion de l'aquaculture

Le sous-programme Gestion de l'aquaculture vise à renforcer le régime de gestion de l'aquaculture du Ministère au moyen de règlements et de politiques, ce qui permet au Ministère d'exercer son mandat réglementaire à l'égard du secteur aquacole. Ainsi, des efforts sont déployés dans le cadre du sous-programme pour améliorer les règlements et politiques actuels et/ou en élaborer de nouveaux, qui sont ensuite simplifiés et uniformisés dans l'ensemble des régimes fédéraux, provinciaux et territoriaux, tout en assurant la protection du milieu aquatique. Les activités sont réalisées par la Direction générale de la gestion de l'aquaculture (DGGA), située à Ottawa, et les Bureaux régionaux de gestion de l'aquaculture (BRGA), qui se trouvent dans les six régions du MPO.

Programme de réglementation de l'aquaculture en Colombie-Britannique

Ce sous-programme vise à gérer, à administrer et à réglementer efficacement l'aquaculture en Colombie-Britannique et à régir toutes les activités aquacoles, dont les activités qui concernent les poissons à nageoires, les mollusques et les crustacés, ainsi que les activités en eau douce et sur terre. Le PRACB est régi par le *Règlement du Pacifique sur l'aquaculture* en vertu de la *Loi sur les pêches*.

Programme des sciences de l'aquaculture durable

Le Programme des sciences de l'aquaculture durable (PSAD) mène des activités de recherche, qui créent des connaissances et des avis à l'appui des décisions de gestion liées à l'aquaculture. L'évaluation se concentre sur les connaissances et les avis découlant de projets financés par le Programme de recherche sur la réglementation de l'aquaculture (PRRA), mais n'a pas couvert le volet Programme coopératif de recherche et de développement en aquaculture de ce sous-programme.² Le PSAD est administré par la Direction des sciences de l'aquaculture, de la biotechnologie et de la santé des animaux aquatiques, située à Ottawa, et les activités de recherche sont effectuées par les divisions scientifiques situées dans les six régions du MPO.

Direction de la conservation et de la protection

Les agents des pêches fédéraux évaluent la conformité par rapport à tous les règlements nationaux et régionaux adoptés en vertu de la *Loi sur les pêches* et qui s'appliquent à l'aquaculture, y compris le RAA et, en Colombie-Britannique, le *Règlement du Pacifique sur l'aquaculture* (RPA). C et P reçoit un financement particulier pour l'application des règlements liés à l'aquaculture en Colombie-Britannique; toutefois, il n'a reçu aucun financement dédié pour l'exercice des nouvelles responsabilités découlant de la mise en œuvre du RAA et du transfert

² Le sous-programme du PCRDA ne comprend pas de volet de recherche réglementaire et est donc exclu de la portée de l'évaluation.

des pouvoirs lié à l'article 36 (art. 36) de la *Loi sur les pêches* d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) au MPO concernant les événements ayant lieu sur des sites ou près de sites d'aquaculture.

2.2 Ressources relatives au programme

Les ressources suivantes appuient directement les activités du PAD.

Tableau 1 : Dépenses réelles totales du PAD et recours aux équivalents temps plein (ETP) par exercice entre 2013-2014 et 2016-2017³

Sous-programme	Ressources	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Gestion de l'aquaculture	Dépenses	5 705 012 \$	6 046 782 \$	5 492 204 \$	5 190 905 \$
	ETP	49,9	53,8	51,6	48,6
PRACB	Dépenses	3 823 295 \$	3 673 562 \$	3 484 523 \$	3 424 613 \$
	ETP	33,0	35,8	33,9	34,0
PSAD	Dépenses	12 720 454 \$	12 465 609 \$	12 412 162 \$	13 798 593 \$
	ETP	96,1	100,5	108,3	112,6
Total pour le PAD	Dépenses	22 248 762 \$	22 185 954 \$	21 388 889 \$	22 414 111 \$
	ETP	179,0	190,1	193,8	195,2

Source : Services de gestion intégrée des affaires, MPO

Le profil des ressources du PAD indique qu'un total d'environ 10,8 M\$ par année pour la période quinquennale comprise entre 2013-2014 et 2017-2018 a été alloué au MPO dans le cadre du Programme d'aquaculture durable II (PAD II), un programme temporaire dont le financement prend fin en 2017-2018.⁴ Fonder une proportion si importante des ressources du PAD sur un financement temporaire a engendré deux risques majeurs pour le Programme. D'abord, environ 51 % des postes créés par le financement temporaire du PAD II à l'appui de la DGGA ont été pourvus pour une période indéterminée (c.-à-d. de façon permanente). Il en a résulté un risque financier important pour le Programme si le PAD II n'était pas renouvelé à la fin de l'exercice 2017-2018. Ensuite, toutes les recherches scientifiques sur la réglementation financées par l'intermédiaire du PRRA ont été exécutées dans le cadre du PAD II. En l'absence de financement dans le cadre du PRRA, aucune ressource de fonctionnement et d'entretien (F et E) ne serait disponible pour la conduite des recherches scientifiques sur la réglementation ou pour la production d'avis scientifiques liés à l'aquaculture examinés par les pairs par le Secrétariat canadien de consultation scientifique (SCCS) pour appuyer le processus décisionnel et l'élaboration des politiques.

³ Il est à noter que les dépenses présentées au tableau 1 ne correspondent pas tout à fait à la portée de l'évaluation. Comme il a été mentionné précédemment, le sous-programme du PRACB et les volets du PCRDA ont été exclus du sous-programme du PSAD.

⁴ Ce nombre représente une réduction de 10 % des ressources (l'équivalent de cinq ETP) comparativement au PAD initial lancé en 2008-2009 (PAD I).

3.0 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

3.1 Approche et conception de l'évaluation

La portée et les questions de l'évaluation ont été déterminées sur la base de la *Politique sur les résultats* (2016) du Conseil du Trésor du Canada, d'un examen des principaux documents des programmes, des résultats des discussions préliminaires avec la haute direction du MPO (Secteur des sciences des écosystèmes et des océans, Secteur des écosystèmes aquatiques, DGGA, C et P) et des conclusions et des recommandations présentées dans les rapports antérieurs.

L'évaluation portait en grande partie sur les zones à risque et les lacunes actuelles en matière d'information qu'ont permis de relever les consultations avec la haute direction durant la phase de planification. Cette approche a permis à l'évaluation de répondre aux besoins actuels de la haute direction afin de mieux soutenir la prise de décisions ministérielles. Tenant compte de ce travail préliminaire, l'évaluation a pu être étalonnée de manière à vérifier :

- la nécessité du Programme à la lumière du mandat du MPO;
- le caractère approprié des rôles et des responsabilités du gouvernement fédéral, y compris la nécessité d'une loi sur l'aquaculture au Canada pour surmonter les obstacles réglementaires actuels;
- la réalisation des objectifs du Programme;
- la mesure dans laquelle le RAA est appliqué par le MPO;
- les défis opérationnels et les coûts liés à l'élaboration et à la mise en œuvre du RAA.

3.2 Source de données

Afin de maximiser la possibilité d'arriver à des conclusions utiles, valides et significatives, l'évaluation a été effectuée selon une approche de méthodes variées, où des données tant qualitatives que quantitatives ont été recueillies. La triangulation a été très fréquemment utilisée comme méthode d'analyse, où plusieurs sources de données ont aidé à corroborer les constatations. Les méthodes suivantes ont été utilisées pour la collecte de données :

- un examen des documents internes et externes;
- une analyse des données financières, administratives et sur le rendement;
- deux études de cas sur des projets financés dans le cadre du PRRA;
 - des recherches à l'appui des enjeux réglementaires liés à la conchyliculture à l'Île-du-Prince-Édouard (Î.-P.-É) [c'est-à-dire la région du Golfe];
 - des recherches à l'appui des décisions réglementaires concernant le contrôle des pesticides liées à l'aquaculture de poissons à nageoires dans la région des Maritimes;
- des entrevues auprès d'informateurs-clés (n = 50);
 - informateurs-clés du MPO (n = 35);
 - informateurs-clés de l'externe (n = 15);
 - des associations de l'industrie (n = 5);
 - des organisations non gouvernementales de l'environnement (n = 4);
 - les gouvernements provinciaux et les ministères fédéraux (n = 6);
- trois visites au Canada atlantique :

- dans la région du Golfe;
- dans la région de Terre-Neuve-et-Labrador;
- dans la région des Maritimes (sud-ouest du Nouveau-Brunswick);
- une étude des coûts.⁵

La matrice d'évaluation (annexe A) donne un aperçu des questions d'évaluation, ainsi que les méthodes de recherche employées.

3.3 Limites de la méthode et stratégies d'atténuation

Les limites de la méthode ont été atténuées, dans la mesure du possible, grâce à l'utilisation de plusieurs sources de données et à la triangulation des données. D'autres stratégies d'atténuation ont également servi lorsque jugé opportun (voir le tableau 2). Cette méthode a été adoptée afin d'établir la fiabilité et la validité des constatations et de veiller à ce que les conclusions et les recommandations soient fondées sur des éléments de preuve neutres et documentés. Le tableau 2 contient des détails sur les limites et les stratégies d'atténuation qui leur sont associées.

Tableau 2 : Limites et stratégies d'atténuation

Limites	Stratégies d'atténuation
<i>Défis liés à la documentation de l'utilisation des avis et des connaissances scientifiques par les utilisateurs finaux</i>	<p>Bien que les responsables de la DGGa aient déclaré avoir fait largement usage des avis scientifiques dans l'élaboration des politiques et la prise de décisions, il était souvent difficile d'attribuer une décision précise à un projet de recherche ou à un avis scientifique du SCCS en particulier. Qui plus est, comme de nombreux autres facteurs jouent habituellement un rôle dans le processus décisionnel, il a jugé inapproprié d'évaluer la qualité des travaux scientifiques produits par le Secteur des sciences des écosystèmes et des océans (SEO) uniquement en fonction de leur utilisation par la DGGa. Les modifications suivantes ont été apportées à la méthodologie d'évaluation afin d'amoindrir ces difficultés :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'évaluation était axée sur l'évaluation du niveau de satisfaction des responsables de la DGGa quant à la qualité et au caractère opportun des travaux scientifiques produits par le SEO. ▪ Les informateurs-clés de la DGGa ont été invités à fournir des données anecdotiques sur la façon dont les connaissances et les avis scientifiques ont été utilisés. ▪ Deux études de cas ont été menées dans le but d'acquérir une compréhension approfondie de certains enjeux réglementaires et de la façon dont la science appuie les décideurs. ▪ L'évaluation a étudié la mesure dans laquelle le RAA et sa norme de surveillance, deux éléments stratégiques produits par le PAD pendant la période visée par l'évaluation, étaient fondés sur la science.
<i>Difficultés liées à l'évaluation de la mesure dans laquelle</i>	<p>Un manque de clarté entourait les charges de travail régionales et les ressources disponibles à l'appui des opérations à l'échelle régionale, en particulier pour les bureaux régionaux se trouvant dans l'Est du Canada. Les données suggèrent</p>

⁵ Le but de cette étude était de déterminer et de chiffrer le coût des répercussions opérationnelles et financières minimales du RAA pour le MPO et d'évaluer toute lacune actuelle ou future en matière de ressources susceptible de compromettre la conformité réglementaire et la prestation efficace du Programme.

Limites	Stratégies d'atténuation
<i>les BRGA disposent des ressources appropriées (nombre d'ETP et expertise) pour offrir le Programme</i>	qu'au cours des quatre dernières années, les diverses responsabilités (c'est-à-dire Programme d'agriculture durable [PAD], Introductions et transferts [I et T], Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques [PCCSM]) et les charges de travail se sont accrues dans certaines régions, alors que le nombre d'ETP est resté le même. Toutefois, ces responsabilités accrues se sont répercutées sur les charges de travail des régions de manière non uniforme, en fonction de divers facteurs. ⁶ En outre, le manque de clarté à l'égard du financement disponible à l'appui du PAD et d'autres programmes liés à l'aquaculture dans certaines régions a empêché d'évaluer pleinement la suffisance des ressources actuellement disponibles pour satisfaire aux charges de travail supplémentaire dans ces régions. ⁷ Afin d'atténuer ces difficultés, l'équipe d'évaluation s'est fiée aux opinions des personnes interrogées et aux renseignements financiers disponibles pour répondre aux questions d'évaluation.
<i>Limites quant aux estimations des coûts utilisées pour l'étude des coûts et ses résultats</i>	Une des principales difficultés de l'étude des coûts a été de déterminer toutes les répercussions opérationnelles actuelles et futures que devraient entraîner le RAA et le transfert lié à l'article 36 d'ECCC au MPO sur le Ministère. Qui plus est, l'absence de renseignements de base et/ou de données fiables concernant le niveau d'effort associé à chaque activité a compliqué l'estimation du niveau d'effort lié à chaque nouveau besoin opérationnel. ⁸ En conséquence, le coût total du RAA proposé par l'étude des coûts représente l'incidence minimale de ce règlement. Afin d'amoindrir cette difficulté, C et P ont mis au point un autre modèle d'établissement des coûts fondé sur un régime de mise en application exhaustif et proactif semblable au modèle utilisé dans le cadre du PRACB. Les résultats de l'étude de C et P ont été examinés et inclus dans l'étude des coûts lorsqu'il a été jugé crédible et raisonnable de le faire, selon les résultats d'évaluation provenant d'autres sources de données.
<i>Défis liés à l'évaluation du niveau de conformité pour tous les règlements liés à l'aquaculture</i>	Les échéances et les ressources du projet ont fait en sorte qu'il a été impossible pour les évaluateurs d'examiner le niveau de conformité de l'industrie en ce qui a trait à tous les règlements liés à l'aquaculture. Par souci de cohérence avec la portée de l'évaluation, celle-ci s'est concentrée sur l'évaluation du niveau de conformité de l'industrie au RAA depuis son adoption en 2015.

⁶ Voici des exemples de facteurs qui ont touché la charge de travail des régions différemment : 1) le transfert de responsabilités du Programme de protection des pêches à la Direction générale de la gestion de l'aquaculture dans certaines régions pour des évaluations de sites et 2) les répercussions du PCCSM sur différentes régions selon le niveau d'activité conchylicole dans chaque province.

⁷ Par exemple, il semble que certaines régions du MPO dans l'Atlantique aient historiquement réaffecté des fonds du PAD à l'appui de programmes sans lien avec l'aquaculture et que certains postes du PAS situés dans les BRGA n'aient pas été financés directement par le PAD.

⁸ Il est à noter qu'il n'a pas été aussi difficile de déterminer l'activité et d'en fixer le coût pour la DGGA et le SEO.

4.0 CONSTATATIONS – DIRECTION GÉNÉRALE DE LA GESTION DE L'AQUACULTURE

4.1 Pertinence – Direction générale de la gestion de l'aquaculture

4.1.1. Contribution de l'aquaculture à l'économie canadienne

Constatation principale : L'industrie aquacole contribue considérablement à l'économie canadienne, en particulier dans les collectivités rurales et côtières.

L'industrie aquacole du Canada apporte une contribution importante à l'économie nationale. En 2015, l'industrie a créé près d'un milliard de dollars en valeur de production totale.⁹ L'aquaculture est aussi un moteur de l'emploi au Canada; elle crée au moins 14 000 emplois à temps plein dans le pays, pour la plupart dans les collectivités rurales ou côtières (y compris les collectivités autochtones). L'industrie revêt une importance particulière pour la Colombie-Britannique et les provinces de l'Atlantique, car elle est reconnue pour redynamiser de nombreuses communautés à faible revenu.¹⁰ Dans les provinces de l'Atlantique, T.-N.-L., la Nouvelle-Écosse (N.-É.) et l'Î.-P.-É. ont fait de la croissance de l'industrie aquacole une priorité absolue afin d'assurer leur prospérité économique. D'après les données de 2013, le Canada se classait au 29^e rang mondial pour le volume de production aquacole total.¹¹ Si l'on examine le potentiel offert par les rives du Canada associé à la demande mondiale grandissante de fruits de mer et la stagnation du secteur de la pêche de capture, le Canada peut accroître son volume de production aquacole et sa part du marché mondial.¹²

Bien que l'industrie aquacole apporte une contribution importante à l'économie canadienne, son volume de production et sa valeur demeurent relativement stables depuis 2010, tandis que d'autres pays ont connu une croissance.¹³ La documentation consultée dans le cadre de l'évaluation indique que la complexité du cadre réglementaire de l'industrie pourrait expliquer sa stagnation. Puisque le cadre réglementaire élaboré et administré par le MPO peut influencer sur la croissance de l'industrie et, par le fait même, sur la prospérité économique de certaines provinces de l'Atlantique, le MPO doit fournir un cadre réglementaire qui n'entrave pas inutilement la croissance du secteur.

⁹ MPO (2015), « Production aquacole du Canada en 2015 ». Site consulté le 21 juin 2017 : [HTTP://WWW.DFO-MPO.GC.CA/STATS/AQUA/AQUA15-FRA.HTM](http://www.dfo-mpo.gc.ca/stats/aqua/aqua15-fra.htm)

¹⁰ Pêches et Océans Canada, « La prospérité économique des collectivités et l'aquaculture », <http://www.dfo-mpo.gc.ca/aquaculture/sector-secteur/commun/index-fra.htm>, (26 février 2015).

¹¹ Organisation de coopération et de développement économiques (2016), « Production aquacole ». Site consulté le 21 juin 2017 : [HTTPS://DATA.OECD.ORG/FISH/AQUACULTURE-PRODUCTION.HTM](https://data.oecd.org/fish/aquaculture-production.htm)

¹² MPO (2015), « Cultiver la mer – Faits marquants ». Site consulté le 21 juin 2017 : [HTTP://WWW.DFO-MPO.GC.CA/AQUACULTURE/SECTOR-SECTEUR/FRM-TML-FRA.HTM](http://www.dfo-mpo.gc.ca/aquaculture/sector-secteur/frm-tml-fra.htm)

¹³ DFO (2017), « Aquaculture – Production d'aquaculture en quantité et en valeur ». Site consulté le 28 juin 2017 : [HTTP://WWW.DFO-MPO.GC.CA/STATS/AQUA/AQUA-PROD-FRA.HTM](http://www.dfo-mpo.gc.ca/stats/aqua/aqua-prod-fra.htm)

4.1.2 Concordance des activités du PAD avec les responsabilités ministérielles du MPO

Constatation principale : Les activités du PAD soutiennent directement les obligations du MPO qui découlent des articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches*. Le MPO doit réglementer les activités de l'industrie aquacole au Canada, compte tenu des risques environnementaux associés à cette industrie.

Les activités d'aquaculture de poissons et de mollusques en milieu marin créent des sources de stress pour l'écosystème aquatique.¹⁴ Le MPO est chargé aux termes de l'article 35 (protection des pêches) et de l'article 36 (rejet de substances nocives ayant lieux sur des sites d'aquaculture) de la *Loi sur les pêches* de veiller à ce que des mesures d'atténuation soient en place pour protéger les pêches commerciales, récréatives et autochtones contre ces sources de stress. Afin de veiller à ce que l'industrie respecte les articles 35 et 36, le MPO a élaboré une série de règlements ayant diverses portées nationales et régionales. Conformément aux responsabilités ministérielles découlant de la *Loi sur les pêches*, le MPO doit administrer continuellement les besoins opérationnels du cadre réglementaire et élaborer de nouveaux règlements afin d'adapter le cadre au contexte de l'industrie, en constante évolution et de plus en plus complexe.

En fait, les données confirment que la DGGA fonctionne dans un contexte législatif de plus en plus complexe régi par divers groupes d'intervenants qui ont des points de vue divergents sur l'avenir du secteur de l'aquaculture. L'évaluation a révélé que les activités de la DGGA étaient soumises aux pressions suivantes :

- pression des peuples autochtones, des Canadiens, des ONGE et d'autres organisations pour améliorer la compréhension par le MPO des risques écologiques liés aux activités aquacoles et pour fournir une intervention réglementaire liée à ces risques;
- pression des États-Unis pour adapter le cadre réglementaire du Canada afin de faciliter l'accès aux marchés (c'est-à-dire changements apportés au PCCSM et au Programme national de santé des animaux aquatiques [NSAA]);
- pression de l'industrie pour régler les incohérences réglementaires mineures propres au cadre réglementaire actuel du MPO;
- pression de l'industrie et des provinces pour rationaliser le cadre réglementaire à l'échelon fédéral, car le cadre actuel contient des responsabilités qui se chevauchent pour le MPO, l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), Santé Canada (SC) et ECCC, ce qui a engendré des incertitudes et des lacunes.

¹⁴ MPO (2010), « Avis scientifique sur les séquences d'effets liés à l'aquaculture des poissons, des mollusques et des crustacés », avis scientifique du SCCS (2009/071), 22 pages

4.1.3 Incohérences réglementaires et chevauchement

Constatation principale : Le cadre réglementaire du MPO n'est pas un obstacle de taille à la croissance de l'industrie. Seul un nombre limité d'incohérences réglementaires propres au MPO ont été cernés, et d'autres facteurs semblent expliquer la stagnation de l'industrie aquacole au Canada au cours des dix dernières années. La modification des règlements du MPO permettrait de résoudre suffisamment les incohérences réglementaires propres au MPO qui ont été relevées.

Les éléments de preuve indiquent que la Direction générale de la gestion de l'aquaculture (DGGGA) doit régler quelques incohérences réglementaires mineures propres au MPO qui perdurent depuis longtemps et qui nuisent à l'industrie (tableau 3). Les constatations montrent que ces incohérences réglementaires ont porté atteinte à la capacité de l'industrie de fonctionner efficacement, mais qu'elles ne font pas obstacle à son développement. Les incohérences réglementaires relevées dans le cadre de l'évaluation ont entraîné des coûts de conformité plus élevés pour l'industrie ou créent un obstacle à l'entrée sur les marchés à créneaux (p. ex., le marché des huîtres cocktail).

Tableau 3 : Résumé des incohérences réglementaires propres au MPO

Règlement/code	Description des incohérences
<i>Règlement de pêche de l'Atlantique (RPA)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Clauses propres aux pêches élaborées pour la conservation des pêches sauvages (p. ex., mollusques) qui n'ont pas été conçues pour la gestion de l'aquaculture.
<i>Règlement de pêche des provinces maritimes (RPPM)</i>	
<i>Règlement sur la gestion de la pêche du poisson contaminé (RGPPC)</i>	
<i>Règlement de pêche (dispositions générales) (RPDG) – article 56</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chevauchement avec les autorisations de l'ACIA émises dans le cadre du PNSAA. Le MPO et l'ACIA émettent différentes autorisations, mais examinent le même mouvement (c'est-à-dire espèces, origine et destination), en fonction des mêmes risques de maladies.
<i>Règlement sur les activités d'aquaculture (RAA)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incohérences entre les régions concernant quelques éléments précis de la Norme relative à la surveillance de l'aquaculture du RAA.

Bien que la DGGGA doive régler ces incohérences mineures, d'autres obstacles (voir l'annexe B) se sont révélés de plus grands obstacles à la croissance du secteur. Cette constatation contredit l'importance accordée par le secteur à la rationalisation du cadre réglementaire, qui se trouve dans la documentation du PAD. Elle remet également en question la position de l'industrie, formulée dans ses documents de justification, selon laquelle les règlements fédéraux sont les principaux obstacles à la croissance du secteur. De plus, l'évaluation a révélé que la rationalisation du cadre réglementaire du MPO représentait seulement une petite partie des activités de la DGGGA. La plupart des activités du Programme sont de nature opérationnelle et appuient la mise en œuvre du cadre réglementaire de l'industrie aquacole. Toutes les activités réalisées dans le cadre du PAD concordaient avec les responsabilités principales du MPO en vertu de la *Loi sur les pêches*.

Il semble aussi qu'il serait possible de régler la plupart des incohérences réglementaires relevées en modifiant la réglementation actuelle, au lieu d'élaborer une nouvelle législation. L'industrie aquacole plaide en faveur d'une loi en matière d'aquaculture au Canada depuis des années. L'industrie croit qu'une loi permettrait de surmonter certaines difficultés sectorielles et qu'il est nécessaire que le gouvernement fédéral affirme son engagement à développer l'industrie aquacole au moyen de réformes législatives et d'investissements non réglementaires supplémentaires dans le Programme. Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans (POFO) a corroboré l'importance d'une loi dans son rapport de 2015 sur l'aquaculture au Canada. Toutefois, la plupart des défis et des demandes définis par l'industrie et le rapport du POFO nécessiteraient une refonte quant au mandat du MPO (et/ou celui du gouvernement fédéral) en ce qui concerne l'aquaculture, et se sont donc révélés au-delà de la portée de cette évaluation.

4.2 Efficacité – Direction générale de la gestion de l'aquaculture

Les réalisations clés de la DGGGA et les avantages connexes sont résumés dans le tableau 4 ci-dessous.

Tableau 4 : Résumé des réalisations clés de la DGGGA et des avantages connexes

Principaux éléments livrables	Réalizations clés et avantages
<i>Règlement sur les activités d'aquaculture</i> ainsi que les systèmes et les outils à l'appui de sa mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le RAA est le premier ensemble de règlements national propre à l'aquaculture au Canada. ▪ Élaboration de systèmes et d'outils à l'appui de la mise en œuvre du RAA, dont les suivants : <ul style="list-style-type: none"> ○ des normes de surveillance (deux versions en juin 2017); ○ un document d'orientation; ○ des modèles de production de rapports; ○ le Système intégré d'information sur l'aquaculture (AQUIIS) national; ○ un site Web du gouvernement du Canada pour la publication à venir des données du RAA. ▪ Renseignements préliminaires et à jour concernant les producteurs aquacoles au Canada ▪ Information sur les types et les quantités de pesticides, de médicaments et de produits chimiques rejetés dans l'écosystème ▪ Information sur l'incidence de la charge organique des activités aquacoles sur le milieu benthique
Protocole d'entente (PE) sur la prévention de la pollution	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordination améliorée avec d'autres ministères fédéraux
Émissions de permis pluriannuels en Colombie-Britannique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Allègement du fardeau administratif à la fois pour le MPO et pour l'industrie ▪ Sécurité à long terme pour les exploitants aquacoles

Principaux éléments livrables	Réalizations clés et avantages
Conseil de coopération en matière de réglementation Canada-États-Unis	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meilleure coopération réglementaire avec les États-Unis, qui constituent le principal marché pour les aquaculteurs canadiens
Code des introductions et transferts de 2013	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renouvellement du Code national sur l'introduction et le transfert d'organismes aquatiques, qui était dirigé par le groupe de travail sur le renouvellement des I et T du Conseil canadien des ministres des pêches et de l'aquaculture (CCMPA) avec des représentants du MPO, de l'ACIA et des provinces et des territoires
Modification du Code des introductions et transferts de 2017	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modification du Code des introductions et transferts, qui comprend le renvoi à la Politique (de 2017) sur la santé des poissons des provinces de l'Atlantique et d'autres mises à jour sur les normes de service améliorées
Stratégie de développement de l'aquaculture du CCMPA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Élaboration et mise en œuvre de la Stratégie de développement de l'aquaculture 2016-2018 du CCMPA qui énonce les objectifs stratégiques pour l'industrie canadienne de l'aquaculture et les mesures requises pour atteindre les résultats désirés
BRGA : Activités en cours à l'appui du mandat du MPO ¹⁵	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le MPO a exécuté ses responsabilités principales (articles 35 et 36 de la <i>Loi sur les pêches</i>). ▪ Mise en œuvre du RAA en collaboration avec la RCN de la DGGA et les partenaires de l'industrie ▪ Prestation du PCCSM en collaboration avec ECCC et l'ACIA ▪ Approbation des permis d'introduction et de transfert ▪ Gestion des relations avec les intervenants

4.2.1 Réalisation des objectifs du PAD – un cadre réglementaire rationalisé

Constatation principale : Le cadre réglementaire fédéral est plus complexe qu'il y a quatre ans.

Ces quatre dernières années, le PAD a axé ses efforts sur l'élaboration du RAA et l'accomplissement d'autres priorités (p. ex., les consultations sur l'élaboration potentielle d'une loi sur l'aquaculture). Ainsi, la plupart des incohérences réglementaires soulevées dans le rapport n'ont pas été résolues au cours des quatre dernières années.¹⁶ Des éléments de preuve révèlent toutefois que des progrès ont été réalisés relativement à la modification du RPDG, du RPA, du RGPPC et du RPPM. De surcroît, les données indiquent qu'une consultation continue a lieu entre les partenaires fédéraux afin de remédier au chevauchement réglementaire associé à d'autres

¹⁵ Il convient de souligner que les réalisations clés des BRGA sont anecdotiques et ne tiennent pas compte de tout ce qu'ont accompli les régions au cours des quatre dernières années. L'évaluation visait principalement à décrire les réalisations de la DGGA liées à la mise en œuvre d'un cadre réglementaire rationalisé et transparent pour l'industrie aquacole.

¹⁶ Seule l'instauration de permis pluriannuels en Colombie-Britannique a contribué à la rationalisation du cadre réglementaire dans cette province.

règlements, comme le *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* – Règlement sur l'immersion en mer (LCPE-RIM).

D'après les personnes interrogées, l'adoption du RAA n'a pas contribué à la réalisation d'un « cadre réglementaire rationalisé » et a engendré trois résultats inattendus, lesquels ont empêché d'atteindre cet objectif. Voici une énumération de ces résultats inattendus.

- **Chevauchement réglementaire avec les programmes provinciaux :** Dans certaines provinces, le RAA a créé un chevauchement réglementaire avec les programmes de surveillance de l'impact benthique. Étant donnée la participation du gouvernement fédéral dans ce domaine, les provinces ont dû adapter leurs exigences provinciales à la norme de surveillance du MPO. Dans les pires cas, certaines dispositions de la norme de surveillance élaborées par le MPO ont été perçues comme entrant en conflit avec les besoins particuliers de chaque province, compte tenu des différences géographiques entre celles-ci.
- **Alourdissement du fardeau lié à la production de rapports au sein de l'industrie :** En vertu du RAA, tous les producteurs sont tenus de soumettre un rapport annuel au MPO. Certaines personnes interrogées ont fait valoir que cette obligation dupliquait les exigences dans certaines provinces.
- **Incertitudes persistantes concernant le rejet de substances nocives :** Le RAA avait comme principal objectif de fournir la clarté juridique sur le rejet de substances nocives (c'est-à-dire médicaments, pesticides et substances à demande biochimique en oxygène) par le secteur de l'aquaculture. Des éléments de preuve indiquent que le RAA a apporté des précisions juridiques quant à la conformité de l'industrie aux exigences de la *Loi sur les pêches*, mais l'industrie continue d'être confrontée à des incertitudes en ce qui concerne sa conformité au LCPE-RIM. En fait, les personnes interrogées dans l'industrie et les provinces ont exprimé de la frustration devant les incertitudes découlant de l'enquête d'ECCC en vertu de l'article 17 du LCPE-RIM amorcée au printemps 2017. Ces personnes étaient d'avis que le RAA aiderait à répondre aux exigences associées à tous les lois et règlements fédéraux qui s'appliquent au rejet des médicaments et des produits chimiques utilisés en aquaculture. Plusieurs personnes interrogées ont souligné l'incapacité du gouvernement fédéral à coopérer afin de fournir un cadre réglementaire cohérent et complet dans le cadre du RAA.

4.2.2 Réalisation des objectifs du PAD – un cadre réglementaire transparent

Constatation principale : La DGGGA est bien placée pour publier les renseignements recueillis dans le cadre des rapports annuels du RAA.

La DGGGA a fait d'énormes progrès en vue d'accroître la transparence du cadre réglementaire. D'abord, elle a réussi à mettre en œuvre tous les systèmes et les outils de rapports nécessaires à la collecte et à la publication des renseignements dont la diffusion publique est prévue à la fin de l'exercice 2017-2018. Ensuite, elle a commencé à collecter les rapports annuels auprès des producteurs aquacoles.

Depuis la mise en œuvre du RAA en 2015, le nombre de producteurs aquacoles ayant fourni leur rapport annuel en temps voulu varie selon la province et le secteur d'activité. Les personnes interrogées ont fait observer que même si le niveau de conformité pour les producteurs de

poissons à nageoires était de presque 100 % en 2016, ce nombre est plus faible pour les producteurs marins de mollusques, d'eau douce et les producteurs sur terre. La DGGA et les bureaux régionaux déploient des efforts continus afin d'informer l'industrie de ces nouvelles exigences.

Les retards dans la diffusion des renseignements au public s'expliquent par ce qui suit : 1) des défis entourant la qualité et la fiabilité des données fournies par les producteurs aquacoles et 2) leur objection importante à déclarer publiquement leur utilisation de médicaments et de pesticides à l'échelle du site. La DGGA et les bureaux régionaux s'efforcent actuellement de résoudre les problèmes de logiciel et collaborent avec les producteurs aquacoles afin de leur fournir le soutien nécessaire à la compréhension des exigences du RAA. Des consultations ont également lieu avec les représentants provinciaux et de l'industrie afin de déterminer le niveau d'information qui sera rendu public. Bien que l'industrie préfère que le MPO ne déclare publiquement aucune information, les ONGE ont exprimé le souhait d'obtenir des renseignements plus détaillés à l'échelle du site.

Quelques personnes interrogées ont mentionné que l'une des principales faiblesses du système de rapports actuel était l'absence d'un système de vérification ou d'audit permettant de vérifier l'exactitude des renseignements déclarés par l'industrie. Ces personnes ont signalé qu'il sera essentiel pour le Ministère de valider les renseignements fournis au ministre avant leur publication. Si le Programme examine actuellement les possibilités de contrôle de la qualité et d'audit, aucune mesure n'a été prise à ce jour.

4.3 Économie et efficacité – Direction générale de la gestion de l'aquaculture

4.3.1 Efficacité des opérations de programme (RCN de la DGGA et bureaux régionaux)

Constatation principale : Des lacunes mineures dans la prestation du Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques (PCCSM) et des possibilités d'amélioration du processus décisionnel relatif à la sélection des sites ont été cernées.

Les personnes interrogées consultées dans le cadre de l'évaluation ont rapporté un petit nombre de problèmes concernant l'efficacité du PAD en ce qui a trait au PCCSM et au processus décisionnel relatif à la sélection des sites. Les problèmes sont décrits dans les paragraphes suivants.

La prestation du PCCSM a été associée à un manque de résultats tangibles.

Les bureaux régionaux participent activement à la prestation du PCCSM; toutefois, de nombreuses personnes du MPO interrogées ont indiqué que les restrictions budgétaires au sein d'ECCC et de l'ACIA, un manque de directives claires pour le PCCSM et des problèmes de communication entre les bureaux nationaux et régionaux avaient produit peu de résultats tangibles. Certaines personnes interrogées ont expliqué que la lenteur des progrès éprouvée dans le reclassement des eaux sous la responsabilité du MPO coûtait cher au Ministère, car C et P doit patrouiller les zones interdites jusqu'à ce qu'elles aient reçu le bon reclassement.

Des possibilités d'amélioration concernant le processus d'évaluation, de modification et d'examen des sites ont été relevées.

Historiquement, le Programme de protection des pêches (PPP) était chargé de soutenir les provinces dans leurs décisions relatives au choix des sites, afin d'assurer le respect des articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches* et de certains éléments de la *Loi sur les espèces en péril*.¹⁷ Le PPP fournissait une expertise en biologie aquatique à l'appui du processus décisionnel concernant la sélection des sites, dirigé par les provinces. Au moment de la mise en œuvre du RAA, au moins deux régions, Terre-Neuve-et-Labrador et les Maritimes, ont décidé de transférer la responsabilité de l'évaluation des sites aux BRGA. Ce transfert de responsabilité a occasionné les risques et les enjeux décrits ci-après.

- **Incohérence des rôles et des responsabilités entre les régions et perte de ressources ou d'expertise :** Les entrevues avec des informateurs-clés internes indiquent que la décision de transférer le processus décisionnel lié à la sélection des sites aquacoles du PPP aux BRGA n'a pas été appliquée uniformément d'une région à l'autre. De plus, une personne interrogée a mentionné que le PPP avait conservé le financement fourni dans le cadre du Programme de l'aquaculture durable en 1999-2000. Dans les régions de Terre-Neuve-et-Labrador et des Maritimes où le transfert a eu lieu, cela a occasionné des responsabilités accrues pour les BRGA sans ressources supplémentaires et une perte d'expertise, puisque ceux-ci ne peuvent pas compter sur les biologistes pour soutenir leurs activités.
- **Participation inégale et mal définie du Secteur des sciences des écosystèmes et des océans au processus décisionnel provincial concernant la sélection des sites :** La participation du SEO au processus décisionnel varie aussi d'une région à l'autre. Une région semble se fier systématiquement aux avis scientifiques évalués par les pairs publiés par le Secrétariat canadien de consultation scientifique; toutefois, il n'a pas été possible de déterminer comment les autres régions mettent le SEO à contribution. Afin d'atteindre l'objectif du PAD visant à fournir un cadre réglementaire axé sur la science, la participation systématique du SEO est cruciale afin de veiller à ce que des avis scientifiques soient disponibles pour les décideurs au moment d'évaluer les risques écologiques associés à un site proposé.
- **Manque de critères clairs et cohérents à l'appui de la prise de décisions :** Chaque région utilise ses propres critères pour orienter les décisions concernant la sélection des sites d'aquaculture. L'emploi de critères clairs et harmonisés est essentiel afin d'assurer la certitude des résultats pour l'industrie et la transparence du processus. Cependant, les différences régionales dans le milieu marin, ainsi que les risques connexes, peuvent nécessiter l'inclusion de critères propres aux régions pour les décisions relatives au choix des sites.
- **Manque de normes de service :** Plusieurs personnes interrogées à l'interne et à l'externe se sont dit préoccupées par la capacité du MPO à fournir des avis aux partenaires provinciaux en temps voulu dans un contexte où deux provinces seront appelées à connaître une croissance importante de l'industrie aquacole dans un avenir proche. Ces personnes

¹⁷ Des éléments de preuve portent à croire que l'emplacement d'un site aquacole peut avoir de fortes répercussions sur sa productivité (p. ex., la prévalence du pou du poisson), ainsi que le risque écologique que présente le site, y compris les effets sur les espèces en péril.

interrogées ont fait remarquer que le MPO ne répondait pas toujours en temps opportun aux demandes d'avis et qu'il n'y avait actuellement pas de normes de service.

Étant donné le manque de clarté entourant les rôles et les responsabilités du PPP, les BRGA et le SEO, en ce qui a trait aux processus décisionnels provinciaux concernant la sélection des sites, il n'a pas été possible de juger du niveau de ressources requis et des endroits qui devraient accueillir ces experts.

4.3.2 Économie – Accès aux ressources et à l'expertise nécessaires à la mise en œuvre du programme

Constatation principale : Dans l'ensemble, la DGGA dispose des ressources appropriées pour la mise en œuvre de son programme. Certains bureaux régionaux ont déclaré fonctionner légèrement sous leur capacité.

Au cours des quatre dernières années, plusieurs nouvelles responsabilités ont été transférées au Programme, ce qui a entraîné des répercussions importantes sur les bureaux régionaux. Citons parmi ces nouvelles responsabilités 1) la fourniture d'avis à l'appui du processus d'évaluation, de modification et d'examen des sites dirigé par les provinces; 2) la prestation de composantes clés du PCCSM en collaboration avec les partenaires fédéraux (ECCC et ACIA) et 3) la mise en œuvre d'éléments clés du RAA.¹⁸ Certaines régions ont dû soutenir C et P dans l'élaboration de politiques d'application de la loi, et il est attendu qu'elles jouent un rôle clé dans la consultation des peuples autochtones. Les bureaux régionaux n'ont reçu aucune ressource supplémentaire pour gérer ces responsabilités accrues, ce qui a entraîné une augmentation de la charge de travail dans les BRGA. La plupart des personnes interrogées qui ont été consultées ont mentionné que certains bureaux régionaux de l'Atlantique fonctionnaient à pleine capacité et, dans le cas des régions de T.-N.-L. et des Maritimes, légèrement en dessous de leurs capacités, comme en témoigne le déficit salarial annuel qu'ont connu ces régions ces dernières années. Les personnes interrogées dans ces deux régions ont fait part de préoccupations concernant leur capacité à gérer un accroissement de la charge de travail qui résulterait de la croissance de l'industrie ou du transfert de nouvelles responsabilités. Une personne interrogée a précisé que le PAD n'avait pas de plan pour réagir à la croissance prévue de l'industrie.

¹⁸ À propos de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la prestation continue du RAA, l'étude a conclu que la charge de travail supplémentaire dans les bureaux régionaux serait minime une fois le processus d'établissement de rapports bien établi et fonctionnel. Par conséquent, l'étude des coûts ne comporte aucun coût supplémentaire pour les bureaux régionaux puisqu'on prévoit s'acquitter des exigences en matière de rapports et de la participation au processus de gestion des occurrences en aquaculture au moyen des ressources actuellement disponibles.

5.0 CONSTATATIONS – CONSERVATION ET PROTECTION

5.1 Efficacité – Conservation et Protection

5.1.1 Conformité de l'industrie à la législation et à la réglementation sur l'aquaculture du MPO

Constatation principale : Il n'a pas été possible de déterminer le taux de conformité de l'industrie aquacole en milieu marin au *Règlement sur les activités d'aquaculture*.

Depuis juin 2015, une seule infraction liée au rejet de substances nocives commise par l'industrie aquacole en milieu marin a été détectée dans la région de l'Atlantique. Elle a toutefois été détectée et signalée à C et P par l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA) de Santé Canada, au lieu d'être constatée à la suite d'activités d'application de la loi proactives menées par C et P. Ce cas et l'absence de régime de mise en application proactif pour l'utilisation de pesticides illégaux par l'industrie aquacole démontrent que le risque que d'autres infractions aient eu lieu sans être détectées est réel. Ainsi, pour la période visée par l'évaluation, l'équipe d'évaluation n'a pas pu évaluer à un niveau de confiance adéquat la mesure dans laquelle l'industrie aquacole est conforme au RAA et à d'autres règlements sur l'aquaculture dans la région de l'Atlantique.¹⁹

C et P s'emploie actuellement à établir les plans, les politiques, les procédures et la formation nécessaires à l'application du RAA. La direction de C et P a déclaré que les ressources actuellement disponibles ne suffiraient pas à établir un régime de mise en application proactif et que tout effort visant les activités liées au RAA serait déployé au détriment d'autres activités d'application de la loi. La section suivante décrit les progrès accomplis, ainsi que les lacunes actuelles par rapport à la mise en œuvre d'un régime de mise en application proactif par C et P.

5.1.2 Progrès réalisés concernant l'application du Règlement sur les activités d'aquaculture

Constatation clé : C et P a réalisé des progrès dans l'établissement des principaux éléments requis pour l'application du RAA et le transfert lié à l'article 36. Toutefois, de nombreuses autres activités devront être réalisées avant de disposer d'un système d'application exhaustif et proactif de la réglementation.

L'application du RAA ainsi que le transfert de responsabilités associées à l'application de l'article 36 de la *Loi sur les pêches* présentent des défis opérationnels uniques par rapport aux règlements associés aux pêches de capture traditionnelles. D'abord, certains de ses éléments, comme le prélèvement et l'analyse d'échantillons de poissons afin de détecter l'utilisation de pesticides illégaux, requièrent une expertise particulière pour laquelle les agents des pêches (AP) n'ont pas tous été formés. Ensuite, les sites de pisciculture en milieu marin ne peuvent pas être inspectés dans le cadre de patrouilles régulières de C et P, en raison du risque de contamination

¹⁹ Le groupe de C et P dans la région du Pacifique collecte des données robustes en ce qui concerne les événements et violations des règlements liés à l'aquaculture. Compte tenu de l'étendue de l'évaluation, ces données n'ont pas été pris en considération dans cette analyse.

biologique. L'élaboration de politiques, de processus, d'outils et de formation pour relever ces deux défis opérationnels explique les retards que subissent C et P quant à l'établissement d'un régime de mise en application proactif et complet du RAA. Des éléments de preuve indiquent toutefois que C et P a fait des progrès considérables depuis 2015.

Parmi les principales réalisations de C et P relativement à la mise en œuvre du RAA, on dénombre les suivantes :

- Élaboration de plans de formation et organisation de quatre séances de formation dans deux régions
- Mise en œuvre du processus de gestion des occurrences en aquaculture et mise au point de politiques, de protocoles de biosécurité et de documents d'orientation
- Négociation du Plan de mise en œuvre détaillé de l'application de la loi en collaboration avec ECCC et l'ARLA (en cours)
- Signature d'un accord sur les niveaux de service pour les services de toxicologie judiciaire (analyse des pesticides) dans la région des Maritimes (en cours). D'autres accords sur les niveaux de service sont en cours de négociation dans les régions de T.-N.-L. et du Pacifique.

Des lacunes importantes subsistent bien que des preuves de progrès relatifs à la mise en œuvre d'un régime de mise en application proactif aient été observées. En voici quelques exemples.

- **Évaluation du risque de non-conformité avec la réglementation sur l'aquaculture par cette industrie :** C et P n'a pas évalué les risques de la probabilité et les répercussions liées aux activités de l'industrie aquacole en milieu marin. Cette analyse est essentielle afin d'évaluer le niveau d'effort nécessaire de la part de C et P pour faire respecter le RAA.
- **Manque de plans d'application de la loi clairs et uniformes dans l'ensemble des régions :** Les éléments d'information disponibles indiquent que seuls deux plans d'application de la loi dans une région citaient explicitement l'aquaculture comme priorité formelle pour l'application de la loi dont les AP doivent rendre compte. En outre, des entrevues avec des représentants de C et P ont révélé que les régions du MPO avaient différentes idées des mesures d'application requises en vertu du RAA : par exemple, selon l'une des régions, les activités éducatives devraient être prioritaires sur les inspections proactives.
- **Accès aux renseignements clés pour la planification des opérations :** Certains renseignements obtenus et gérés par les provinces sont essentiels à l'efficacité des opérations de C et P. Les provinces détiennent notamment les niveaux de concentration de poux du poisson et la présence du virus de l'anémie infectieuse du saumon (AIS) par site; cette information constitue des connaissances critiques pour C et P afin d'éviter la bio-contamination lors de l'inspection des sites et d'assurer la tenue des opérations de C et P en temps opportun. C et P ne dispose pas de processus officiel pour accéder à cette information.
- **Accès à l'expertise en toxicologie judiciaire :** C et P ne possède pas l'expertise en toxicologie ni les ressources permettant de développer ces capacités à l'interne. Afin de détecter la présence de pesticides illégaux, il faudra confier l'analyse des échantillons de poissons à l'ARLA de Santé Canada ou aux laboratoires régionaux d'ECCC afin d'assurer une utilisation efficace des ressources du gouvernement fédéral. C et P a mis en place une entente officielle pour la région des Maritimes afin d'assurer son accès à une expertise

adéquate au bon moment pour assurer le succès des enquêtes. Des ententes seront nécessaires dans les régions de T.-N.-L. et du Pacifique.

- **Coordination avec les partenaires locaux de l'application de la loi :** Les rôles et les responsabilités des organismes fédéraux et provinciaux d'application de la loi varient grandement entre les provinces de l'Atlantique. Afin de veiller à ce qu'il y ait un régime de mise en application coordonné et harmonisé, C et P devrait collaborer avec d'autres organismes fédéraux et provinciaux afin d'alléger la pression qui pèse sur l'industrie.

5.2 Économie et efficacité – Conservation et Protection

Constatation principale : En raison de responsabilités accrues et d'un financement limité, la direction de C et P reconnaît qu'elle ne sera pas en mesure de mener des activités d'application de la loi et de contrôle des sites à un niveau correspondant au niveau de risque estimé associé à l'industrie aquacole des poissons.

L'adoption du RAA ainsi que le transfert de responsabilités associées à l'application de l'article 36 de la *Loi sur les pêches* ont eu une incidence notable sur les activités de C et P et devrait entraîner des coûts supplémentaires pour C et P. Tel qu'il a été mentionné précédemment, C et P n'a reçu aucun financement du PAD II à l'appui de ses nouvelles responsabilités aux termes du RAA et du transfert de responsabilités associées à l'application de l'article 36, ce qui signifie qu'elle devra absorber ces coûts supplémentaires dans son budget. Les résultats d'évaluation ont montré que les nouvelles responsabilités associées à l'application de l'article 36 de la *Loi sur les pêches* présentent des défis particulier pour C et P. À cet effet, au fil des années, ECCC a acquis une expertise unique quant aux enquêtes sur le dépôt de substances nocives dans les eaux des sites aquacoles, et C et P développe cette expertise petit à petit. L'évaluation a permis de constater que la mise en œuvre du RAA et le transfert lié à l'article 36 occasionneraient les coûts supplémentaires présentés ci-dessous.

- **Coûts salariaux :** Les régions de T.-N.-L. et des Maritimes proposent d'embaucher d'autres AP afin de soutenir l'application du RAA.²⁰
- **Coûts de formation :** Les agents des pêches (AP) chargés de faire respecter le RAA et d'enquêter sur le rejet de substances nocives sur les sites aquacoles ont reçu une formation, qui se poursuivra dans les années à venir. Les coûts liés à cette activité comprennent l'achat d'équipement.
- **Coûts associés à l'élaboration de documents d'orientation :** La création de politiques, de processus et de documents d'orientation à l'appui des opérations aquacoles s'est répercutée sur la charge de travail des employés de C et P.
- **Coûts associés à un plus grand nombre d'activités d'application de la loi :** Pour les régions des Maritimes et de T.-N.-L., une augmentation du nombre d'heures consacrées à l'application du RAA est prévue. Cela devrait entraîner une augmentation des heures

²⁰ Il convient de souligner que les coûts salariaux supplémentaires ne seraient nécessaires que si C et P créait un groupe de travail entièrement consacré aux activités liées à l'aquaculture, selon le modèle de la Colombie-Britannique. La direction de C et P a indiqué qu'à moins de recevoir un nouveau financement, son budget ne lui permettait pas d'embaucher d'autres agents des pêches.

consacrées par les AP aux activités aquacoles ainsi qu'une augmentation du nombre d'inspections des sites par région au cours des cinq prochaines années.

- **Coûts associés à l'analyse des échantillons de poissons :** En vertu du RAA, il faut prélever et analyser des échantillons de poissons afin de détecter l'utilisation potentielle de pesticides illégaux. Puisque le MPO ne possède pas les capacités requises pour analyser ces échantillons à l'interne, il faudra sous-traiter l'analyse à un tiers externe.
- **Coûts associés aux enquêtes et aux poursuites :** C et P est maintenant chargé de la réalisation des enquêtes dans les trois situations suivantes : 1) mortalité de poisson signalée dans une concession ou à proximité d'une exploitation aquacole; 2) cas de pollution (p. ex., déversement d'hydrocarbures) et 3) détection de pesticides illégaux sur le site ou de traces de pesticides illégaux dans les échantillons de poissons.

Des entrevues avec la direction de C et P ont révélé que le RAA devrait créer des pressions financières importantes sur les régions et les détachements où ont lieu des activités piscicoles en milieu marin. Ces personnes interrogées ont mentionné que C et P ne disposait pas des ressources nécessaires à la réalisation d'activités d'application de la loi correspondant au risque de non-conformité avec la réglementation sur l'aquaculture par cette industrie.

Le tableau 5 donne une estimation des coûts supplémentaires subis par C et P pour ces trois régions du MPO : Maritimes, T.-N.-L. et Pacifique. Ces estimations s'appuient sur un scénario dans lequel les trois régions embauchent des ETP supplémentaires qui se consacrent entièrement aux opérations aquacoles.

Tableau 5 : Résumé des coûts propres à C et P associés au RAA (projection sur cinq ans)

Tâches	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
ETP supplémentaires	3 239 298 \$	3 239 298 \$	3 239 298 \$	3 239 298 \$	3 239 298 \$
Formation et équipement des AP	368 662 \$	55 193 \$	55 193 \$	55 193 \$	55 193 \$
Coûts d'échantillonnage du poisson (sous-traitance)	108 942 \$	108 942 \$	108 942 \$	108 942 \$	108 942 \$
Total	3 716 902 \$	3 403 433 \$			

6.0 CONSTATATIONS – SCIENCES DES ÉCOSYSTÈMES ET DES OCÉANS

6.1 Pertinence – Sciences des écosystèmes et des océans

6.1.1 Besoin de connaissances et d'avis scientifiques à l'appui de la prise de décisions

Constatation principale : Il existe un besoin permanent en matière de recherche liée à l'aquaculture à l'appui de la prise de décisions et de l'élaboration des politiques au sein du MPO.

L'importance des connaissances et des avis scientifiques pour éclairer le processus décisionnel a été confirmée par tous les décideurs et les responsables de politiques fédéraux et provinciaux consultés dans le cadre de cette évaluation. Les arguments clés suivants justifient la nécessité de mener des activités scientifiques liées à l'aquaculture.

- **Les politiques fondées sur la science constituent une priorité gouvernementale et une pratique exemplaire :** Les politiques fondées sur la science sont une priorité du gouvernement actuel, conformément à la lettre de mandat du ministre. Une publication gouvernementale intitulée « Cadre applicable aux avis en matière de sciences et de technologie » (1999) a également confirmé le statut de pratique exemplaire du rôle de la science dans l'élaboration des politiques.
- **Les politiques fondées sur la science accroissent l'acceptabilité sociale :** Les préoccupations liées aux pratiques de l'industrie aquacole et à un manque d'acceptabilité sociale représentent un obstacle clé à la croissance de l'industrie, en particulier pour le secteur aquacole des poissons à nageoires. Les éléments de preuve découlant de la documentation indiquent que les politiques liées à la science aident à accroître la confiance du public à l'égard de la durabilité du secteur. La science est également essentielle pour soutenir le Ministère en cas de litiges.
- **Les autres organismes de réglementation comptent sur le MPO :** Les provinces ont tendance à avoir une capacité de recherche limitée et comptent souvent sur les avis scientifiques fournis par le MPO pour répondre à certains de leurs besoins (p. ex., évaluation des sites).
- **Complexité grandissante de l'environnement réglementaire de l'aquaculture :** Des éléments de preuve démontrent un besoin constant d'approfondir les connaissances de l'environnement dans lequel évoluent les aquaculteurs. Des recherches sur la réglementation s'imposent afin de fournir des avis scientifiques au sujet de la planification, des interactions environnementales et de la capacité de charge des plans d'eau. Les avis sont influencés par des complexités telles que les changements climatiques et les espèces aquatiques envahissantes.

Les organismes de réglementation provinciaux et fédéraux consultés ont également souligné que l'aquaculture était une activité relativement récente par comparaison avec l'agriculture, et plusieurs lacunes dans les connaissances subsistent quant aux répercussions écologiques de l'industrie. Les personnes interrogées ont nommé de nombreux domaines qui devront faire l'objet de recherches réglementaires approfondies et continues à l'avenir, entre autres :

- des recherches à l'appui des décisions relatives à la sélection des sites et de la planification spatiale marine;
- les interactions sanitaires entre les poissons sauvages ou d'élevage;
- les effets biologiques et le devenir des médicaments et des pesticides;
- les évasions (confinement, recapture, risques écologiques, triploïdes);
- la modélisation de la sédimentation à l'appui du paragr. (8) 1 du RAA et du Protocole d'entente avec les provinces;
- la surveillance de l'impact benthique, entre autres de l'impact sur les substrats de fond marin dur;
- la surveillance de l'impact benthique et de la qualité de l'eau découlant des activités d'aquaculture en eau douce.

6.1.2 Concordance des conseils en matière de recherche avec les besoins en information des décideurs

Constatation principale : Dans l'ensemble, les responsables de la DGGA dans les bureaux nationaux et régionaux affirment que les projets financés dans le cadre du PRRA et les conseils en matière de recherche prodigués au cours des quatre dernières années ont répondu à leurs besoins d'information. Toutefois, les personnes interrogées (quatre au total) dans certaines divisions scientifiques régionales ont l'impression que le processus d'établissement des priorités dirigé par la DGGA ne reflète pas exactement les besoins régionaux.

L'équipe d'évaluation a constaté que le niveau de concordance perçu entre les activités scientifiques financées dans le cadre du PRRA et les besoins en information des personnes interrogées variait considérablement en fonction du groupe d'intervenants consulté. Presque tous les responsables des politiques et les décideurs du MPO dans les bureaux nationaux et régionaux estimaient que les activités scientifiques financées par le PRRA au cours des quatre dernières années avaient répondu à leurs besoins en information. Ce sentiment n'était pas partagé dans deux des quatre divisions scientifiques des régions du MPO. Dans ces deux régions, chacune des personnes interrogées (deux chercheurs dans chaque région) s'est accordée à reconnaître que les activités scientifiques correspondaient surtout aux besoins de la Direction générale de la gestion de l'aquaculture dans la région de la capitale nationale (DGGA – RCN); donc, que les priorités scientifiques définies par la DGGA à la suite du processus annuel d'établissement des priorités ne reflétaient pas exactement leurs besoins régionaux.

Les autres organismes de réglementation fédéraux et provinciaux n'étaient pas parfaitement au fait des recherches en cours dans le cadre du PRRA et n'ont donc pas pu se prononcer sur le niveau de concordance des recherches du MPO avec leurs besoins en information. Ils ont toutefois souhaité accéder aux connaissances et aux avis scientifiques du MPO, et les utiliser, et ont cerné plusieurs autres besoins que leurs organisations ne comblaient pas en raison d'un manque de capacités de R et D à l'interne. La participation d'autres intervenants des organismes de réglementation fédéraux et provinciaux au processus de consultation annuel dirigé par la DGGA a été très variable d'une région à l'autre.

6.1.3 Besoin émergent et non satisfait de recherche sur le devenir et les effets biologiques des contaminants

Constatation principale : Les personnes interrogées, tant à la DGGGA qu'au sein du Secteur des sciences des écosystèmes et des océans (SEO), ont cerné un besoin émergent et non satisfait de recherche dans le domaine du devenir et des effets biologiques des contaminants. Le SEO ne dispose pas des ressources et de l'expertise nécessaires pour soutenir ce besoin émergent.

Dans le cadre du transfert des pouvoirs lié à l'article 36 pour le rejet de substances nocives sur les sites aquacoles, un protocole d'entente (PE) a été établi entre ECCC, le MPO et SC afin de veiller à la surveillance et au contrôle adéquats de l'utilisation de contaminants par l'industrie. Dans le cadre de ce processus, les partenaires ont accepté de négocier et de signer trois plans de mise en œuvre détaillés, dont le plan de mise en œuvre des avis scientifiques (PMOAS). Le PMOAS vise à « établir un processus de recherche et de consultation interministériel fondé sur la science pour un examen scientifique de la surveillance après le rejet et des mesures correctives pour les médicaments et les pesticides employés par l'industrie aquacole afin d'orienter l'évolution du Règlement sur les activités d'aquaculture et/ou de ses normes connexes ». ²¹ À cette fin, il est convenu que le MPO « entreprendra les travaux de recherche nécessaires pour élargir la base de connaissances actuelle [c'est-à-dire sur le devenir et les effets biologiques des contaminants de l'aquaculture]. » ²² La nécessité de mener des recherches dans ces domaines est devenue une priorité ministérielle, sur la base des résultats d'une récente enquête menée par ECCC, qui a conclu que des recherches supplémentaires étaient nécessaires et que l'industrie devait probablement appliquer des mesures plus strictes lorsque des médicaments et des pesticides sont employés pour le traitement contre le pou du poisson. ECCC croit que ces recherches supplémentaires et des mesures plus rigoureuses sont nécessaires pour que l'industrie se conforme à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement - Règlement sur l'immersion en mer* (LCPE-RIM) et pour démontrer les répercussions de ces médicaments et pesticides sur l'environnement.

Selon la direction de la DGGGA et du SEO, et suite à des décisions précédentes, le MPO ne réalise plus ce type de recherche à l'interne. La plupart des personnes du MPO interrogées estiment que d'autres recherches sont nécessaires afin de mieux évaluer les risques écologiques associés à l'utilisation de médicaments et de pesticides en aquaculture, et donc d'évaluer la légitimité des préoccupations soulevées par ECCC dans le cadre de son enquête. Le SEO ne dispose actuellement pas du personnel (chimistes), de l'équipement ou du financement opérationnel de base nécessaire afin de respecter l'engagement pris en vertu du PMOAS. L'acquisition de ces capacités dans le cadre du budget du PAD actuel ou la sous-traitance de la recherche aurait une incidence considérable sur la disponibilité d'autres priorités de recherche de la DGGGA. L'étude des coûts a révélé que la mise au point de capacités à l'interne dans le domaine du devenir et des effets biologiques des contaminants coûterait environ 1 975 000 \$ en salaires et en coûts de F et E et nécessiterait un investissement initial de 800 000 \$ en équipement. Les salaires et les dépenses de F et E nécessaires à l'acquisition de ces capacités représentent 38 % du budget disponible dans le cadre du PRRA en 2016-2017.

²¹ MPO (2017). Plan de mise en œuvre des avis scientifiques, p. 1.

²² Idem.

En outre, l'évaluation a permis de relever d'autres besoins non satisfaits liés à la recherche sur le devenir et les effets biologiques des contaminants, qui n'étaient pas directement liés au PMOAS. Parmi les besoins non satisfaits, citons :

- **Recommandation du POFO :** Le Comité sénatorial a recommandé que le MPO accorde la priorité à la recherche dans les domaines des effets biologiques et du devenir afin de soutenir la demande de l'industrie pour un programme « utilisations mineures et espèces mineures ».
- **Appui des enquêtes de C et P :** L'accès à une expertise en recherche à l'interne dans les domaines du devenir et des effets biologiques sera essentiel aux enquêtes de C et P, comme en témoigne l'enquête menée par ECCC contre Cooke Aquaculture Inc. en 2010. Certaines personnes interrogées ont indiqué que l'accès aux capacités à l'interne était essentiel afin d'assurer la confidentialité, la chaîne de possession et la rapidité des avis scientifiques. Elles ont également mis en relief la nécessité de mettre au point des outils pour la détection de divers types de contaminants.
- **ARLA:** Cet organisme utilisait les avis scientifiques du MPO pour étayer son cadre d'évaluation des risques posés par les pesticides avant 2012. L'organisme a exprimé un intérêt continu envers ce type de recherche.
- **Analyse des données du RAA :** Une expertise en éco-toxicologie sera nécessaire à la réalisation d'analyses des tendances sur les données fournies à la DGGA par l'industrie.

Les responsables de la DGGA ont clairement indiqué que la mise en œuvre du RAA en 2015 avait créé un besoin important et pressant de recherches de la part du MPO sur le devenir et les effets biologiques des contaminants. Pour reprendre les propos d'une personne interrogée : « *Le MPO s'est retiré des activités de recherches liées aux contaminants en 2012, mais l'élaboration du RAA nous a fait réintégrer ce domaine en ce qui a trait à l'aquaculture.* ». La plupart des besoins identifiés dans cette section n'ont émergé qu'au cours de la dernière année et n'ont pas été identifiés par les responsables de la DGGA pendant la période comprise entre 2013 et le début de l'année 2016. Bien que le SEO soit conscient des besoins croissants liés à ce type de recherche, il n'a pas encore évalué en profondeur les besoins des responsables des politiques et des décideurs internes et externes concernant la recherche sur le devenir et les effets biologiques. Puisque le SEO ne possède plus de capacités à l'interne dans ces domaines de recherche et qu'il possède un programme ayant un budget limité qui est livré à travers le Groupe national consultatif sur les contaminants, le MPO risque ne pas être en mesure de respecter ses engagements en vertu du PMOAS ou de répondre aux besoins croissants de recherche de ses clients dans ces deux domaines.

6.2 Efficacité – Sciences des écosystèmes et des océans

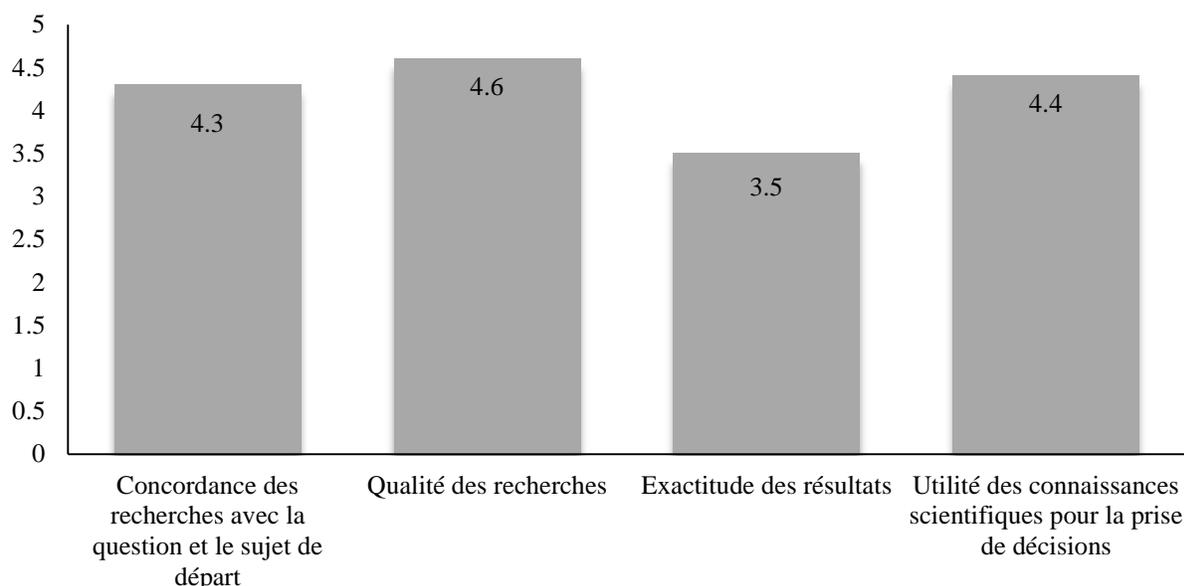
Constatation principale : Le SEO a fourni des connaissances et des avis scientifiques à l'appui de la prise de décisions et de l'élaboration des politiques. Certains éléments de preuve indiquent que les connaissances et les avis scientifiques sont grandement appréciés et utilisés par les responsables de la DGGA.

De 2013 à 2016, le SEO a organisé 17 processus d'examen par les pairs du SCCS et financés 47 projets dans le cadre du PRRA, évalués à environ 12,5 M\$, ce qui comprend le financement

supplémentaire provenant d'autres sources de fonds. Outre les interactions continues entre le SEO et la DGGGA pour la communication des avis scientifiques à l'échelle nationale et régionale, 126 articles scientifiques au total ont été publiés dans des revues à comité de lecture pendant cette période.²³

Les éléments de preuve montrent que la direction du MPO et d'autres organismes de réglementation à l'échelle fédérale et provinciale sont très satisfaits des avis scientifiques produits par le SEO (voir la figure 1).

Figure 1 : Satisfaction des utilisateurs envers le Programme scientifique sur la réglementation de l'aquaculture de Pêches et Océans Canada (n=18)²⁴



Les évaluateurs ont examiné les rapports sur les projets liés au PRRA et les avis scientifiques du SCCS et réalisé deux études de cas dans les régions des Maritimes et du Golfe afin de déterminer la façon dont les avis et les connaissances scientifiques fournies par le SEO ont servi à étayer la prise de décisions et l'élaboration des politiques. Les données prouvant l'utilisation des avis scientifiques à l'appui de la prise de décisions comprennent les exemples suivants :

- **Capacité de charge productive dans la rivière Foxley, I.-P.-É. (région du Golfe) :** En réponse à l'industrie qui demande la conversion des baux pour l'ostréiculture en concessions de culture en suspension, le bureau de secteur de l'Île-du-Prince-Édouard a demandé des avis scientifiques afin de mieux comprendre les répercussions potentielles des conversions concernant les concessions d'ostréiculture existantes. Les scientifiques du MPO ont fourni des avis scientifiques au Conseil de gestion des concessions aquacoles de l'Île-du-Prince-

²³ Veuillez noter que ces résultats ne reflètent pas la totalité des rendements des investissements liés aux sciences effectués dans le cadre du PAD II, car de nombreux projets étaient en cours lorsque l'évaluation a eu lieu. On s'attend à d'autres rendements dans les années à venir à mesure que les projets se concrétisent et que les résultats sont publiés.

²⁴ On a demandé aux répondants d'évaluer leur niveau de satisfaction sur une échelle de 1 à 5, où 1 correspondait au plus bas niveau de satisfaction et 5, au plus haut.

Édouard; le conseil a recommandé au bureau de secteur de l'Île-du-Prince-Édouard d'accorder la conversion de 55 âcres de culture sur le fond en culture en suspension. Le bureau de secteur de l'Île-du-Prince-Édouard, MPO procède actuellement à l'approbation de ces conversions.

- **Propagation de maladies d'un site à l'autre (Maritimes) :** Dès 2006, la province du Nouveau-Brunswick s'est appuyée sur les recherches concernant la modélisation océanographique actuelle du MPO pour élaborer et mettre en œuvre un système relatif aux zones de gestion des baies afin de gérer la propagation de maladies parmi les sites d'aquaculture de poissons à nageoires.
- **Transmission du pou du poisson du saumon d'élevage au saumon sauvage (Pacifique) :** La recherche sur la physiologie du saumon a permis de déterminer que les saumons juvéniles sont les plus vulnérables à l'infection au pou du poisson et les plus susceptibles d'en mourir. Les conditions de permis en Colombie-Britannique ont été adoptées afin que les responsables des sites aquacoles près des rivières à saumon exercent un contrôle accru sur le pou du poisson pendant les périodes de migration des saumons juvéniles.
- **Interactions génétiques entre le saumon d'élevage et sauvage (T.-N.-L.) :** La recherche a démontré qu'une hybridation et une introgression entre les saumons d'élevage échappés et les saumons sauvages étaient en train de se produire à T.-N.-L. Les résultats ont aidé les décideurs à mieux comprendre les risques écologiques des saumons échappés.
- **Toxicité des contaminants pour les organismes non ciblés (Maritimes) :** Plusieurs projets liés au PRRA ont été lancés afin d'enquêter sur le devenir et les effets biologiques de divers pesticides légaux et illégaux sur les organismes non ciblés (principalement le homard et la crevette). Les organismes de réglementation se sont servis de l'information comme suit :
 - L'ARLA a utilisé les données de ces projets dans son cadre d'évaluation des risques et la prise de décisions concernant la réglementation. Elle a également utilisé les avis scientifiques du MPO pour ses instructions figurant sur les étiquettes de Salmosan®.
 - L'industrie et la province du Nouveau-Brunswick ont choisi de ne pas chercher à obtenir une autre homologation d'urgence pour AlphaMax®, une fois la toxicité pour les organismes non ciblés connue.
 - ECCC s'est servi de ces résultats dans son litige l'opposant à Cooke Aquaculture Inc., qui avait causé la mort de homards.

Bien que le SEO ait fourni des avis et des connaissances scientifiques à l'appui de la prise de décisions et de l'élaboration des politiques, dans certains cas, d'autres facteurs ont eu une plus grande influence sur les décisions finales. Il ressort de l'évaluation que, même si les avis scientifiques ont guidé l'élaboration du RAA et de la norme de surveillance, certains éléments clés n'ont pas été déterminés par des preuves scientifiques, comme le bon moment pour l'analyse des échantillons et le seuil pour les environnements benthiques à fond dur. Les informateurs-clés ont mentionné que le choix du moment pour l'analyse des échantillons était une mesure temporaire jusqu'à ce que soient connus les résultats d'un processus d'examen par les pairs du SCCS visant à normaliser cette exigence à l'échelle du pays. Les évaluateurs ont également appris qu'une nouvelle technique pour stabiliser les échantillons au fil du temps avait été mise au point à St. Andrews, au Nouveau-Brunswick, et cette technique pourrait contrer la dégradation des échantillons avec le temps et influencer sur le contenu de la norme de surveillance. En ce qui concerne le seuil pour l'environnement benthique à fond dur, trois projets sont en cours dans la région de Terre-Neuve-et-Labrador.

Quelques-unes des personnes interrogées ont fait observer que le RAA ne reflétait pas la connaissance actuelle de l'incidence des pesticides sur les organismes non ciblés comme les homards, puisque le RAA ne comporte aucune disposition de surveillance après le rejet. De telles dispositions seraient nécessaires afin d'évaluer si l'utilisation de pesticides entraîne des répercussions écologiques inattendues au-delà de la zone où le produit est directement appliqué et déposé (c'est-à-dire la cage en filet). Certaines personnes interrogées ont précisé que la nécessité d'une réglementation à coût nul pour l'industrie pourrait expliquer l'absence d'une telle disposition dans le RAA. Les recherches qui seront entamées en réponse au plan de mise en œuvre des avis scientifiques (PMOAS) pourraient entraîner des modifications au RAA et/ou à sa norme de surveillance.

6.3 Économie et efficacité – Sciences des écosystèmes et des océans

6.3.1 Gains d'efficacité des opérations de programme

Constatation principale : La SEO fonctionne efficacement, bien que le financement temporaire (Programme de recherche sur la réglementation de l'aquaculture - PRRA) crée des inefficacités mineures.

Dans l'ensemble, le volet scientifique du PAD est performant. Le SEO a mené à bien les projets liés au PRRA et la coordination des processus d'examen par les pairs du SCCS qui ont produit des avis appréciés des responsables des politiques et des décideurs. L'étendue de l'expertise (personnel et installations à la fine pointe de la technologie), la présence de mécanismes de consultation éprouvés et efficaces, la capacité d'établir des liens avec l'expertise dans d'autres programmes et la prestation d'avis scientifiques examinés par les pairs expliquent le succès du SEO.

Le fait que le financement dans le cadre du PRRA soit temporaire n'a pas été un obstacle important à l'exécution efficace du Programme. Néanmoins, le SEO a éprouvé des difficultés à recruter du personnel et à le maintenir en poste, comme il n'était possible d'offrir que des postes pour une durée déterminée. Certaines personnes interrogées ont également fait remarquer que les charges de travail associées au renouvellement du financement et les retards dans le déblocage des fonds au début de nouveaux cycles avaient été une source d'inefficacités.

6.3.2 Limites relatives aux ressources

Constatation principale : Le RAA ainsi que la croissance attendue du secteur aquacole au Canada ont créé un besoin de ressources supplémentaires afin de maintenir un niveau de service équivalent pour les décideurs et les responsables des politiques.

Le paragraphe 8 (1) du RAA stipule que l'industrie doit remettre un modèle de sédimentation au MPO dans le cadre de tout processus de demande de site. Ce processus assure la délimitation de la courbe de rejet de tout nouveau site aquacole ou d'une modification apportée à celui-ci et l'absence de retombées négatives sur les habitats sensibles du poisson ou les pêches commerciales, récréatives et autochtones (CRA). Il est attendu que cette nouvelle exigence

réglementaire grève les ressources disponibles pour le SEO, car il devra fournir des avis sur ces modèles dans un délai relativement court à la direction du MPO, puis à la province. La collecte et la transmission de données sur les quantités de pesticides, de médicaments et de produits chimiques utilisés par l'industrie, maintenant exigées par le RAA, ont aussi augmenté la charge de travail du SEO. En fait, le SEO est maintenant tenu d'analyser les données afin d'ajouter de la valeur à l'information ainsi que d'éviter toute mauvaise interprétation des renseignements accessibles au public de la part des parties intéressées.

D'après les personnes du SEO interrogées, la charge de travail supplémentaire découlant du besoin de fournir des avis scientifiques à l'appui du processus décisionnel concernant la sélection des sites et du RAA, dans un contexte d'industrie en pleine croissance, a créé un besoin de ressources supplémentaires afin de maintenir un niveau de service aux responsables des politiques et aux décideurs équivalent. Le SEO estime qu'il faudrait six autres biologistes ETP (750 000 \$ par an) et des dépenses de F et E équivalent à environ 100 000 \$ par an afin de répondre à ces besoins actuels et futurs en temps opportun. D'autres sources de renseignements ont indiqué qu'un ETP par région serait nécessaire à la réalisation de ces tâches. Il a été impossible d'affirmer avec un niveau de confiance élevé quel serait le niveau suffisant de ressources pour entreprendre ces nouvelles responsabilités.

7.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

7.1 Conclusions

Direction générale de la gestion de l'aquaculture

La *Loi sur les pêches* établit les pouvoirs en vertu desquels le MPO élabore de nouveaux règlements et administre les exigences opérationnelles associées à son cadre réglementaire. Les éléments de preuve amassés indiquent que la DGGGA doit régler des incohérences réglementaires propres au MPO qui nuisent aux activités de l'industrie. Il serait possible de régler la plupart des incohérences réglementaires relevées dans le cadre de l'évaluation en modifiant la réglementation actuelle.

Globalement, la DGGGA n'a pas réussi à rationaliser le contexte législatif. C'est parce que la DGGGA a concentré ses efforts sur l'élaboration et la mise en œuvre du RAA que la modification de certaines incohérences réglementaires de longue date a été retardée, ce qui a nui à l'industrie au fil des ans. En outre, l'adoption du RAA a engendré des résultats inattendus qui n'ont pas favorisé un cadre réglementaire rationalisé. Du point de vue de la transparence accrue au moyen de rapports publics, des problèmes de logiciel et les défis de communication concernant les exigences relatives à la production de rapports ont retardé l'atteinte de ce résultat.

Pour ce qui est de l'efficacité et de la rentabilité du Programme, l'évaluation n'a révélé que de inefficacités mineures dans la prestation du Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques et des possibilités d'amélioration en qui à trait à la participation du MPO aux processus décisionnels provinciaux de sélection des sites. La gestion de l'aquaculture à l'administration centrale et dans les régions semble disposer des ressources appropriées pour réaliser le Programme, bien que certains bureaux régionaux aient déclaré fonctionner à pleine capacité.

Conservation et Protection

Malgré l'existence d'éléments de preuve que C et P a fait progresser l'application du RAA et des responsabilités associées à l'article 36, de nombreuses activités devront être réalisées avant qu'un régime d'application uniforme à l'échelle nationale est offert dans chacune des régions du MPO où se déroulent des activités d'aquaculture. De plus, le manque de ressources pourrait avoir une incidence sur la capacité de C et P à déployer des efforts d'application de la loi adaptés au niveau de risque de non-conformité avec la réglementation sur l'aquaculture par cette industrie. Selon le nouveau cadre ministériel des résultats (CMR) du MPO, l'application du RAA est essentielle au rendement du PAD en matière de durabilité environnementale.

Sciences des écosystèmes et des océans

Tous les décideurs et les responsables des politiques fédéraux et provinciaux consultés dans le cadre de l'évaluation ont confirmé l'importance des connaissances et des avis scientifiques à l'appui du processus de prise de décisions et d'élaboration des politiques. Ces mêmes personnes interrogées ont également relevé des lacunes dans les connaissances concernant les répercussions de l'industrie sur les organismes aquatiques et l'environnement. L'évaluation a permis de cerner une lacune en matière de capacité susceptible d'avoir une incidence la capacité de SEO à

répondre aux besoins d'information émergents concernant la recherche sur les effets biologiques et le devenir des médicaments et des pesticides utilisés par l'industrie aquicole, que le Ministère sera chargé d'effectuer, selon le RAA et un plan de mise en œuvre des avis scientifiques et un PE entre le MPO, Santé Canada et ECCC. La recherche sur les effets biologiques est sous-traitée par le Groupe consultatif national sur les contaminants, tandis que le SEO ne possède pas actuellement les ressources et l'expertise permettant de produire des avis scientifiques au sujet du devenir des médicaments et des pesticides dans l'environnement.

Dans l'ensemble, les décideurs et les responsables des politiques consultés dans le cadre de l'évaluation se sont dits très satisfaits des connaissances et des avis produits par le SEO. Les études de cas et les entrevues ont révélé des preuves que les connaissances et les avis fournis par le SEO étaient utilisés par les décideurs et les responsables des politiques. La SEO fonctionne efficacement, bien que la nature temporaire du financement du Programme de recherche sur la réglementation de l'aquaculture ait créé des inefficacités mineures.

7.2 Recommandations

D'après les constatations de l'évaluation, les recommandations suivantes sont formulées :

Recommandation 1 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Secteur des écosystèmes aquatiques, dans le cadre du renouvellement prochain du financement du programme, clarifie et définisse mieux les objectifs du Programme d'aquaculture durable afin de veiller à ce que ces objectifs concordent avec ses responsabilités principales.

Justification : Le PAD soutient les responsabilités ministérielles du MPO relativement aux articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches*. Actuellement, les objectifs du Programme sont centrés sur la rationalisation du cadre réglementaire; toutefois, l'évaluation a révélé que seule une partie du personnel de la DGGA – RCN (20 %) exerçait des activités allant dans le sens de cet objectif du Programme. Le reste du personnel, y compris celui travaillant dans les bureaux régionaux, soutient les exigences opérationnelles associées aux responsabilités principales du MPO (articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches*). Des éléments de preuve indiquent que la Direction générale de la gestion de l'aquaculture (DGGA) doit régler quelques incohérences réglementaires mineures de longue date propres au MPO qui nuisent à l'industrie. Bien que la DGGA doive régler ces incohérences mineures, l'évaluation a révélé que d'autres éléments avaient posé de plus grands obstacles à la croissance du secteur. Cette constatation remet en question la position de l'industrie, formulée dans ses documents de justification, selon laquelle les règlements fédéraux sont les principaux obstacles à la croissance du secteur.

Recommandation 2 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Sciences des écosystèmes et des océans, développe la recherche dans les domaines du devenir et des effets biologiques des contaminants, ou assure l'accès à celles-ci. Cette recherche devrait permettre au SEO de faire ce qui suit :

- soutenir les engagements du MPO énoncés dans le plan de mise en œuvre des avis scientifiques en temps opportun;

- répondre, dans la mesure du possible, aux autres besoins en matière de connaissances et d'avis du MPO à l'égard du devenir et des effets biologiques des contaminants utilisés par l'industrie aquacole.

Justification : Les responsables de la DGGGA et d'autres organismes de réglementation fédéraux et provinciaux ont un besoin urgent d'avis scientifiques liés au devenir et aux effets biologiques des contaminants employés par l'industrie aquacole. Le plan de mise en œuvre des avis scientifiques (PMOAS), qui dérive d'un protocole d'entente entre le MPO, SC et ECCC oblige également le MPO à diriger les recherches et à fournir des avis sur le devenir et les effets biologiques des médicaments et des pesticides. En juillet 2017, le SEO ne possède pas l'expertise ou les ressources de base permettant de respecter l'engagement en vertu du PMOAS ou de répondre aux autres besoins déterminés dans le rapport d'évaluation. Il est particulièrement important que le Ministère soit en mesure d'obtenir une expertise dans ces domaines et de fournir des avis opportuns à la direction et aux organismes de réglementation, compte tenu du contexte actuel de l'enquête d'ECCC.

Recommandation 3 : Il est recommandé que le SMA, Gestion des pêches et des ports, évalue le risque de non-conformité avec la réglementation sur l'aquaculture par cette industrie, et utilise cette évaluation pour élaborer une proposition visant à renforcer l'application des règlements sur l'aquaculture par les détachements de Conservation et Protection (C et P) dans l'ensemble du Canada, afin d'éclairer le renouvellement du PAD.

Justification : Les entrevues avec la direction de C et P montrent que le niveau de risque associé à la non-conformité de l'industrie aquacole n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation officielle. Une évaluation du risque est essentielle à la détermination du niveau d'effort requis pour faire respecter le RAA et afin de faire face à ses nouvelles responsabilités concernant l'application de l'article 36 de la *Loi sur les pêches*. C et P doit également officialiser ses activités dans le cadre de ses plans d'application de la loi. À cet égard, une seule région a formellement désigné l'aquaculture comme faisant partie des plans d'application de la loi. De surcroît, ces plans font sérieusement état de l'aquaculture, mais n'indiquent pas les activités précises d'application de la loi qui seront menées et le niveau d'effort requis. Des entrevues avec des représentants de C et P ont démontré que les régions avaient différentes idées des mesures d'application requises en vertu du RAA. C et P doit mettre en œuvre des mesures équivalentes d'application fondées sur le risque, afin d'assurer qu'un régime d'application uniforme à l'échelle nationale est offert dans chacune des régions du MPO où se déroulent des activités d'aquaculture.

Recommandation 4 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Secteur de la gestion des pêches et des ports, établisse des ententes pratiques régionales (EPR) avec les partenaires fédéraux et provinciaux concernés dans les régions de l'Atlantique afin que C et P ait accès à l'expertise et aux renseignements clés et qu'un régime de mise en application coordonné soit instauré.

Justification : L'évaluation a permis de constater plusieurs lacunes en matière d'information et d'expertise qui pourraient entraver la capacité de C et P à mener des activités d'application de la loi coordonnées et efficaces. Certains renseignements détenus par les provinces, tels que les niveaux de concentration de poux du poisson et la présence d'agents pathogènes, sont essentiels

afin d'assurer la conduite des opérations de C et P au bon moment et d'éviter une contamination biologique. En juillet 2017, C et P n'a pas accès à l'expertise nécessaire à l'analyse des échantillons de poissons en vue de détecter la présence de pesticides illégaux. Il est prévu que l'analyse des échantillons de poissons soit confiée aux laboratoires régionaux de l'ARLA ou d'ECCC. Des ententes officielles avec les partenaires seront essentielles pour que C et P assure aux agents des pêches l'accès à une expertise adéquate au bon moment afin d'assurer le succès des enquêtes. Il est également nécessaire de coordonner les activités d'application de la loi de C et P avec d'autres organismes fédéraux et provinciaux afin de garantir l'existence d'un régime de mise en application coordonné et harmonisé au Canada.

Recommandation 5 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Secteur des écosystèmes aquatiques, en collaboration avec le sous-ministre adjoint, Sciences des écosystèmes et des Océans, revoie le processus décisionnel concernant la sélection des sites dans les buts suivants :

- clarifier les rôles et les responsabilités entre le Programme de protection des pêches et le bureau régional de la gestion de l'aquaculture dans le processus décisionnel provincial concernant la sélection des sites;
- définir les rôles et les responsabilités et le niveau de participation attendu du SEO au processus décisionnel provincial concernant la sélection des sites;
- définir des critères clairs pour la prise de décisions qui sont harmonisés et appliqués uniformément entre les régions;
- établir des normes de service afin d'assurer la transmission en temps opportun d'avis aux provinces.

Justification : Le processus lié à la prise de décisions concernant la sélection des sites d'aquaculture à l'échelle provinciale varie d'une région à l'autre, et aucune norme de service n'est établie. Les rôles, les responsabilités et le niveau de participation du Programme de protection des pêches et du SEO à l'appui du processus décisionnel provincial concernant la sélection des sites varient entre les régions. De même, les critères soutenant le processus décisionnel manquent de clarté et d'uniformité entre les régions. Il faut établir des critères décisionnels clairs et harmonisés afin d'assurer la transparence du processus et de garantir la certitude des résultats aux provinces et à l'industrie. Le rôle du SEO doit également être clarifié afin de veiller à ce que le processus décisionnel soit étayé par des avis scientifiques. Enfin, des normes de service devraient être établies, afin de s'assurer que le MPO fournisse des avis en temps voulu et n'entraîne pas d'effet négatif sur la durée du processus d'approbation de la concession ou du permis, dirigé par la province.

ANNEXE A : MATRICE D'ÉVALUATION

Questions d'évaluation	Indicateurs	Examen documentaire	Examen des données administratives et sur le rendement	Entrevues auprès d'informateurs clés	Études de cas	Analyse des coûts
Pertinence						
1. La nécessité du Programme d'aquaculture durable est-elle continue et démontrable?	1.1 Éléments de preuve tirés des documents / points de vue des parties prenantes liées au programme au sujet de l'importance du secteur de l'aquaculture pour l'économie canadienne	X		X		
	1.2 Analyse comparative des répercussions socioéconomiques de l'industrie dans d'autres pays (en fonction des sources de données secondaires)	X				
	1.3 Éléments de preuve tirés des documents / points de vue des parties prenantes liées au programme au sujet des lacunes actuelles et permanentes dans les connaissances et/ou des besoins en information des responsables des politiques et des décideurs	X		X	X	
	1.4 Éléments de preuve concernant les obstacles ou incohérences législatifs ou réglementaires qui se répercutent sur la croissance du secteur de l'aquaculture	X		X	X	
2. Dans quelle mesure le Programme d'aquaculture durable est-il conforme aux rôles et aux responsabilités fédéraux? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Existe-t-il un besoin particulier de réforme législative (p. ex., de la <i>Loi sur l'aquaculture</i>) afin de réglementer les activités d'aquaculture au Canada? 	2.1 Éléments de preuve tirés des documents / points de vue des parties prenantes liées au programme au sujet de l'adéquation des rôles et des responsabilités fédéraux	X		X		
	2.2 Éléments de preuve tirés des documents / points de vue des parties prenantes liées au programme concernant la contribution apportée par les protocoles d'entente (PE) entre les gouvernements fédéral et provinciaux en ce qui concerne la clarification des rôles et les responsabilités des différents paliers de gouvernement	X		X		

Questions d'évaluation	Indicateurs	Examen documentaire	Examen des données administratives et sur le rendement	Entrevues auprès d'informateurs clés	Études de cas	Analyse des coûts
	2.3 Éléments de preuve tirés des documents / points de vue des parties prenantes liées au programme au sujet de la nécessité d'une réforme législative afin de réglementer les activités d'aquaculture au Canada					
Efficacité						
<p>3. Dans quelle mesure les résultats escomptés du PAD ont-ils été atteints?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le secteur aquacole du Canada fonctionne dans le cadre d'un régime réglementaire rationalisé et transparent qui protège l'environnement. ▪ De nouvelles connaissances scientifiques ont été élaborées et ces connaissances soutiennent les responsables des politiques et les décideurs. ▪ Des rapports opportuns et prévisibles sur le rendement environnemental et économique du secteur canadien de l'aquaculture sont mis à la disposition du public. 	3.1 Éléments de preuve concernant les modifications réglementaires apportées par Pêches et Océans Canada (MPO) et ses partenaires fédéraux et provinciaux afin de rationaliser le cadre réglementaire de l'industrie aquacole au Canada.	X		X		
	3.2 Éléments de preuve concernant une meilleure coopération réglementaire avec les organismes de réglementation dans d'autres pays	X		X		
	3.3 Points de vue de l'industrie et des parties prenantes liées au programme au sujet de la mesure dans laquelle les changements apportés au cadre réglementaire ont réduit le fardeau réglementaire ou les complexités associés à leurs opérations	X		X		
	3.4 Éléments de preuve tirés des documents / points de vue des parties prenantes liées au programme au sujet des facteurs qui ont entravé ou facilité la capacité du PAD à rationaliser le cadre réglementaire (p.ex., présence ou absence de protocoles d'entente à jour avec les provinces)	X		X		
	3.5 Éléments de preuve concernant la mise en place d'activités scientifiques financées par le PAD et de la création d'extrants au cours des quatre dernières années	X	X	X	X	
	3.6 Indicateurs de rendement clés : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre et valeur des projets financés par le Programme de recherche sur la 			X		

Questions d'évaluation	Indicateurs	Examen documentaire	Examen des données administratives et sur le rendement	Entrevues auprès d'informateurs clés	Études de cas	Analyse des coûts
	<p>réglementation de l'aquaculture (PRRA), par thème de recherche et région</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre de publications dans des revues liées à l'aquaculture ▪ Nombre de processus d'examen par les pairs du Secrétariat canadien de consultation scientifique (SCCS) 					
	3.7 Éléments de preuve liés au processus officiels entre la Direction générale de la gestion de l'aquaculture (DGGGA) et le Secteur des Sciences afin de faire correspondre les recherches scientifiques financées par le PAD avec les besoins en matière de réglementation de la DGGGA	X		X	X	
	3.8 Niveau de satisfaction des responsables des politiques et des décideurs quant à la qualité, à la pertinence et à l'exactitude des connaissances et des avis scientifiques produits par le PAD			X		
	3.9 Éléments de preuve de l'utilisation des connaissances et des avis scientifiques financés par le PAD par les responsables des politiques et/ou les décideurs	X		X	X	
	3.10 Éléments de preuve tirés des documents / points de vue des parties prenantes liées au programme au sujet des facteurs qui ont entravé ou facilité l'utilisation par les responsables des politiques et les décideurs des connaissances scientifiques financées par le PAD	X		X	X	
	3.11 Éléments de preuve des progrès effectués quant à la publication par le MPO de renseignements concernant le rendement environnemental de l'industrie aquacole	X	X	X		
	3.12 Points de vue des parties prenantes externes au sujet des exigences minimales			X		

Questions d'évaluation	Indicateurs	Examen documentaire	Examen des données administratives et sur le rendement	Entrevues auprès d'informateurs clés	Études de cas	Analyse des coûts
	relatives aux renseignements qui devraient être en place afin de gagner la confiance du public à l'égard de la durabilité environnementale du secteur de l'aquaculture					
	3.13 Éléments de preuve de la mise en place de mécanismes pour vérifier l'exactitude des renseignements fournis par l'industrie au MPO	X		X		
4. Dans quelle mesure l'industrie aquacole est-elle conforme à la législation et à la réglementation sur l'aquaculture du MPO?	4.1 Éléments de preuve tirés des documents / points de vue des parties prenantes liées au programme au sujet du niveau de conformité de l'industrie aux règlements sur l'aquaculture	X	X	X		
	4.2 Indicateurs de rendement clés relatifs à l'application de la loi par C et P <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre total d'heures de patrouille et nombre de sites vérifiés, par région ▪ Nombre total d'heures consacrées à l'aquaculture, par type d'activité et région ▪ Proportion de sites couverts par les patrouilles, par région ▪ Nombre d'infractions, par type, région et exercice ▪ Nombre total d'occurrences par type, région et exercice ▪ Autres données du PCCSM 		X			
	4.3 Éléments de preuve de l'inclusion du volet aquaculture dans les plans d'application de la loi dans toutes les régions où la direction de C et P le juge nécessaire	X		X		
	4.4 Éléments de preuve tirés des documents / points de vue des parties prenantes liées au programme au sujet des facteurs qui facilitent et/ou entravent la capacité du MPO à faire appliquer le RAA et d'autres règlements sur	X		X		

Questions d'évaluation	Indicateurs	Examen documentaire	Examen des données administratives et sur le rendement	Entrevues auprès d'informateurs clés	Études de cas	Analyse des coûts
	l'aquaculture					
Efficienc e et économie						
5. Dans quelle mesure le programme fonctionne-t-il efficacement?	5.1 Éléments de preuve tirés des documents / points de vue des parties prenantes liées au programme au sujet de la rentabilité du programme	X	X	X	X	X
	5.2 Éléments de preuve tirés des documents / points de vue des parties prenantes liées au programme au sujet des facteurs qui facilitent et/ou entravent la capacité du MPO à fonctionner efficacement	X	X	X	X	X
6. Quelles répercussions opérationnelles et financières le RAA et le transfert des pouvoirs lié à l'article 36 de la <i>Loi sur les pêches</i> ont-ils eu sur le MPO? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans quelle mesure le MPO dispose-t-il des ressources appropriées pour répondre aux exigences supplémentaires du RAA et aux changements à l'article 36 de la <i>Loi sur les pêches</i>? 	6.1 Répercussions du RAA et du transfert des pouvoirs lié à l'article 36 de la <i>Loi sur les pêches</i> d'ECCC au MPO	X	X	X		X
	6.2 Analyse comparative des résultats de l'étude de coûts avec les ressources actuellement à la disposition du PAD	X	X	X		X
	6.3 Points de vue des responsables du Programme à savoir dans quelle mesure le MPO dispose des ressources appropriées pour administrer et faire appliquer les activités liées à l'aquaculture	X	X	X		

ANNEXE B : OBSTACLES À LA CROISSANCE DE L'INDUSTRIE AU CANADA

Obstacles	Éléments de preuve
Accès à de l'espace pour de nouveaux sites	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Moratoire en Colombie-Britannique (la C.-B. représente 62 % du volume de production piscicole en 2015).²⁵ ▪ Disponibilité d'espace se prêtant aux activités piscicoles au Nouveau-Brunswick et dans la région du Golfe. ▪ Interdiction de l'aquaculture dans des cages en filet au Québec. ▪ Moratoire sur les nouvelles concessions de conchyliculture dans toute l'Î.-P.-É.
Perception négative du public concernant l'industrie aquacole en milieu marin	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incertitudes entourant les risques environnementaux associés à l'aquaculture et distorsions de ces risques par les parties intéressées. ▪ Infractions à la <i>Loi sur les pêches</i> confirmées dans deux provinces, dont l'utilisation d'un pesticide illégal et l'introduction non approuvée de poissons. ▪ Invocation d'un manque de renseignements accessibles au public concernant l'utilisation de pesticides et d'autres répercussions environnementales. ▪ Impression que le cadre réglementaire du Canada n'est pas aussi strict que dans d'autres juridictions. ▪ Litiges en Colombie-Britannique et à Terre-Neuve-et-Labrador
Complexité du cadre réglementaire fédéral	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Responsabilités qui se chevauchent à l'échelon fédéral quant au rejet de pesticides, combinées à des points de vue opposés sur l'interprétation des lois, des règlements et des ententes internationales entre les ministères fédéraux. ▪ Responsabilités partagées entre les ministères fédéraux pour des enjeux de plus en plus complexes (p. ex., la santé des poissons et la salubrité des aliments) qui relèvent du mandat de plusieurs ministères fédéraux (c'est-à-dire PNSAA et PCCSM). ▪ Les incertitudes entourant l'élaboration d'une loi sur l'aquaculture ont retardé l'approbation de nouvelles concessions dans une province de l'Atlantique.
PCCSM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les contraintes budgétaires à ECCC et la coordination inefficace entre les partenaires donnent lieu à un retard de la reclassification des plans d'eau pour les concessions aquacoles. ▪ Fermeture de zones par ECCC en raison de renseignements météorologiques inexacts (emplacement de la station météorologique).

²⁵ Statistique Canada, La production et la valeur de l'aquaculture, par province et le Canada – 2015. Site consulté le 30 août 2017 : [WWW.STATCAN.GC.CA/PUB/23-222-X/2015000/T053-FRA.HTM](http://www.statcan.gc.ca/pub/23-222-x/2015000/t053-fra.htm)

ANNEXE C : PLAN D'ACTION DE GESTION

RECOMMANDATION N° 1			
<p>Recommandation N° 1 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Secteur des écosystèmes aquatiques, dans le cadre du renouvellement prochain du financement du programme, clarifie et définisse mieux les objectifs du Programme d'aquaculture durable afin de veiller à ce que ces objectifs concordent avec ses responsabilités principales.</p> <p>Justification : Le PAD soutient les responsabilités ministérielles du MPO relativement aux articles 35 et 36 de la <i>Loi sur les pêches</i>. Actuellement, les objectifs courants du Programme sont centrés sur la rationalisation du cadre réglementaire; toutefois, l'évaluation a révélé que seule une partie du personnel de la Direction générale de la gestion de l'aquaculture (DGGA) – RCN (20 %) exerçait des activités allant dans le sens de cet objectif du Programme. Le reste du personnel, y compris celui travaillant dans les bureaux régionaux, soutient les exigences opérationnelles associées aux responsabilités principales du MPO (articles 35 et 36 de la <i>Loi sur les pêches</i>). Des éléments de preuve indiquent que la DGGA doit régler quelques légères incohérences réglementaires de longue date propres au MPO qui nuisent à l'industrie. Bien que la DGGA doive régler ces légères incohérences, l'évaluation a révélé que d'autres éléments avaient posé de plus grands obstacles à la croissance du secteur. Cette constatation remet en question la position de l'industrie, formulée dans ses documents de justification, selon laquelle les règlements fédéraux sont les principaux obstacles à la croissance du secteur.</p>			
STRATÉGIE			
<p>Le <i>Règlement sur les activités d'aquaculture</i> (RAA) est le mécanisme servant à mettre en œuvre les responsabilités du MPO en vertu des articles 35 et 36 de la <i>Loi sur les pêches</i> et a été créé en tant que partie essentielle du PAD. Comme la DGGA poursuit la mise en œuvre du RAA, il est possible de réexaminer les objectifs du PAD. La DGGA entreprendra un examen des composantes du PAD afin de réharmoniser les ressources et de préciser les objectifs du Programme. Un PAD remanié assurera une meilleure concordance avec les responsabilités principales, en application des articles 35 et 36 de la <i>Loi sur les pêches</i>, et traitera des secteurs émergents importants pour l'industrie de l'aquaculture.</p>			
MESURES DE GESTION	DATE D'ÉCHÉANCE (AVANT LA FIN DU MOIS)	MISE À JOUR SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT : TERMINÉ / SUR LA BONNE VOIE / RAISON DE LA MODIFICATION DE LA DATE D'ÉCHÉANCE	EXTRANT
Mener une analyse interne sur les composantes courantes du PAD dans le but de déterminer de quelle façon elles pourraient	Avril 2018		Document d'orientation qui précise et définit l'objectif prévu d'un PAD remanié et la façon

mieux concorder avec les responsabilités principales des secteurs émergents d'intérêt.			dont il concorde avec les responsabilités principales.
Élaborer une proposition stratégique visant à offrir un PAD remanié qui concorde avec les responsabilités essentielles.	Juin 2019		Un nouveau programme d'aquaculture durable qui répond aux recommandations découlant de l'évaluation interne et de la vérification menée par le Commissaire à l'environnement et au développement durable du Bureau du vérificateur général.

RECOMMANDATION N° 2			
<p>Recommandation N° 2 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Sciences des écosystèmes et des océans, développe la recherche dans les domaines du devenir et des effets biologiques des contaminants, ou assure l'accès à celles-ci. Cette recherche devrait permettre au SEO de faire ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ soutenir les engagements du MPO énoncés dans le plan de mise en œuvre des avis scientifiques en temps opportun; ▪ répondre, dans la mesure du possible, aux autres besoins en matière de connaissances et d'avis du MPO à l'égard du devenir et des effets biologiques des contaminants utilisés par l'industrie aquacole. <p>Justification : Les responsables de la DGGGA et d'autres organismes de réglementation fédéraux et provinciaux ont un besoin urgent d'avis scientifiques liés au devenir et aux effets biologiques des contaminants employés par l'industrie aquacole. Le plan de mise en œuvre des avis scientifiques, qui dérive d'un protocole d'entente entre le MPO, Santé Canada et Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), oblige également le MPO à diriger les recherches et à fournir des avis sur le devenir et les effets biologiques des médicaments et des pesticides. Depuis juillet 2017, le Secteur des SEO ne possède pas l'expertise ou les ressources de base permettant de respecter l'engagement en vertu du plan de mise en œuvre des avis scientifiques (PMSAO) ou de répondre aux autres besoins déterminés dans le rapport. Il est particulièrement important que le Ministère soit en mesure d'obtenir une expertise dans ces secteurs et de fournir des avis opportuns à la direction et aux organismes de réglementation, compte tenu du contexte actuel de l'enquête d'ECCC.</p>			
STRATÉGIE			
Le SMA, SEO, veillera à ce qu'un plan de travail soit élaboré pour faire face aux besoins d'échantillonnage pour 2017-2018, ainsi qu'un plan de recherche pour 2018-2019 et un plan ayant pour but de fournir les conseils requis en application du PMSAO. Le SMA, SEO, s'engagera à cerner les principaux besoins en matière d'infrastructure, de ressources et d'expertise ainsi que les approches optimales visant à traiter le devenir et les effets biologiques des contaminants liés à l'aquaculture.			
MESURES DE GESTION	DATE D'ÉCHÉANCE (AVANT LA FIN DU MOIS)	MISE À JOUR SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT : TERMINÉ / SUR LA BONNE VOIE / RAISON DE LA MODIFICATION DE LA DATE D'ÉCHÉANCE	EXTRANT
Élaborer un plan pour répondre aux besoins d'échantillonnage et traiter les analyses pour 2017-2018.	Novembre 2017	Terminé	Plan d'échantillonnage

Élaborer un plan pour répondre aux besoins de recherche pour 2018-2019	Avril 2018		Plan de recherche
Élaborer un plan pour assurer la prestation de conseils à l'appui du PMOAS.	March 2019		Plan de prestation de conseils

RECOMMANDATION N° 3

Recommandation n° 3 : Il est recommandé que le SMA, Gestion des pêches et des ports, évalue le risque de non-conformité avec la réglementation sur l'aquaculture par cette industrie, et utilise cette évaluation pour élaborer une proposition visant à renforcer l'application des règlements sur l'aquaculture par les détachements de Conservation et Protection (C et P) dans l'ensemble du Canada, afin d'éclairer le renouvellement du PAD.

Justification : Les entrevues avec la direction de C et P montrent que le niveau de risque associé à la non-conformité de l'industrie aquacole n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation officielle. Une évaluation du risque est essentielle à la détermination du niveau d'effort requis pour faire respecter le RAA et afin de faire face à ses nouvelles responsabilités concernant l'application de l'article 36 de la *Loi sur les pêches*. C et P doit également officialiser ses activités dans le cadre de ses plans d'application de la loi. À cet égard, une seule région a formellement désigné l'aquaculture comme faisant partie des plans d'application de la loi. De surcroît, ces plans font sérieusement état de l'aquaculture, mais n'indiquent pas les activités précises d'application de la loi qui seront menées et le niveau d'effort requis. Des entrevues avec des représentants de C et P ont démontré que les régions avaient différentes idées des mesures d'application requises en vertu du RAA. C et P doit mettre en œuvre des mesures équivalentes d'application fondées sur le risque, afin d'assurer qu'un régime d'application uniforme à l'échelle nationale est offert dans chacune des régions du MPO où se déroulent des activités d'aquaculture.

STRATÉGIE

Adopté en février 2014, le décret désignant le ministre de l'Environnement à titre de responsable de l'administration et de l'application des paragraphes 36(3) à 36(6) de la *Loi sur les pêches* (décret de désignation) a transféré la responsabilité d'application de ces paragraphes au ministre de l'Environnement, à l'exception de l'aquaculture, des espèces aquatiques envahissantes et des parasites (qui demeurent la responsabilité du ministre des Pêches et des Océans). En raison de ce décret, la responsabilité de l'application de la loi dans le domaine de l'aquaculture incombe maintenant à C et P, plutôt qu'à ECCC. Cela comprend toutes les substances nocives et tous les incidents de pollution qui sont liés aux opérations aquacoles. Traditionnellement, l'envasement constituait le seul incident de cette nature à l'égard duquel les agents des pêches étaient directement en cause.

Pêches et Océans Canada a également élaboré le RAA, en vertu de la *Loi sur les pêches*. Ayant reçu la sanction royale en juin 2015, le RAA a clarifié les règles relatives au dépôt de pesticides et de médicaments dans l'eau à des fins aquacoles, et a imposé de nouvelles exigences en matière de rapports pour rendre les pratiques de l'industrie plus transparentes pour les Canadiens. Malgré le manque de ressources nouvelles en matière d'application de la loi, la réglementation prévoyait des dispositions permettant aux agents des pêches d'intervenir en cas d'incidents aquacoles dans lesquels des produits chimiques illicites ou non autorisés ont été utilisés.

C et P attribue des ressources en matière d'application de la loi en fonction des risques perçus ou évalués pour l'environnement et les

communautés qui en dépendent. La priorité est accordée aux activités d'application de la loi d'après l'expérience des agents des pêches et une compréhension traditionnelle de la vulnérabilité de la pêche de capture commerciale, récréative et autochtone. Aucune évaluation officielle des risques en matière de conformité de l'industrie aquacole n'a encore été entreprise, malgré la connaissance de l'utilisation potentielle de pesticides illicites et la présence de contaminants chimiques.

Un vaste régime national d'inspection aquacole proactive du Ministère nécessitera un engagement à l'égard de nouvelles ressources aquacoles spécialisées en matière d'application de la loi. En attendant, les agents des pêches demeureront en position de réaction. Les agents des détachements sélectionnés ayant des activités aquacoles à très grande densité recevront, de façon sélective, de la formation financée par des ressources réaffectées, et seront uniquement en mesure d'intervenir dans les cas signalés de contravention potentielle au détriment des autres activités d'application de la législation sur les pêches.

Entretemps, C et P reconnaît que la détermination des vulnérabilités courantes découlant d'une évaluation officialisée des risques en matière de conformité est un précurseur nécessaire pour l'établissement d'une capacité aquacole spécialisée en matière d'application de la loi.

MESURES DE GESTION	DATE D'ÉCHÉANCE (AVANT LA FIN DU MOIS)	MISE À JOUR SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT : TERMINÉ / SUR LA BONNE VOIE / RAISON DE LA MODIFICATION DE LA DATE D'ÉCHÉANCE	EXTRANT
La Direction de la conservation et de la protection effectuera une évaluation des risques de non-conformité dans l'industrie aquacole canadienne.	Décembre 2018		Évaluation interne des risques en matière de non-conformité du MPO dans l'industrie aquacole
L'administration centrale de la C et P diffusera et appuiera l'évaluation des risques dans l'industrie aquacole, qui servira dans les plans d'application de la loi détaillés régionaux et propres aux détachements.	Printemps 2019		Plans d'application de la loi détaillés régionaux et propres aux détachements

RECOMMANDATION N° 4

Recommandation n° 4 : Il est recommandé que le SMA, Gestion des pêches et des ports, établisse des ententes pratiques régionales avec les partenaires fédéraux et provinciaux concernés dans les régions de l'Atlantique afin que C et P ait accès à l'expertise et aux renseignements clés et qu'un régime de mise en application coordonné soit instauré.

Justification : L'évaluation a permis de constater plusieurs lacunes en matière d'information et d'expertise qui pourraient entraver la capacité de C et P à mener des activités d'application de la loi coordonnées et efficaces. Certains renseignements détenus par les provinces, tels que les niveaux de concentration de poux du poisson et la présence d'agents pathogènes, sont essentiels afin d'assurer la conduite des opérations de C et P au bon moment et d'éviter une contamination biologique. Depuis juillet 2017, C et P n'a pas accès à l'expertise nécessaire à l'analyse des échantillons de poissons en vue de détecter la présence de pesticides illicites. Il est prévu que l'analyse des échantillons de poissons soit confiée aux laboratoires régionaux de l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA) ou d'ECCC. Des ententes officielles avec les partenaires seront essentielles pour que C et P assure aux agents des pêches l'accès à une expertise adéquate au bon moment afin d'assurer le succès des enquêtes. Il est également nécessaire de coordonner les activités d'application de la loi de C et P avec celles d'autres organismes fédéraux et provinciaux afin de garantir l'existence d'un régime de mise en application coordonné et harmonisé au Canada.

STRATÉGIE

En attendant que de nouvelles ressources aquacoles spécialisées en matière d'application de la loi deviennent réalité, le Ministère n'est pas en mesure de mettre en place un régime proactif d'inspection aquacole. Au moyen de la formation sur les solutions provisoires donnée aux agents des détachements sélectionnés ayant des activités aquacoles à très grande densité, les agents des pêches demeureront dans une position de réaction, de sorte qu'ils pourront uniquement intervenir dans les cas signalés de contraventions potentielles au détriment des autres activités d'application de la législation sur les pêches.

En tant que partie intégrante de cette position réactive, C et P travaille avec le personnel aquacole national et régional du MPO, de même qu'avec le personnel régional d'application de la loi, ECCC et d'autres partenaires fédéraux et provinciaux, afin de déterminer de quelle façon gérer les risques et mettre en place une capacité opérationnelle intérimaire dans ce nouveau rôle. Une partie de cette stratégie consiste à exploiter la capacité fédérale associée aux laboratoires judiciaires et à établir officiellement les responsabilités opérationnelles de tous les organismes fédéraux et provinciaux concernés, par l'intermédiaire d'ententes pratiques régionales.

MESURES DE GESTION	DATE D'ÉCHÉANCE (AVANT LA FIN DU MOIS)	MISE À JOUR SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT : TERMINÉ / SUR LA BONNE VOIE / RAISON DE LA MODIFICATION DE LA DATE D'ÉCHÉANCE	EXTRANT
Le cas échéant, la Direction de la conservation et de la protection établira des ententes opérationnelles, en association avec d'autres partenaires fédéraux, avec des installations de laboratoires spécialisés pour tester des échantillons aquacoles et déceler la présence de pesticides illicites.	Mai 2018		Entente sur les niveaux de service pour les essais en laboratoire
S'il y a lieu, la Direction de la conservation et de la protection terminera les ententes pratiques régionales qui comprennent des détails opérationnels concernant les opérations aquacoles d'application de la loi (y compris les coordonnées des personnes-ressources de tous les organismes fédéraux et provinciaux, les renseignements sur les laboratoires, etc.).	Mai 2018		Ententes pratiques régionales, au besoin

RECOMMANDATION N° 5

Recommandation n° 5 : Il est recommandé que le SMA, Écosystèmes aquatiques, en collaboration avec le SMA, Sciences des écosystèmes et des Océans, révise le processus décisionnel concernant la sélection des sites dans les buts suivants :

- Clarifier les rôles et les responsabilités entre le Programme de protection des pêches et la Division de la gestion de l'aquaculture régionale dans le processus décisionnel provincial concernant la sélection des sites;
- Définir les rôles et responsabilités et le niveau de participation attendu du Secteur des SEO dans le processus décisionnel provincial concernant la sélection des sites;
- Définir des critères clairs pour la prise de décisions qui sont harmonisés et appliqués uniformément entre les régions;
- Établir des normes de service afin d'assurer la prestation, en temps opportun, de conseils aux provinces.

Justification : Le processus lié à la prise de décisions concernant la sélection des sites d'aquaculture à l'échelle provinciale varie d'une région à l'autre, et aucune norme de service n'est établie. Les rôles, les responsabilités et le niveau de participation du Programme de protection des pêches et du Secteur des SEO à l'appui du processus décisionnel provincial concernant la sélection des sites varient entre les régions. De même, les critères soutenant le processus décisionnel manquent de clarté et d'uniformité entre les régions. Il faut établir des critères décisionnels clairs et harmonisés afin d'assurer la transparence du processus et de garantir la certitude des résultats aux provinces et à l'industrie. Le rôle du Secteur des SEO doit également être clarifié afin de veiller à ce que le processus décisionnel soit étayé par des avis scientifiques. Enfin, des normes de service devraient être établies, afin de veiller à ce que le MPO fournisse des conseils au moment opportun et n'occasionne pas d'effet négatif sur la durée du processus d'approbation de la concession ou du permis, dirigé par la province.

STRATÉGIE

En collaboration avec le Programme de protection des pêches et le Secteur des SEO, la DGGA établira des protocoles nationaux visant à clarifier les rôles et responsabilités de toutes les parties du processus décisionnel concernant la sélection des sites. Les protocoles comprendront des critères clairs à l'égard de la prise de décisions et des normes de service pour la prestation de conseils aux provinces, conformément à la Ligne directrice sur les normes de service élaborée par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

MESURES DE GESTION	DATE D'ÉCHÉANCE (AVANT LA FIN	MISE À JOUR SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT : TERMINÉ / SUR LA BONNE VOIE / RAISON DE LA	EXTRANT
---------------------------	--	---	----------------

	DU MOIS)	MODIFICATION DE LA DATE D'ÉCHÉANCE	
Terminer et mettre en œuvre les protocoles révisés comprenant des rôles et des responsabilités bien définis et établir des normes de service pour la prestation de conseils aux provinces.	Juin 2018		Des rôles et responsabilités documentés, définis d'un commun accord, en vue du processus décisionnel concernant la sélection des sites
Examiner les protocoles pour s'assurer qu'ils s'harmonisent et s'appliquent uniformément à l'échelle des régions et qu'ils sont révisés au besoin.	Mars 2019		Des protocoles révisés qui traitent tous les aspects de la recommandation
Officialiser et mettre en œuvre les protocoles définitifs, y compris un engagement à les réviser tous les cinq ans.	Juin 2019		Un processus décisionnel concernant la sélection des sites révisé, harmonisé et officialisé dans le cadre de protocoles signés