

Chapitre 25

**Agence canadienne d'inspection
des aliments**

Les programmes d'inspection des
aliments

Table des matières

	Page
Points saillants	25–5
Introduction	25–7
Historique de l'Agence canadienne d'inspection des aliments	25–7
Partage de la responsabilité à l'égard de la salubrité des aliments	25–7
Programmes d'inspection des aliments	25–9
Le contexte externe	25–10
Le contexte interne	25–11
Objet de la vérification	25–11
Observations et recommandations	25–12
Initiatives lancées par l'Agence pour s'acquitter de son mandat	25–12
Système d'inspection intégré	25–14
Le système s'est heurté à des difficultés	25–14
Affectation des ressources en fonction du risque	25–15
Les tentatives en vue d'affecter les ressources à l'ensemble des programmes sur la base du risque ont échoué	25–16
Les ressources affectées aux programmes ne sont peut-être pas suffisamment proportionnées au risque	25–17
L'Agence a pris des mesures pour gérer les écarts entre ses ressources et ses besoins	25–18
Des orientations sont nécessaires pour appuyer les décisions opérationnelles	25–18
Gestion des produits importés	25–19
L'Agence a besoin d'une approche stratégique pour gérer les produits importés	25–20
La législation actuelle impose des limites	25–20
Secteur non enregistré au fédéral	25–21
L'Agence a reconnu le besoin de changer de cap dans la gestion de ce secteur	25–22
Une évaluation du risque global s'impose	25–23
Changement de cap sans la tenue de vastes consultations sur les options d'inspection	25–23
Approche qui se fonde sur les principes de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques	25–26
L'Agence a élaboré et mis en oeuvre des programmes HACCP pour la plupart des secteurs	25–27
Nécessité d'une stratégie officielle pour la mise en oeuvre de l'approche HACCP	25–30
Il faudra peut-être des années pour repenser le programme visant le boeuf et le porc	25–31
Il n'existe aucune activité de réduction des agents pathogènes sur les produits destinés aux marchés canadiens	25–32
Gestion des activités de contrôle de la conformité	25–34
Problèmes relevés dans les activités de contrôle de la conformité	25–35
Nécessité d'accorder plus d'attention à la gestion des activités de contrôle de la conformité	25–37
Gestion des ressources humaines	25–37
L'Agence a réalisé des progrès dans sa gestion des ressources humaines	25–38
Nécessité, pour l'Agence, de mieux comprendre ses besoins à venir en ressources humaines	25–38
Information clé pour la prise des décisions de gestion et la mesure du degré de réussite	25–39
L'Agence utilise un grand nombre de types différents d'information	25–39
Une meilleure information pourrait être utile de bien des façons	25–40
Nécessité, pour l'Agence, de collaborer avec ses partenaires	25–41

	Page
La communication avec les intervenants	25–42
Le plan d'entreprise et le rapport annuel de l'Agence ne sont pas à la hauteur des attentes	25–42
L'Agence a pris un certain nombre de mesures pour améliorer la communication	25–43
Nécessité d'améliorer l'approche de la communication avec les intervenants	25–44
Capacité globale de gestion	25–46
L'Agence continue à développer sa capacité de gestion	25–46
Conclusion	25–46
À propos de la vérification	25–48
Pièces	
25.1 Produits alimentaires et lois fédérales correspondantes sur la salubrité des aliments	25–8
25.2 Contribution de l'Agence à la mise sur pied d'un système national d'inspection des aliments	25–9
25.3 Élaboration de la <i>Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada</i>	25–12
25.4 Améliorations des mesures d'application de la réglementation de l'Agence	25–13
25.5 Le regroupement des laboratoires de l'Agence	25–13
25.6 Pétoncles enrobés de bacon – Intégration intersectorielle des programmes	25–15
25.7 Projet d'affectation des ressources de l'Agence fondée sur les risques	25–17
25.8 L'enregistrement fédéral n'est pas tributaire du risque pour la salubrité des aliments	25–22
25.9 Approche fondée sur les principes de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques (HACCP)	25–28
25.10 Repenser le programme de gestion de la qualité	25–30
25.11 Nombre d'établissements dont les plans HACCP ont été validés sous le régime du PASA, en date de juillet 2000	25–31
25.12 Mesures possibles d'application de la réglementation et de contrôle de la conformité qui varient selon les lois	25–34
25.13 Exemples de problèmes persistants observés par les inspecteurs de l'Agence	25–36
25.14 La collecte et l'analyse de l'information sur les toxi-infections alimentaires : l'expérience américaine	25–40
25.15 Ampleur des consultations que l'Agence a menées auprès des intervenants dans le cadre de ses décisions clés de gestion	25–44



Agence canadienne d'inspection des aliments

Les programmes d'inspection des aliments

Points saillants

25.1 La plupart des pays étrangers qui importent nos produits ont examiné les programmes d'inspection de l'Agence et ils les voient généralement d'un bon œil. Cette rétroaction nous procure une certaine assurance que ces programmes contribuent à la salubrité de l'approvisionnement alimentaire canadien.

25.2 Depuis sa création en avril 1997, l'Agence a lancé un certain nombre d'initiatives visant à améliorer l'efficacité et l'efficacités des services fédéraux d'inspection des aliments — l'une des principales raisons de sa création. Mentionnons notamment la mise en place d'un système d'inspection intégré (SII) pour favoriser une plus grande cohérence entre les programmes d'inspection, et l'adoption d'une approche fondée sur les principes de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques (hazard analysis and critical control point – ou approche HACCP). Il s'agit d'un outil axé sur la prévention qui, pour améliorer la salubrité des aliments, mise sur l'évaluation des risques et l'établissement de systèmes de contrôle plutôt que sur la confiance dans l'analyse du produit final.

25.3 L'Agence a réalisé des progrès dans le cadre de bon nombre de ces initiatives, même si ceux-ci ont été variables, voire peu convaincants dans un petit nombre de cas. Nous avons constaté que l'Agence a éprouvé des difficultés à mettre en place un processus qui permette l'affectation des ressources en fonction du risque. Il s'ensuit qu'elle ne peut faire la preuve qu'elle a réparti ses ressources de façon judicieuse entre ses programmes d'inspection, sur la base du risque. Ce processus est particulièrement nécessaire dans le secteur, en pleine expansion, des aliments importés, qui est évalué à 15 milliards de dollars, et dans celui des établissements non enregistrés au fédéral, qui représente près de la moitié de l'industrie de la transformation des aliments. Nous avons également constaté que l'Agence a modifié son approche d'inspection dans le second de ces secteurs sans évaluer suffisamment les risques globaux et les options possibles pour les gérer. Un autre sujet de préoccupation est l'absence de stratégie officielle de mise en œuvre de l'approche HACCP, et les écueils auxquels s'est heurté le SII.

25.4 Nous avons décelé des problèmes au chapitre des activités de contrôle de la conformité. Nous avons examiné 21 dossiers d'inspection provenant d'établissements qui avaient dû procéder à des rappels d'aliments ou fait l'objet de poursuites au cours des deux années précédentes. En 1999–2000, l'Agence a participé à 243 rappels et a gagné 59 poursuites. Nous avons constaté que dans 16 cas, le même problème ou un problème semblable persistait depuis plusieurs mois et, dans certains cas, depuis des années. Les mesures d'application que l'on a prises n'ont pas été suffisantes pour permettre à l'Agence d'atteindre son objectif, soit la correction rapide du problème de non-conformité; cette lacune tient soit aux limites de la législation, soit au manque de sévérité de la mesure prise par l'inspecteur.

25.5 Les moyens de mesurer le succès des initiatives et, de façon plus générale, le rendement de l'Agence pour ce qui est de l'atteinte de ses objectifs constituent une autre source de préoccupation. Nous avons constaté que l'Agence n'avait pas établi d'attentes ni de mesure de rendement pour déterminer si ses initiatives et activités contribuaient à l'efficacité et à l'efficacités du système d'inspection des aliments. Notre évaluation annuelle du rapport sur le rendement de l'Agence a toujours mis en lumière la même lacune, soit le fait que le lecteur ne dispose pas de l'information nécessaire pour comprendre dans quelle mesure l'Agence a atteint ses objectifs.

Contexte et autres observations

25.6 L'Agence canadienne d'inspection des aliments est issue de la fusion des programmes de salubrité et d'inspection des aliments de trois ministères fédéraux : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Santé Canada et

Pêches et Océans Canada. Elle compte à l'heure actuelle quelque 4 400 employés disséminés dans tout le pays, et gère des dépenses de 416 millions de dollars. Ses principales activités sont axées sur la sécurité de l'approvisionnement alimentaire, mais l'Agence s'intéresse également à la santé des animaux et à la protection des végétaux.

25.7 L'Agence n'assume pas seule la responsabilité à l'égard de la salubrité des aliments. Elle la partage avec d'autres ministères fédéraux et avec les autorités provinciales, territoriales et municipales. L'industrie et les consommateurs ont aussi un rôle de premier plan à jouer. Santé Canada est chargé d'établir les politiques et les normes en matière d'innocuité et de qualité nutritionnelle des aliments. L'Agence exécute les programmes fédéraux d'inspection conçus pour faire respecter ces politiques et ces normes.

25.8 L'Agence évolue dans un environnement complexe qui est la résultante de nombreux facteurs, dont l'évolution des risques alimentaires, des technologies, des méthodes d'inspection, des exigences internationales, des tendances à la consommation et des perceptions des consommateurs.

25.9 Notre vérification s'est attachée à évaluer comment l'Agence gère l'inspection des aliments en vue d'atténuer les menaces à leur salubrité.

25.10 Nous avons constaté qu'une stratégie officielle était nécessaire pour la mise en oeuvre de l'approche HACCP. Il y a lieu de dresser un plan pour la période de transition, lequel devra préciser comment gérer les ressources pendant cette période. En outre, l'Agence n'a pas recueilli suffisamment d'information pour pouvoir mesurer le succès de cette approche pour ce qui est d'améliorer la salubrité des aliments. Le remaniement de cette approche dans les industries des viandes et sa mise en oeuvre pour exiger des établissements qu'ils procèdent à du dépistage avant et après l'abattage, sous le contrôle et la surveillance continus du gouvernement, pourraient prendre de nombreuses années. Et il faudra sans doute beaucoup de temps aussi pour lancer un programme de réduction des agents pathogènes dans ces industries. Cela contraste avec les importants progrès enregistrés dans l'industrie avicole.

25.11 On note d'importantes lacunes dans l'information dont l'Agence dispose sur la fréquence des toxi-infections alimentaires chez les humains et sur la prévalence des agents pathogènes dans l'approvisionnement alimentaire. Le problème se trouve compliqué par le fait que ce n'est pas elle qui est chargée de réunir une partie de cette information. Toutefois, sans une telle information, il devient plus difficile de gérer les menaces à la salubrité des aliments et de mesurer le succès des initiatives de l'Agence et leur contribution à la salubrité de l'approvisionnement alimentaire.

25.12 L'Agence a consulté les provinces, l'industrie et le public concernant certains, mais non la totalité, des projets et enjeux importants. Il s'ensuit qu'elle a raté des occasions d'ouvrir un vaste débat public sur d'importantes questions, dont les suivantes : compte tenu de son mandat, dans quelle mesure l'Agence devrait-elle inspecter le secteur non enregistré au fédéral? L'Agence devrait-elle continuer de laisser à l'industrie une latitude aussi considérable dans la mise en oeuvre de l'approche HACCP? Devrait-elle donner le ton à l'échelle internationale en mettant en oeuvre une approche HACCP remaniée dans l'industrie des viandes? Il est important que l'Agence invite les parties intéressées, y compris les parlementaires et le public, à participer à un débat sur ces questions.

On trouvera dans le chapitre les réponses de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. L'Agence accepte toutes nos recommandations, sauf une. Elle a fait état d'un certain nombre de mesures qu'elle est en voie de prendre ou qu'elle entend prendre pour y donner suite. L'Agence n'est pas d'accord avec notre recommandation pour ce qui est du secteur non enregistré au fédéral. Sa position est reflétée dans sa réponse qui suit le paragraphe 25.82.

Introduction

25.13 La responsabilité à l'égard de la salubrité des aliments est l'affaire de tous les maillons de la chaîne, de la production à la consommation :

- les agriculteurs doivent produire des aliments sains, et les pêcheurs capturer et manipuler le poisson de manière saine;
- les transformateurs, grossistes et distributeurs d'aliments doivent respecter les normes en vigueur;
- tous les paliers de gouvernement doivent vérifier le respect de ces normes;
- les consommateurs doivent veiller à manipuler correctement les aliments.

Historique de l'Agence canadienne d'inspection des aliments

25.14 L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) a été créée en 1997 par le regroupement des programmes de salubrité et d'inspection des aliments de trois ministères fédéraux : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Santé Canada, et Pêches et Océans Canada. L'objectif visé était de faciliter une approche plus uniforme et cohérente des normes de salubrité et de qualité des aliments, et l'inspection des produits en fonction du risque.

25.15 La création de l'Agence faisait suite à une longue période de remise en question où l'on a avancé de nombreux motifs pour réformer le système d'inspection des aliments. Entre 1970 et 1985, quatre rapports clés ont souligné le besoin d'un organisme unique pour assurer une meilleure coordination de l'inspection des aliments. En 1986, le Comité interministériel de la réglementation des aliments (CIRA) a été mis sur pied pour donner suite au rapport de 1985 du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (Rapport Nielsen). Dans notre Rapport

de 1994, chapitre 13, Gestion par le gouvernement fédéral de l'assurance de la salubrité des aliments, nous concluons que les problèmes de longue date du système d'inspection des aliments persistaient et que le CIRA n'avait pas rempli entièrement son mandat. Le budget fédéral de 1995 a mis en lumière le besoin d'améliorer l'efficacité et l'efficacité du volet fédéral du système canadien d'inspection des aliments, évoquant un remaniement possible de sa structure organisationnelle. Le Bureau des systèmes d'inspection des aliments (BSIA) a été créé en mai 1995 pour examiner les options organisationnelles et consulter les parties intéressées. L'Agence canadienne d'inspection des aliments est entrée en activité le 1^{er} avril 1997.

Partage de la responsabilité à l'égard de la salubrité des aliments

25.16 Au palier fédéral, la responsabilité à l'égard de la salubrité des aliments est partagée entre le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, par l'entremise de l'Agence, et le ministre de la Santé, par l'entremise de Santé Canada. Le rôle premier de l'Agence dans ce dossier est de mener toutes les activités fédérales d'inspection des aliments. Elle assume en outre d'autres responsabilités dans les domaines de la santé des animaux et de la protection des végétaux.

25.17 Le ministre de la Santé établit les politiques et les normes d'innocuité et de qualité nutritionnelle des aliments vendus au Canada. Celles-ci reposent en partie sur les évaluations du risque, les recherches sur la salubrité des aliments et les activités de surveillance des maladies de Santé Canada. Ce ministère est en outre chargé d'évaluer l'efficacité des activités de l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

25.18 L'Agence réglemente l'industrie alimentaire et la salubrité des aliments sous le régime de deux grandes législations. Tous les aliments produits ou importés au Canada sont assujettis aux

dispositions de la *Loi sur les aliments et drogues*, qui tire son autorité de la loi criminelle fédérale. Celle-ci interdit, partout au Canada, la fabrication ou la vente de tout produit alimentaire dangereux ou altéré. Un certain nombre de produits (produits laitiers, œufs en coquille et transformés, fruits et légumes frais et transformés, miel, sirop d'érable, bœuf, viande de porc, volaille et poisson) sont visés par d'autres lois. Ces dernières tirent leur autorité des pouvoirs fédéraux en matière d'échanges et de commerce. Les établissements canadiens qui transforment ces produits et les distribuent dans le commerce interprovincial-territorial ou international sont tenus de s'enregistrer auprès de l'Agence. Pour cette raison, ils sont dits « sous contrôle fédéral ». Quant aux importateurs ou établissements de transformation étrangers, ils peuvent, outre l'inspection de leurs produits, être assujettis à des

contrôles à l'importation plus rigoureux, y compris des mesures comme les évaluations des pays étrangers, l'inspection des établissements étrangers, la vérification (ou l'audit) des systèmes de qualité des importateurs et l'agrément des importateurs. Tous les autres établissements alimentaires sont dits « non enregistrés au fédéral ». La pièce 25.1 fait ressortir les rapports entre les deux groupes de produits alimentaires et les deux types de législation sur la salubrité des aliments. L'Agence est également chargée d'administrer et de mettre en application la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, qui s'applique à divers produits alimentaires vendus, annoncés en vue de la vente au Canada ou importés à travers le pays.

25.19 L'Agence a pour mandat d'« améliorer l'efficacité et l'efficience

Pièce 25.1

Produits alimentaires et lois fédérales correspondantes sur la salubrité des aliments

	Produits laitiers, œufs en coquille et transformés, fruits et légumes frais et transformés, miel, sirop d'érable, bœuf, porc, volaille, poisson			Tous les autres aliments	
Pourcentage du budget d'épicerie des consommateurs consacré à ces produits	56 %			44 %	
	Produits au pays — vendus dans le commerce interprovincial/territorial ou international	Importés	Produits au pays — vendus à l'intérieur d'une province ou d'un territoire	Produits au pays — vendus dans le commerce interprovincial/territorial et international, ou vendus à l'intérieur d'une province ou d'un territoire	Importés
	Enregistrement fédéral/contrôle à l'importation plus rigoureux		Enregistrement fédéral NON exigé		
Loi criminelle applicable : <i>Loi sur les aliments et drogues</i>	✓	✓	✓	✓	✓
Loi sur les échanges et le commerce applicables : <i>Loi sur les produits agricoles au Canada</i> , <i>Loi sur l'inspection des viandes</i> , <i>Loi sur l'inspection du poisson</i>	✓	✓	S.O.	S.O.	S.O.

Source : Documents de l'ACIA et autres sources

du système d'inspection fédéral et des services connexes pour assurer l'innocuité des aliments ainsi que la santé des animaux et la protection des végétaux. » Sa mission est d'« assurer la salubrité des aliments, l'accès aux marchés et la protection du consommateur. » Les objectifs énoncés dans le plan d'entreprise de l'Agence sont les suivants : contribuer au maintien d'un approvisionnement alimentaire salubre et à la diffusion d'information fidèle sur les produits, favoriser de façon continue la santé des animaux et la protection des végétaux de façon à préserver les ressources productives de base, et faciliter le commerce des aliments, des animaux, des plantes et de leurs produits.

25.20 La salubrité des aliments relève également des autorités provinciales, territoriales et municipales. En vertu de leur mandat en matière de santé publique et de commerce, les provinces et les territoires étendent leurs compétences à tous les produits fabriqués, échangés et vendus à l'intérieur de leurs frontières. Les gouvernements provinciaux réglementent non seulement les détaillants et les services d'alimentation, comme les restaurants, mais également les exigences relatives à tous les établissements alimentaires, y compris ceux qui sont sous contrôle fédéral. Par exemple, la plupart des provinces précisent les normes de construction et les exigences sanitaires de base applicables à certains établissements sur leur territoire. Dans certaines provinces, les administrations municipales mettent également en application des règlements.

25.21 En raison de cette responsabilité partagée, des mécanismes s'imposent pour assurer des partenariats efficaces et bien coordonnés, ainsi qu'une compréhension claire des responsabilités et activités. À cette fin, l'Agence et ses partenaires participent à un certain nombre de comités mixtes. Par exemple, l'Agence est membre du Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des

aliments. Il s'agit d'un comité interministériel/inter gouvernemental mis sur pied pour promouvoir un système d'inspection entièrement intégré. L'Agence participe également au travail du Comité fédéral-provincial-territorial de l'inspection des aliments, qui discute de questions d'ordre scientifique, des préoccupations relatives aux obstacles techniques au commerce, ainsi que des politiques et programmes d'inspection agroalimentaire. On trouvera à la pièce 25.2 une description d'autres initiatives judicieuses de l'Agence visant à améliorer la coordination des activités d'inspection d'un bout à l'autre du pays.

Programmes d'inspection des aliments

25.22 Les programmes d'inspection des aliments servent à vérifier, par des inspections ou des vérifications, que les produits alimentaires destinés à la consommation au pays et à l'étranger respectent les normes canadiennes ou étrangères en matière de salubrité, de qualité, de manutention, d'identité, de transformation et d'étiquetage. Cette fonction comporte essentiellement deux volets : enregistrement et inspection des établissements qui s'adonnent au commerce interprovincial et international, et surveillance de la catégorie et inspection des produits dans les établissements de transformation enregistrés et non enregistrés, dans les locaux des importateurs et dans les établissements de détail. L'inspection à

L'Agence, à titre de membre du Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des aliments, participe à l'élaboration de règlements et de codes modèles harmonisés pour un certain nombre d'industries. Ces règlements et codes fournissent un ensemble de normes dont s'inspire chaque palier de gouvernement (fédéral, provincial et territorial) dans l'élaboration de ses propres lois et codes de pratiques. Les codes et règlements visant l'industrie laitière, la vente au détail et les services d'alimentation ont été approuvés, et ceux relatifs à la viande et à la volaille, aux produits horticoles et à l'eau embouteillée sont en cours d'élaboration.

L'Agence canadienne d'inspection des aliments a pour mandat d'« améliorer l'efficacité et l'efficience du système d'inspection fédéral et des services connexes pour assurer l'innocuité des aliments ainsi que la santé des animaux et des végétaux. »

Pièce 25.2

Contribution de l'Agence à la mise sur pied d'un système national d'inspection des aliments

Source : Documents du Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des aliments (GMOSCIA)

l'égard de la quantité, de la qualité et de l'étiquetage protège les consommateurs contre les fraudes économiques. Pour vérifier la conformité d'un établissement, l'inspecteur y effectue une visite et suit des politiques et procédures détaillées d'inspection pour déterminer si l'établissement est exploité dans le respect des règlements gouvernementaux. L'avènement de nouvelles méthodes d'inspection modifie les façons de faire. On met davantage l'accent sur la vérification, par le gouvernement, des activités de l'industrie, avec l'appui des outils de conformité et de mise en application. L'Agence participe par ailleurs aux rappels d'urgence d'aliments et fait enquête sur les toxi-infections alimentaires. Ces activités contribuent à faire en sorte que les aliments canadiens aient accès aux marchés internationaux.

25.23 Pour l'exercice 1999–2000, l'Agence a fait état de coûts annuels totaux de 416 millions de dollars, dont 54 millions ont été recouverts sous la forme de droits de service. Sur ce total, 279 millions ont été affectés à la salubrité des aliments, et 137 millions à la santé des animaux et à la protection des végétaux. L'Agence compte à l'heure actuelle quelque 4 400 employés à travers le pays.

Le contexte externe

25.24 Bon nombre de facteurs influent sur la salubrité des aliments que nous consommons. Ils ont une incidence sur les moyens que l'Agence et l'industrie utilisent pour faire en sorte que les aliments soient sains et salubres. Ils posent en outre des défis que l'Agence doit relever pour s'acquitter de son mandat.

25.25 L'un de ces facteurs depuis bon nombre d'années a été l'évolution des dangers qui pèsent sur nos aliments. Lorsque la *Loi sur l'inspection des viandes* a été adoptée en 1907, les maladies que des animaux pouvaient transmettre aux humains constituaient la principale source d'inquiétude. Au cours

des années 1980, c'est la contamination par les produits chimiques qui venait en tête de liste des préoccupations. Des mesures ont été prises pour faire échec à cette contamination, et l'analyse des résidus est devenue partie intégrante de l'inspection des aliments. Le danger qui a le plus retenu l'attention au cours de la décennie suivante a été la contamination microbienne, qui peut provoquer une maladie aiguë et immédiate. On peut la prévenir par des moyens tels que l'utilisation d'eau propre, l'hygiène publique, la surveillance des maladies et le contrôle des aliments. Parmi les autres dangers qui ont fait leur apparition ces dernières années, mentionnons les bactéries résistantes aux antibiotiques, la présence d'allergènes dans les aliments, et des maladies telles que l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB ou « maladie de la vache folle »).

25.26 Pour parer à ces nouveaux dangers, il faut mettre au point de nouvelles technologies et mesures de lutte. Parallèlement, de nouvelles méthodes d'inspection devront voir le jour. L'adoption de systèmes de transformation des aliments fondés sur les principes de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques (hazard analysis and critical control point — HACCP) a fait évoluer la méthodologie d'inspection appliquée aux usines qui ont emprunté cette voie.

25.27 Un autre facteur qui a eu une incidence sur la salubrité des aliments au fil des ans a été l'évolution des exigences en matière de commerce international, qui influent sur les activités de l'industrie et de l'Agence. En tant que membre de l'Organisation mondiale du commerce, le Canada est tenu d'harmoniser ses mesures de salubrité des aliments avec les normes, lignes directrices et recommandations internationales adoptées par la Commission du *Codex alimentarius*, une commission mixte de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et de l'Organisation mondiale

de la santé. Cette commission est généralement reconnue comme l'autorité en ce qui touche les normes internationales de salubrité des aliments. L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce ont également créé de nouvelles obligations internationales. De même, le Canada a signé un certain nombre d'ententes d'équivalence avec d'autres pays. Elles reconnaissent que le système d'inspection des aliments du Canada assure le même niveau de protection que celui de ses partenaires commerciaux, et réciproquement.

25.28 Enfin, l'évolution des tendances de la consommation et des perceptions du consommateur a exercé une influence sur les activités de l'Agence. De nos jours, les Canadiens consomment une plus grande diversité d'aliments. On a assisté à une croissance considérable de la transformation domestique, de l'exportation et de l'importation des aliments. Les tendances de la consommation changent également, les Canadiens consacrant davantage d'argent aux aliments préparés à l'extérieur de la maison, que ce soit dans les restaurants ou dans les installations de transformation. Les consommateurs sont plus conscients des dangers que présentent les aliments et ont certaines attentes quant aux mesures que les gouvernements et l'industrie doivent prendre pour les protéger.

Le contexte interne

25.29 Au moment de sa création, l'Agence a hérité de 12 lois, 46 séries de règlements, 4 500 équivalents temps plein et 27 unités de négociation, ainsi que d'une mosaïque de méthodologies, de styles et de cultures.

25.30 La création de l'Agence était perçue comme un moyen de rendre les services plus réceptifs et plus économiques, le nouvel organisme jouissant d'une plus grande marge de

manoeuvre que les ministères dont il était issu. Le gouvernement attendait de l'Agence qu'elle réduise, évite et recouvre les coûts. Il a amputé son budget de 33 millions au cours des trois premières années, ce qui n'a pas manqué d'avoir des répercussions sur la façon dont elle a mené ses activités d'inspection.

Objet de la vérification

25.31 Nous avons entrepris notre vérification dans le but :

- d'évaluer les régimes d'inspection afin de déterminer s'ils ont été conçus, structurés, organisés et mis en oeuvre de façon satisfaisante pour l'atteinte de leurs objectifs de salubrité et autres objectifs;
- de cerner les facteurs et contraintes qui influent sur l'élaboration ou à la mise en oeuvre des régimes d'inspection;
- de déterminer si l'Agence met en oeuvre des initiatives appropriées pour améliorer sa gestion des risques liés à la salubrité des aliments, conformément à son mandat dans ce domaine.

25.32 Pour évaluer comment l'Agence gère les risques, nous avons examiné un certain nombre de ses initiatives stratégiques axées sur cette dimension. Nous avons mis l'accent sur celles que nous jugeons les plus importantes :

- le système d'inspection intégré;
- l'affectation des ressources en fonction du risque;
- les produits importés;
- les établissements non enregistrés au fédéral;
- la mise en oeuvre de l'approche HACCP;
- les activités de contrôle de la conformité et d'application;
- la gestion des ressources humaines.

En outre, nous avons évalué les facteurs suivants susceptibles d'influer sur le succès de ces initiatives :

Le plan d'entreprise de l'Agence définissait un certain nombre d'initiatives stratégiques qu'elle entendait lancer pour réaliser son mandat.

- l'information propre à éclairer les décisions de gestion et à permettre une mesure du rendement;
- le cadre de communication des risques;
- la capacité intégrée.

25.33 On trouvera à la fin du chapitre, à la section **À propos de la vérification**, de l'information supplémentaire sur l'étendue de notre travail et sur les critères et la méthode que nous avons utilisés.

Observations et recommandations

Initiatives lancées par l'Agence pour s'acquitter de son mandat

25.34 Après la création de l'Agence en 1997, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a présenté au Parlement son premier plan d'entreprise pour la période 1997–2000. On y définissait un certain nombre d'initiatives stratégiques que l'Agence entendait lancer pour s'acquitter de son mandat, soit améliorer l'efficacité et l'efficience des services fédéraux d'inspection des aliments et des services connexes. L'Agence a également mené d'autres initiatives, non mentionnées dans son plan d'entreprise, pour s'acquitter de ce mandat. Ce faisant,

elle a créé des attentes quant aux améliorations qu'elle souhaitait apporter.

25.35 Il était prévu que l'Agence évolue suivant trois phases distinctes. La première consistait à regrouper les programmes de salubrité et d'inspection des aliments d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, de Santé Canada et de Pêches et Océans Canada. Cette phase a été menée à terme. La deuxième devait être consacrée à la modernisation de la législation sur la salubrité des aliments. L'Agence a rédigé un projet de loi, la *Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada*, pour atteindre cet objectif (voir la pièce 25.3) et le travail de révision de la loi proposée est en cours. Enfin, la troisième phase portait sur le remaniement des programmes et des règlements. L'Agence a procédé au remaniement en profondeur de certains programmes, mais la poursuite de ce travail demeure en suspens, car elle dépend de la révision de la législation.

25.36 L'Agence a réalisé de bons progrès dans certains domaines. Par exemple, elle a réussi à :

- atteindre ses objectifs au chapitre de l'économie de ressources;
- faire progresser les négociations fédérales-provinciales dans le cadre du Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des aliments (voir la pièce 25.2);
- rédiger un projet de loi fédéral, la *Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada* (voir la pièce 25.3);
- créer le Bureau de la salubrité et des rappels d'aliments pour s'attaquer à certains des problèmes que l'Agence avait décelés lorsqu'elle participait aux rappels d'aliments;
- améliorer ses procédures lorsqu'elle prend des mesures d'application, c'est-à-dire dans les situations où elle intente des poursuites judiciaires (voir la pièce 25.4);

Pièce 25.3

Élaboration de la *Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada*

Source : *Rapport sur le rendement* de l'ACIA pour la période terminée le 31 mars 1999

L'Agence et Santé Canada ont mis sur pied un Groupe de travail sur la législation. Celui-ci a examiné la législation de l'Agence et élaboré une stratégie et un plan d'action en vue d'actualiser et de fusionner les diverses lois qui la composent. Cet examen et les vastes consultations auxquelles il a donné lieu ont débouché sur la première lecture à la Chambre des communes du projet de loi C-80, *Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada*. On y propose une loi conçue pour établir une approche plus cohérente de l'octroi de permis, des contrôles à l'importation, des infractions, des pouvoirs d'exécution et des sanctions. Au moment de notre vérification, le travail de révision du projet de loi présenté en première lecture était en cours.

- regrouper ses services de laboratoire (voir la pièce 25.5);
- continuer d'offrir des programmes d'inspection des aliments que la plupart des pays étrangers voient généralement d'un bon oeil et gérer quelque 1 500 ententes et protocoles internationaux traitant de l'accès aux marchés et des modalités de certification à l'exportation.

25.37 Voici un bref aperçu de ces trois initiatives, qui seront traitées en détail plus loin dans le chapitre).

- **Système d'inspection intégré (SII).** Le plan d'entreprise de l'Agence et le Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des aliments faisaient du SII un élément clé pour ce qui est d'assurer la cohérence des nombreuses approches d'inspection des aliments qui avaient cours avant la création du nouvel organisme. Cette initiative touche tous les programmes d'inspection des aliments.
- **Affectation des ressources en fonction du risque.** L'un des buts de l'Agence et de ses prédécesseurs pendant nombre d'années a été de cerner et d'évaluer les menaces à la salubrité des aliments et les risques économiques, et d'affecter les ressources en fonction du risque relatif. L'Agence serait ainsi en mesure de faire la preuve qu'elle a affecté à ses programmes d'inspection des ressources proportionnées au risque. Cette initiative touche tous les programmes d'inspection.
- **Produits importés.** La valeur des importations canadiennes d'aliments a fait un bond de plus de 60 p. 100 entre 1992 et 1998. Ce secteur en pleine croissance exige une approche de gestion différente de celle qui est utilisée pour le secteur de la production nationale. L'élaboration d'une approche uniforme aiderait à faire en sorte que la gestion des produits importés repose sur une évaluation pertinente des risques.

- **Programmes d'inspection des aliments à l'intention des établissements non enregistrés au fédéral.** Ce secteur représente près de la moitié de l'industrie de la transformation des aliments au Canada. Ces établissements sont en général soumis à un régime d'inspection fédéral nettement moins rigoureux que les transformateurs sous contrôle fédéral. Il est important d'évaluer l'ensemble des menaces à la salubrité des aliments dans les établissements non enregistrés au fédéral pour déterminer un niveau d'intervention approprié, fondé sur le risque.

Nous avons constaté que l'Agence avait pris des mesures importantes pour améliorer la qualité et l'uniformité de ses mesures d'application de la réglementation (actions en justice). L'Agence dispense de la formation en la matière à tout son personnel d'inspection. Elle lui donne notamment des conseils sur les facteurs dont il doit tenir compte lorsqu'il recommande des poursuites, qu'il fait appel aux Services locaux d'application et d'enquête et qu'il utilise le formulaire d'inspection uniformisé qui renferme toutes les informations à fournir en cas de probabilité de poursuites. L'Agence doit encore compter sur les inspecteurs et les superviseurs pour recommander des poursuites, mais les récents programmes de formation semblent être bien conçus et favoriser l'uniformité des décisions.

En 1999–2000, l'Agence a regroupé l'ensemble de ses 22 laboratoires à l'intérieur d'une seule structure de rapport. Les laboratoires sont regroupés au sein de quatre centres opérationnels (Atlantique, Québec, Ontario et Ouest) qui, chacun, font rapport à un directeur principal du réseau de laboratoires.

L'un des objectifs de l'Agence est d'obtenir l'accréditation de ces laboratoires sur la base des normes internationales. À l'heure actuelle, chacun d'eux a soit obtenu l'accréditation ISO/CEI, Guide 25 (Prescriptions générales concernant la compétence des laboratoires d'étalonnage et d'essais) du Conseil canadien des normes, soit soumis une demande d'accréditation ou se prépare à le faire.

Pièce 25.4

Améliorations des mesures d'application de la réglementation de l'Agence

Source : Documents de l'ACIA et autres sources

Pièce 25.5

Le regroupement des laboratoires de l'Agence

Source : *Rapport annuel* de l'ACIA, 1999–2000

- **Mise en oeuvre de l'approche HACCP dans le secteur enregistré au fédéral.** Cette initiative a modifié en profondeur la méthodologie de transformation et d'inspection. Bon nombre des partenaires commerciaux du Canada adoptent eux aussi cette approche. Les systèmes fondés sur l'approche HACCP sont généralement acceptés à l'échelle mondiale comme un moyen d'améliorer la salubrité des aliments. Les programmes d'inspection fondés sur l'approche HACCP devraient permettre une meilleure affectation des ressources d'inspection aux domaines qui présentent le risque le plus élevé.

- **Amélioration des mesures de contrôle de la conformité et d'application.** L'Agence a recours à ces mesures pour obtenir la solution des problèmes de non-conformité décelés dans les établissements au cours de l'inspection. Cette initiative touche tous les programmes d'inspection des aliments et contribue à assurer la prise de mesures appropriées et cohérentes.

- **Gestion des ressources humaines.** L'Agence dispose, dans la gestion de ses ressources humaines, d'une marge de manoeuvre qui n'est généralement pas accessible aux ministères. Mieux comprendre quels seront les besoins de son effectif futur l'aiderait à se préparer à réaliser son mandat dans les années à venir.

25.38 Nous avons dégagé trois facteurs qui, selon nous, influenceront sur le succès de ces initiatives :

- **L'information** est importante pour éclairer les prises de décisions de gestion et mesurer le rendement. Elle peut aider à comprendre les risques, à concevoir des programmes d'inspection des aliments qui permettent de les gérer, et à mesurer le succès de ces derniers.

- **Un cadre de communication des risques** aide une organisation à fonctionner de façon transparente et responsable, ce qui est essentiel pour amener les parties intéressées à participer

aux importantes décisions de gestion. La communication avec les parties intéressées par le biais du plan d'entreprise intégré et du rapport annuel et dans le cadre de consultations permet de prendre en compte leurs préoccupations et attentes dans les décisions de gestion.

- **La capacité intégrée** est importante pour le fonctionnement harmonieux d'une organisation. Bien qu'elle évolue constamment, certains éléments fondamentaux doivent être en place pour faciliter le bon déroulement des activités.

25.39 Nous nous attendions à ce que l'Agence ait fait suffisamment diligence pour mettre en oeuvre ces importantes initiatives stratégiques et qu'elle préciserait comment elles ont contribué à la prestation efficace et efficiente de ses activités d'inspection des aliments. Nous avons constaté que les progrès au chapitre de la mise en oeuvre de ces initiatives ont été variables.

Système d'inspection intégré

Le système s'est heurté à des difficultés

25.40 L'Agence a pris l'engagement de mettre en place un Système d'inspection intégré (SII) afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacités de ses activités d'inspection des aliments en les intégrant selon deux axes distincts. Premièrement, il s'agissait d'intégrer les activités de tous ses programmes d'inspection des aliments de façon à en arriver à une approche plus uniforme, c'est-à-dire traiter les risques semblables de la même manière, peu importe de quel programme ils relèvent (voir la pièce 25.6). Deuxièmement, l'Agence devait élaborer une approche intégrée de la salubrité des aliments, de la « production à la consommation », avec le concours des producteurs, des transformateurs, des provinces et des consommateurs. Ce projet a reçu l'appui de l'industrie, qui considère de façon générale le SII comme une initiative positive.

25.41 Nous nous attendions à ce que l'Agence procède à la mise en oeuvre du Système. Nous avons constaté qu'elle a éprouvé certaines difficultés à le faire progresser, même si elle a récemment pris des mesures dans ce sens.

25.42 Au cours de la première phase du projet, terminée à l'automne de 1998, l'Agence a établi un modèle et une norme de référence pour le SII, et produit un rapport qui décrivait les paramètres des programmes existants d'inspection des aliments. Au cours de la seconde phase, il lui fallait peaufiner le modèle du Système d'inspection intégré en lançant des projets pilotes et en consultant son personnel, l'industrie et les provinces. Dans les deux années qui ont suivi la fin de la première phase, le projet s'est heurté à un certain nombre de difficultés, notamment le roulement du personnel de l'Agence et des difficultés à communiquer à l'interne les concepts liés au Système. En raison de ces facteurs et d'autres problèmes, l'Agence a reconsidéré la portée et l'orientation du projet. Nous croyons savoir qu'elle concentre maintenant ses efforts sur certains projets de moindre envergure, tels que l'intégration de ses divers programmes d'importation et l'appui au Programme canadien d'adaptation pour la salubrité des aliments, qui prévoit l'élaboration de stratégies et de systèmes propres à gérer la salubrité des aliments de la production à la consommation.

25.43 Le plan d'entreprise de l'Agence présente le Système d'inspection intégré comme une initiative clé. En fait, le Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des aliments l'a recommandé dans son rapport aux ministres. Il importe donc que l'Agence continue de mettre l'accent sur ses objectifs d'intégration plus poussée.

25.44 L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait relancer et mener à terme l'élaboration du Système d'inspection intégré.

Réponse de l'Agence : *L'ACIA est d'accord avec cette recommandation et a pris des mesures en vue de rehausser davantage l'efficacité et l'efficacités de son système d'inspection des aliments, à l'intérieur des limites législatives.*

L'initiative est recentrée sur l'intégration des démarches d'inspection dans le secteur des systèmes de contrôle des importations et pour ce qui est de l'uniformité des protocoles de vérification liés à la marche à suivre des inspections scientifiques.

Affectation des ressources en fonction du risque

25.45 L'Agence considère que les menaces à la salubrité des aliments constituent un élément essentiel dans ses décisions sur la gestion du risque. Il faut prendre en compte deux dimensions, soit la probabilité qu'un danger perçu ait un effet préjudiciable, et l'ampleur de cet effet. Parmi les dangers qui menacent la salubrité des aliments, mentionnons les

Le cas du transformateur de poisson qui souhaitait produire des pétoncles enrobés de bacon fait ressortir le problème que pose l'existence de normes réglementaires différentes pour divers produits. Dans ce cas, les exigences applicables à la viande sont différentes et, de façon générale, plus rigoureuses que celles qui visent le poisson :

- des murs imperméables sont exigés pour les établissements de transformation des viandes, mais non pour les établissements de transformation du poisson;
- le contreplaqué peint est interdit par le *Règlement sur la transformation des viandes*, mais il est acceptable selon le *Règlement sur la transformation du poisson*;
- le bacon doit être transformé en milieu réfrigéré, à une température d'au plus 10 °C, une exigence qui n'existe pas pour le poisson.

Les principes du SII prévoient l'uniformisation des normes d'inspection et de salubrité d'un produit à l'autre, ce qui permettra de régler les cas semblables.

Nous avons constaté que l'Agence a éprouvé certaines difficultés à faire progresser le système d'inspection intégré.

Pièce 25.6

**Pétoncles enrobés de bacon –
Intégration intersectorielle des programmes**

Source : Note interne de l'Agence

L'Agence ne peut démontrer qu'elle a affecté des ressources appropriées à ses programmes d'inspection des aliments sur la base du risque.

pathogènes microbiens (comme les salmonelles), les résidus de produits chimiques (comme les pesticides) et les matières étrangères (comme le verre). Il existe toutefois d'autres risques qui influent sur les décisions de l'Agence. Par exemple, le risque économique découle d'un certain nombre de facteurs, et notamment des exigences internationales, dont le non-respect pourrait entraîner la perte d'un marché. Ainsi, l'Agence doit, dans le cadre de ses divers programmes, mener des activités liées non seulement à la salubrité des aliments mais aussi aux services d'inspection à l'exportation afin de satisfaire aux exigences des autres pays.

25.46 Parmi les autres facteurs qui influent sur les décisions de gestion du risque, mentionnons la façon dont le public perçoit les dangers qui menacent l'approvisionnement alimentaire et ses attentes quant aux mesures que le gouvernement prendra pour le protéger. La situation est particulièrement difficile lorsque les perceptions du public ne coïncident pas avec les données scientifiques, ou encore lorsque ces dernières sont limitées. La faisabilité technique, le coût économique et les préférences de la société doivent également entrer en ligne de compte.

25.47 Le concept de risque et de risque relatif renvoie à un domaine difficile et complexe, et la question de l'analyse du risque continue d'évoluer au Canada et sur la scène internationale. Pour être crédible, l'analyse du risque doit être étayée par une approche scientifique rigoureuse et systématique.

25.48 La conception de programmes d'inspection fondés sur le risque relatif pour la salubrité des aliments et sur le risque économique relatif, et l'affectation des ressources en conséquence correspondent depuis nombre d'années à un objectif de l'Agence et de ses prédécesseurs. Il faut à cette fin reconnaître les risques et les évaluer les

uns par rapport aux autres, ce qui signifie que les risques de même gravité doivent recevoir, dans les divers programmes, un degré semblable d'attention et donner lieu à un niveau de protection approprié. Sur la base de cette analyse, on peut évaluer la conception des programmes existants pour s'assurer qu'ils s'attaquent efficacement aux risques, et on peut déterminer le niveau de ressources qu'il convient d'affecter à chacun. Lorsqu'elle découvre des ressources excédentaires à l'intérieur de certains programmes, l'Agence pourrait les réaffecter aux programmes déficitaires. Et s'il y a au contraire pénurie de ressources, elle devrait établir un plan pour remédier à la situation. Cette analyse permet de déterminer si l'intensité de l'effort déployé pour gérer les risques est appropriée, si le niveau des ressources est suffisant et si tous les risques sont gérés comme il se doit.

25.49 Nous nous attendions à ce que l'Agence soit en mesure de démontrer qu'elle a affecté un niveau approprié de ressources à chacun de ses programmes sur la base du risque, en particulier le risque pour la salubrité des aliments et le risque économique. Nous avons constaté qu'elle pouvait établir qu'à l'intérieur de certains programmes, les ressources avaient bel et bien été affectées en fonction du risque. Toutefois, il s'est révélé difficile pour l'Agence de concevoir un processus d'affectation des ressources en fonction du risque dans l'ensemble de ses programmes. Il s'ensuit que l'Agence ne peut démontrer qu'elle a affecté des ressources appropriées à ses programmes d'inspection des aliments sur la base du risque.

Les tentatives en vue d'affecter les ressources à l'ensemble des programmes sur la base du risque ont échoué

25.50 Dans notre Rapport de 1988, chapitre 8, Agriculture Canada — Direction générale de la production et de l'inspection des aliments, nous recommandions que les ressources

affectées à l'inspection des aliments le soient en fonction du risque. Nous avons réitéré ce message dans notre Rapport de 1994, chapitre 13, Gestion par le gouvernement fédéral de l'assurance de la salubrité des aliments. Au fil des ans, certains progrès ont été réalisés, en particulier pour ce qui de l'affectation des ressources à l'intérieur de certains programmes d'inspection des aliments. Le repérage et l'évaluation des dangers propres à certains produits, tels que la présence de *E. coli* O157:H7 dans les jus non pasteurisés, ont également progressé.

25.51 L'Agence a fait diverses tentatives en vue d'établir un processus d'affectation des ressources en fonction du risque dans l'ensemble de ses programmes d'inspection des aliments. L'une d'elles a pris la forme du Projet d'affectation des ressources fondée sur les risques (voir la pièce 25.7). Toutefois, les différences entre les programmes d'inspection des aliments, l'information limitée disponible et la rareté des bases communes permettant une comparaison des risques ont rendu cette tâche difficile. La nécessité d'appliquer les divers critères d'affectation à ses programmes d'inspection des aliments, de santé des animaux et de protection des végétaux a compliqué encore la situation. En outre, l'Agence n'a pas été en mesure de découvrir, pour s'en inspirer, un modèle approprié utilisé par un autre organisme d'inspection des aliments.

Les ressources affectées aux programmes ne sont peut-être pas suffisamment proportionnées au risque

25.52 Nous n'avons pas procédé à un examen des ressources pour déterminer si les ressources affectées aux programmes d'inspection des aliments de l'Agence étaient excessives ou insuffisantes sur la base du risque relatif. Nous avons en revanche relevé des situations qui suscitent des doutes à cet égard.

25.53 L'un des domaines en cause est l'inspection des produits importés. Plusieurs des examens internes ont fait ressortir la nécessité d'une affectation plus cohérente des ressources entre les divers produits, sur la base du risque. À titre d'illustration, l'Agence affecte 20 postes d'inspection directe à son programme d'importation des viandes et 20 autres à son programme d'importation des produits non enregistrés au fédéral, qui sont visés par la *Loi sur les aliments et drogues* et ce, même si les menaces à la salubrité des aliments ne sont pas égales dans les deux cas. Si l'on utilise les catégories de risques conçues par Santé Canada avant la création de l'Agence, les importations de viandes crues sont réputées à faible risque, tandis que le risque lié aux produits qui relèvent de la *Loi sur les aliments et drogues* varie d'élevé à faible. Parce que les viandes importées sont réglementées en vertu de la législation sur les échanges et le commerce, on tend à les inspecter en un nombre relativement peu élevé d'endroits. Les produits importés en vertu

L'une des tentatives les plus ambitieuses de l'Agence en vue d'améliorer l'établissement des priorités a pris la forme du Projet d'affectation des ressources fondée sur les risques. La haute direction de l'Agence a reconnu ce qui suit :

« Le projet visant à axer les ressources de l'Agence sur les domaines présentant le risque le plus élevé jouit de l'appui des directeurs de programmes, qui y voient l'une des initiatives les plus importantes de l'heure. À terme, on prévoit qu'il y aura plus de cohérence et des règles du jeu plus uniformes entre les programmes. Le projet prévoit en outre une participation des partenaires, assurant la transparence et la reddition de comptes nécessaires pour déterminer ce que le public considère comme un risque acceptable. Il nous permettra en outre d'assumer notre engagement envers le BVG et notre responsabilité face au Parlement et à la population canadienne. »

Dans les mois suivant cette déclaration, le projet a pris fin en raison de demandes concurrentes et d'une pénurie de ressources.

Pièce 25.7

Projet d'affectation des ressources de l'Agence fondée sur les risques

Source : Note interne de l'Agence

de la *Loi sur les aliments et drogues* ne peuvent généralement être inspectés à l'entrée, ce qui oblige les inspecteurs à visiter les locaux de l'importateur, dont le nombre atteindrait 3 450 selon l'Agence. Les agents de cette dernière nous ont dit que le programme d'importation des viandes est conçu pour gérer les préoccupations qui touchent à la fois le commerce et la salubrité des aliments, tandis que le programme d'importation des produits visés par la *Loi sur les aliments et drogues* est uniquement axé sur la salubrité des aliments. Toutefois, l'Agence n'a pas effectué d'analyse pour établir si des ressources appropriées sont affectées à ce dernier. L'étude du secteur non enregistré au fédéral, présentée plus loin dans le chapitre, fait également ressortir la nécessité d'une affectation des ressources en fonction du risque.

25.54 De même, dans notre examen du processus de planification du travail de l'Agence, nous avons constaté que les niveaux d'activité prévus sont négociés en fonction des efforts qu'exigent la conception du programme et les ressources disponibles. Nous avons constaté qu'en raison des ressources limitées, les niveaux d'activité planifiés sont généralement inférieurs aux niveaux exigés par la conception du programme. Nous avons en outre constaté que les niveaux d'activité réels restaient en-deçà de ceux qui avaient été planifiés. De deux choses l'une : les efforts qu'exige la conception des programmes sont excessifs, ou les niveaux d'activité réels sont insuffisants.

L'Agence a pris des mesures pour gérer les écarts entre ses ressources et ses besoins

25.55 Consciente de cette situation, l'Agence a procédé à une analyse de l'écart entre ses ressources et ses besoins, et décelé une pénurie de 500 postes dans l'ensemble de ses programmes d'inspection. Elle nous a informés qu'une analyse subséquente donnait à penser que ce chiffre surestime la réalité. Elle a

utilisé cette analyse pour étayer une demande de fonds supplémentaires au Conseil du Trésor, ressources qui, selon elle, permettraient de combler en partie les lacunes dans la prestation de ses programmes. L'Agence a également réduit le niveau d'activité à l'intérieur de certains programmes d'inspection des aliments afin de le faire correspondre aux ressources disponibles. Ces mesures ont remédié aux lacunes décelées, mais nous avons constaté qu'elles n'étaient pas le fruit d'une évaluation systématique des risques. L'Agence a récemment entrepris un examen plus poussé de ses ressources pour étayer une nouvelle demande de fonds au Conseil du Trésor.

25.56 À notre avis, en dépit des difficultés que suppose la mise en place d'un processus d'affectation des ressources en fonction du risque, il importe que l'Agence renouvelle ses efforts en vue de s'orienter dans cette voie. Elle pourrait ainsi démontrer au Parlement qu'elle a déterminé de façon appropriée les ressources dont elle a besoin et que les ressources affectées à ses programmes l'ont été en fonction du risque relatif. Un tel mécanisme lui permettrait en outre d'établir qu'elle a fait preuve d'une diligence raisonnable dans la réalisation de ses engagements législatifs.

Des orientations sont nécessaires pour appuyer les décisions opérationnelles

25.57 Le personnel prend les décisions opérationnelles sur la façon de gérer les ressources affectées aux divers programmes d'inspection des aliments. Nous avons observé trois approches différentes à cet égard au sein de l'Agence :

- compter sur l'expérience du personnel et sur ses connaissances de l'industrie, des établissements et des exigences législatives pour la prise des décisions opérationnelles sur la prestation des programmes;
- miser sur la négociation interne, par exemple dans le cadre du processus

annuel de planification du travail, où il faut trancher entre les engagements et les besoins en ressources concurrents;

- faire appel à un cadre d'analyse des priorités, comme celui qui est utilisé par la Sous-section de l'évaluation scientifique des risques, pour classer par ordre de priorité les demandes concurrentes.

25.58 Le personnel de l'Agence nous a dit que des orientations supplémentaires lui seraient utiles lorsqu'il doit décider comment répartir les ressources entre les besoins concurrents des programmes. Par exemple, il faudrait accorder une priorité plus élevée à l'inspection classique d'un importateur de poisson qu'à l'inspection du régime HACCP d'un transformateur de poisson. Ces orientations pourraient prendre la forme d'une liste de priorités ou encore d'une série de critères qui décrivent ce que le personnel doit prendre en compte lorsqu'il choisit entre les demandes concurrentes des programmes.

25.59 L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait évaluer dans quelle mesure les ressources affectées à ses programmes d'inspection des aliments sont proportionnées au risque relatif, et faire rapport à ce sujet au Parlement. En outre, l'Agence devrait élaborer des lignes directrices pour aider son personnel à prendre les décisions opérationnelles sur les demandes concurrentes des programmes.

Réponse de l'Agence : Tous les programmes d'inspection des aliments de l'ACIA sont conçus et exécutés selon un cadre fondé sur le risque. Les considérations liées au risque, et tout particulièrement au risque alimentaire, sous-tendent toutes les décisions en matière de ressources de chacun de ces programmes.

Les programmes d'inspection de l'ACIA sont fondés sur les exigences et les obligations stipulées dans les lois, les règlements et les accords entre

gouvernements. L'ACIA, qui fonctionne à l'intérieur de son mandat législatif, attribue les ressources et les priorités en fonction des risques et ce, dans chacun de ses programmes d'inspection des aliments.

Toutefois, le concept du risque relatif, ou la capacité de comparer divers risques entre les programmes, continue d'évoluer à l'échelon international. Bien que l'ACIA soit au premier rang des discussions internationales entourant l'application des risques relatifs, il n'existe actuellement aucun modèle qu'elle pourrait adopter. Il est donc extrêmement difficile d'évaluer si les programmes disposent des ressources appropriées en fonction du risque relatif et il se pourrait qu'on ne puisse le faire avant un certain temps.

L'ACIA a entrepris un examen exhaustif de ses ressources, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor. Cet examen vise à faire en sorte que l'ACIA dispose de suffisamment de ressources pour ses activités, notamment pour ses programmes d'inspection des aliments. L'examen des ressources, qui devrait être terminé en avril 2001, permettra d'évaluer toutes les activités et ressources de l'ACIA et d'établir des projections des besoins pour les trois à cinq prochaines années.

Un processus efficace de planification des travaux et de rapports trimestriels, faisant appel aux employés responsables de la conception des programmes et à ceux qui s'occupent de leur exécution, orientera mieux les décisions opérationnelles et améliorera les rapports.

Gestion des produits importés

25.60 Les Canadiens consomment une plus grande quantité et une plus grande diversité d'aliments importés que jamais auparavant. En 1998, le Canada a importé pour plus de 15 milliards de dollars d'aliments, comparativement à neuf milliards environ en 1992. En particulier, un plus grand nombre d'aliments ethniques et une plus large

**Les limites qui
découlent de
la législation
compliquent la
tâche de gérer les
produits importés.**

gamme de fruits et de légumes franchissent nos frontières.

25.61 La gestion de la salubrité pose des problèmes différents selon qu'il s'agit de produits importés ou nationaux. Le pouvoir de réglementation fédéral ne permet pas de surveiller d'aussi près les aliments préparés à l'extérieur du pays. En outre, la gestion des produits importés suppose une concertation avec les gouvernements étrangers ainsi qu'avec d'autres organismes fédéraux, tels que l'Agence des douanes et du revenu du Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

25.62 Nous nous attendions à ce que l'Agence ait élaboré une approche stratégique globale de la gestion des produits importés, qui lui permettrait de gérer de façon cohérente les menaces à la salubrité qu'ils présentent. Nous avons constaté qu'elle a lancé plusieurs projets importants dans ce domaine, mais qu'elle ne dispose toujours pas d'une approche stratégique pour gérer ce secteur d'activité. En outre, nous avons constaté que les limites de la législation actuelle lui compliquent la tâche de gérer certains produits importés.

L'Agence a besoin d'une approche stratégique pour gérer les produits importés

25.63 Deux rapports internes ont fait naître des préoccupations concernant l'absence d'une approche stratégique de la gestion des produits importés. Comme chacun de ces produits relève du programme d'inspection de l'aliment national correspondant, on note un manque d'uniformité dans le traitement des importations. L'Agence a récemment commencé à planifier un projet relatif aux produits importés dans le cadre de l'initiative du Système d'inspection intégré. Une approche stratégique pourrait éliminer certains de ces manques d'uniformité.

25.64 À défaut d'approche stratégique, l'Agence a mis au point un certain nombre d'outils pour gérer les produits importés. L'équipe des services à l'importation élabore des systèmes de contrôle des importations et travaille en étroite concertation avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada afin de coordonner les activités d'importation. L'Agence a effectué une enquête auprès des importateurs afin de mieux comprendre ce secteur. Il existe un certain nombre de systèmes d'information de gestion qui lui permettent d'identifier, d'inspecter et de suivre les produits importés. La création des Centres de service d'importation, qui fonctionnent sept jours par semaine, 20 heures par jour, a simplifié le processus d'importation.

La législation actuelle impose des limites

25.65 Les produits importés visés par la législation sur les échanges et le commerce, tels que la viande ou le poisson, peuvent être arrêtés aux points d'entrée et inspectés, contrairement à ceux qui sont visés par la *Loi sur les aliments et drogues*. Ces derniers sont déclarés aux points d'entrée, mais ne peuvent être inspectés que dans les locaux de l'importateur, à moins qu'ils ne fassent l'objet d'une alerte à l'importation ou d'autres mesures spéciales de contrôle. Ces limites qui découlent de la législation compliquent la tâche de gérer les produits importés.

25.66 Le personnel de l'Agence nous a expliqué que l'Agence des douanes et du revenu recueille, en vertu de la *Loi sur les douanes*, des données et de l'information sur les importateurs et les produits qu'ils importent, mais qu'il ne peut facilement y avoir accès. Par exemple, l'Agence n'a pas accès à l'information sur les antécédents d'un importateur.

25.67 Pour supprimer ces limites, le projet de loi C-80, *Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada*, a été déposé à la Chambres des communes. Son

adoption par le Parlement est proposée pour permettre :

- l'agrément de tous les importateurs d'aliments;
- l'inspection de tous les produits alimentaires au point d'entrée;
- la désignation de points d'entrée spécifiques pour certains produits;
- le renforcement des pouvoirs des inspecteurs;
- la mise en oeuvre du commerce électronique.

25.68 Aux fins de la gestion des produits importés, l'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait élaborer une approche stratégique globale pour assurer une plus grande uniformité. En outre, le gouvernement fédéral devrait s'attaquer aux limites de la législation actuelle.

Réponse de l'Agence : L'ACIA est d'accord avec cette recommandation et a pris des mesures. L'ACIA est en train d'élaborer une approche stratégique globale pour rehausser et orienter l'intégration des divers systèmes de contrôle des importations et améliorer l'efficacité et l'efficience des mesures de contrôle, de suivi et d'application.

Au printemps 1999, le gouvernement du Canada a présenté le projet de loi C-80, la Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada. Ce projet de loi couvre les limites des lois existantes que la vérification a fait ressortir.

Secteur non enregistré au fédéral

25.69 Selon une estimation de l'Agence, le secteur qui n'est pas enregistré au fédéral comprend approximativement 5 000 établissements de transformation des aliments, ce qui représente environ la moitié de l'industrie de la transformation alimentaire au Canada. Le chiffre passe à 100 000 environ si l'on inclut les

détaillants et les restaurants. Au palier fédéral, la *Loi sur les aliments et drogues* est la principale assise législative pour gérer les menaces à la salubrité des aliments dans ce secteur. L'Agence est chargée de mettre en application tous les articles de cette Loi touchant l'inspection des aliments, et en particulier celui qui interdit la vente d'un aliment dangereux, insalubre ou qui « a été fabriqué, préparé, conservé, emballé ou emmagasiné dans des conditions non hygiéniques ».

25.70 La gestion de ce secteur présente un défi en raison de sa taille et de la diversité des produits qu'il prépare (par exemple les préparations et céréales pour nourrissons, les produits de boulangerie, la bière, les boissons gazeuses et les bonbons). Comme l'enregistrement n'est pas exigé en vertu de cette loi, l'Agence ne peut avoir la certitude qu'elle connaît tous les établissements en exploitation et les risques potentiels. En outre, comme les provinces partagent la responsabilité à l'égard de ce secteur, l'Agence est tenue de collaborer avec chacune d'elle, avec les différences de législation et de niveaux de ressources que cela suppose.

25.71 Il n'y a pas de lien entre la menace à la salubrité que représente un produit alimentaire donné et le fait que les établissements qui l'écoulent dans le commerce interprovincial/territorial ou international soient ou non enregistrés au fédéral. Ce sont plutôt les exigences en matière d'échanges et de commerce qui influent sur l'enregistrement. Par exemple, le beurre d'arachide, qui n'est pas sous contrôle fédéral, a été classé dans la catégorie à risque élevé (catégorie un) par Santé Canada lorsqu'il était responsable de ce secteur (c'est-à-dire avant la création de l'Agence). À l'opposé, les établissements qui produisent du ketchup, un produit que Santé Canada considérait comme à faible risque (catégorie trois) sont sous contrôle fédéral (voir la pièce 25.8). L'Agence applique en général aux établissements qui écoulent des produits non enregistrés au fédéral un

régime d'inspection nettement moins rigoureux que celui qui est en vigueur pour les établissements enregistrés. Dans certains cas, toutefois, les produits en question peuvent faire l'objet d'une inspection provinciale ou territoriale.

25.72 Nous nous attendions à ce que l'Agence évalue les menaces à la salubrité des aliments qui existent dans ce secteur, détermine le niveau de risque qui sera géré, évalue les ressources nécessaires pour mettre en oeuvre un programme approprié, consulte les provinces, l'industrie et le public, et informe le Parlement des options qui s'offrent pour adapter en conséquence ses activités d'inspection. Nous avons constaté que des risques particuliers ont été décelés, et que l'on a établi des priorités en conséquence. En outre, l'Agence a dressé des plans de travail de façon à axer ses efforts sur ces priorités. Toutefois, nous n'avons pas relevé d'évaluation globale du risque, d'une décision sur le niveau de risque à accepter, d'une détermination des ressources nécessaires et d'une consultation suffisante sur les options.

L'Agence a reconnu le besoin de changer de cap dans la gestion de ce secteur

25.73 Après le regroupement des services, l'Agence a reconnu que ce programme ne pourrait être mis en oeuvre dans sa forme originale avec l'aide des ressources existantes. Elle a donc entrepris un examen organisationnel, suivi d'un examen de programme, afin de préciser son mandat à l'égard de ce secteur et de définir clairement la conception et les priorités du programme. À la lumière de ces examens, l'Agence a dressé un plan de travail en vue d'utiliser le plus efficacement possible les ressources existantes affectées au programme.

25.74 Au terme des deux examens précités, l'Agence a créé le Bureau de la salubrité des aliments et de la protection des consommateurs. La conclusion des examens était qu'avec les ressources existantes, soit environ 160 postes, le Bureau donnerait, dans le cadre de ses programmes, la priorité aux activités liées aux enquêtes sur les rappels d'aliments et aux interventions d'urgence, et s'attaquerait à des problèmes particuliers

Pièce 25.8

L'enregistrement fédéral n'est pas tributaire du risque pour la salubrité des aliments

Notes :

- 1 Santé Canada établissait les niveaux de risque avant la création de l'Agence
- 2 Les établissements qui produisent des préparations pour nourrissons sont soumis à des exigences plus rigoureuses que les autres établissements non enregistrés au fédéral.

Source : Documents de Santé Canada et de l'ACIA

Produit	Niveau de risque ¹			
	Élevé 1	2	3	Faible 4
Enregistrement non exigé <ul style="list-style-type: none"> • jus non pasteurisés • préparations pour nourrissons² • beurre d'arachide (transformé) • eau minérale • chocolat préparé à partir de fèves de cacao • café 	X			
	X			
	X	X		
		X		X
Enregistrement exigé si le produit entre dans le commerce interprovincial ou international <ul style="list-style-type: none"> • viandes prêtes à consommer • oeufs transformés • ketchup • confitures et gelées de fruits • jus pasteurisés • viande désossée 	X			
	X			
			X	
			X	
				X
				X

au sein de l'industrie alimentaire en fonction du niveau de priorité des risques. Pour faire face aux problèmes liés à un risque particulier, l'Agence lance divers projets dans des domaines comme l'inspection, l'échantillonnage, l'éducation et la concertation avec l'industrie et les provinces. Cette nouvelle approche n'est pas principalement axée sur l'inspection des établissements, mais plutôt sur le repérage de risques précis et des contrôles que l'industrie doit mettre en place pour les gérer efficacement. C'est ainsi que l'Agence a travaillé à des projets pour les industries des viandes prêtes à consommer, des germes végétaux, des eaux embouteillées et des jus non pasteurisés. Cela signifie qu'il n'est plus question pour elle d'effectuer des inspections régulières de tous les établissements non enregistrés au fédéral qui étaient visés par l'ancien programme.

25.75 Nous sommes d'avis que, même si ce changement de cap semble raisonnable, l'Agence doit évaluer de façon plus complète les risques à gérer, décider du niveau de risque acceptable et déterminer les ressources nécessaires pour mettre en place un programme approprié.

Une évaluation du risque global s'impose

25.76 La nouvelle approche met l'accent sur le repérage des risques et leur classement par ordre de priorité à la lumière des évaluations du risque effectuées par Santé Canada, des examens des problèmes qui découlent des enquêtes et des rappels d'aliments, de l'information réunie dans le cadre de veilles internationales, et de l'expérience et des connaissances du personnel. Elle ne comprend toutefois pas une évaluation globale des risques dans ce secteur. Celle-ci exigerait, entre autres choses, que l'on réunisse de l'information sur des questions telles que la taille et l'aire de distribution du secteur, les dangers qu'on y observe et les contrôles mis en place par l'industrie pour gérer ces risques. Un point

de départ serait le travail effectué par l'Agence dans l'industrie des produits de boulangerie, qui fournira une précieuse information pour y évaluer les menaces à la salubrité des aliments. L'Agence n'a effectué d'étude sur aucune autre industrie non enregistrée au fédéral. À défaut d'une connaissance plus complète des risques propres à ces industries, elle ne peut savoir avec certitude quelle est l'incidence de son changement d'orientation sur la salubrité des aliments.

25.77 Les ressources affectées au secteur qui n'est pas soumis au contrôle fédéral se limitent toujours aux 160 postes existants. Ce secteur représente environ la moitié de l'industrie alimentaire au Canada et donne lieu à la moitié des rappels d'aliments; l'Agence n'y consacre pourtant que quelque cinq pour cent des ressources qu'elle affecte à l'industrie alimentaire. Même si les provinces et les municipalités sont également actives dans ce secteur, on ne sait pas de façon certaine si les ressources fédérales sont suffisantes, compte tenu des risques qu'il peut présenter. Sans une évaluation globale de ces derniers et une décision quant au niveau de risque qui serait acceptable, l'Agence ne peut déterminer l'ampleur des ressources dont elle a besoin pour mettre en oeuvre son programme de façon adéquate. Un processus d'affectation des ressources en fonction du risque, comme on l'a mentionné plus haut, permettrait à l'Agence de déterminer les ressources dont elle a besoin pour mettre en oeuvre ce programme.

Changement de cap sans la tenue de vastes consultations sur les options d'inspection

25.78 Nous nous attendions à ce que, avant d'opérer un changement dans la gestion de ce secteur, l'Agence ait examiné un éventail d'options. Notamment, qu'elle se soit demandé vers laquelle des deux extrémités suivantes elle devrait incliner : créer un régime d'inspection qui exige de nombreuses ressources ou simplement répondre aux

Sans une évaluation globale des risques et une décision quant au niveau de risque qui serait acceptable, l'Agence ne peut déterminer l'ampleur des ressources dont elle a besoin pour mettre en oeuvre son programme de façon adéquate.

plaintes des consommateurs. En outre, nous nous attendions à ce que l'Agence tiennne de vastes consultations auprès des provinces, du secteur et de la population et renseigne le Parlement sur les options qui s'offraient.

25.79 L'Agence n'a pas examiné l'éventail complet des options qui s'offraient. Elle se croit empêchée d'assumer un rôle plus actif dans la gestion de ce secteur en raison des contraintes que lui impose le niveau actuel des ressources à sa disposition, mais aussi de la répartition des responsabilités dans ce domaine entre les administrations fédérale et provinciales, comme le prévoit la Constitution. Elle pense que les provinces sont davantage en mesure de faire face aux défis dans ce secteur étant donné que leur mandat en matière de santé publique leur confère une plus grande flexibilité au plan législatif.

25.80 Puisque l'Agence partage la responsabilité de ce secteur avec les provinces, il est important qu'elle comprenne les activités de ces dernières, quelle information elles détiennent et quel rôle elles jouent pour assurer la salubrité des aliments dans le secteur. Dans notre Rapport de 1994, nous affirmions que les fonctionnaires fédéraux responsables « n'obtenaient pas une information complète des provinces sur la nature, la portée, le calendrier et les résultats des inspections de la salubrité des aliments qu'elles entreprennent », pour « qu'il y ait coordination des activités d'inspection et échange d'information ». Il y a bien des membres du personnel de l'Agence qui sont chargés de collaborer avec les provinces; toutefois, l'échange d'information, notamment sur les plans de travail, reste limité. Dans des discussions que nous avons eues avec des fonctionnaires provinciaux, on nous a affirmé que les provinces étaient au courant du changement de cap opéré par l'Agence, mais qu'elles n'avaient pas été consultées ni autrement mises à contribution. Selon ces mêmes

fonctionnaires, étant donné que l'Agence n'a pas encore officiellement communiqué ses plans pour ce secteur aux provinces, il est difficile pour elles de planifier, car elles ignorent quelle incidence le changement aura sur leurs activités.

25.81 L'Agence a sondé son personnel sur la meilleure façon de gérer le secteur non soumis au contrôle fédéral. Toutefois, elle n'a pas informé ni consulté la population sur le changement de cap. Le Parlement n'a pas non plus été mis au courant du virage, malgré l'importance des divers aspects liés à la salubrité des aliments dans ce secteur : la taille de ce dernier, ses risques inhérents, les ressources disponibles et le fait que les provinces participent aussi à sa gestion. Nous croyons que l'Agence doit faire participer la population, les provinces et le Parlement à un examen approfondi sur l'ampleur de l'intervention de l'Agence dans ce secteur.

25.82 Dans le cadre du changement de cap qui s'opère actuellement dans la gestion du secteur non enregistré au fédéral, l'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait évaluer les risques qui se posent pour la salubrité des aliments dans ce secteur, déterminer le degré de risque acceptable, définir les ressources nécessaires à la gestion de ce secteur sur la foi de l'évaluation des risques, collaborer plus étroitement avec les provinces, consulter ces dernières, le secteur et la population, et informer le Parlement sur les options qui s'offrent pour la gestion de ce secteur.

Réponse de l'Agence : L'ACIA n'est pas d'accord avec les recommandations du Bureau du vérificateur général pour ce qui est de la gestion de ses responsabilités dans le secteur qui n'est pas enregistré auprès du fédéral. L'ACIA considère que le problème avec l'analyse et les recommandations qui en découlent vient de ce que le Bureau a mal compris deux enjeux importants, soit le mandat de l'ACIA dans ce secteur, et la complexité

du risque et le rôle de l'ACIA dans la gestion du risque.

Mandat : La capacité de l'ACIA d'assumer la responsabilité de la réglementation de toutes les activités de production d'aliments et de toutes les activités connexes à cet égard au Canada est limitée par les lois existantes et les limites de la Constitution du Canada. Cette position se fonde sur une série de décisions des tribunaux qui ont interprété la division des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

La Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments autorise le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire à ordonner le rappel de tout produit alimentaire posant un risque en matière de salubrité des aliments, qu'il provienne d'un établissement enregistré ou non. L'ACIA prend immédiatement des mesures dans tous les cas portés à son attention et qui nécessitent une enquête de salubrité ou le rappel d'un produit. Soulignons toutefois que la grande majorité des rappels sont effectués volontairement par l'industrie et que l'ACIA contrôle l'efficacité de ces rappels.

L'ACIA poursuivra sa collaboration avec les provinces de façon à assurer une prestation continue de services d'inspection des aliments. Elle a mis en place des accords de travail (protocoles d'entente) avec Santé Canada et les gouvernements des provinces et des territoires pour faciliter les activités d'inspection des aliments. Nous sommes en train de modifier et de renforcer ces protocoles d'entente de façon à élargir leur portée et de mettre à jour les activités et les rôles respectifs.

Risque : Le risque dépend de la probabilité que se produise un effet négatif et de l'ampleur de cet effet, qui entraîne un risque alimentaire. L'efficacité des contrôles exercés à toutes les étapes de la chaîne alimentaire, y compris au niveau du consommateur, a une influence

cumulative sur le risque. Le concept et l'application de l'analyse du risque continuent d'évoluer à l'échelon international et l'ACIA participe aux tribunes internationales au sein desquelles on élabore ce concept.

L'ACIA vient de mettre en oeuvre, dans le secteur qui n'est pas enregistré auprès du fédéral, une nouvelle démarche qui permettra de déterminer et d'établir des priorités en matière de gestion du risque. L'ACIA reconnaît que le niveau de risque est atténué lorsque l'industrie met en place les contrôles appropriés pour empêcher, éliminer les risques ou les diminuer à des niveaux acceptables à des segments clés de la chaîne alimentaire et à des étapes clés de la transformation. Pour l'ACIA, la façon la plus efficace d'influer sur la réduction des risques consiste à travailler de concert avec l'industrie et les autres organismes gouvernementaux à l'identification des risques éventuels et à la mise en oeuvre des contrôles appropriés. Pour repérer les dangers éventuels, l'ACIA passe en revue les évaluations du risque menées par Santé Canada, les renseignements fondés sur un examen des enquêtes sur la salubrité des aliments, les résultats des analyses et les rappels d'aliments, les données obtenues à la suite des examens environnementaux internationaux et se fie à l'expérience et aux connaissances de ses spécialistes. L'ACIA détermine ensuite le niveau actuel de contrôle exercé par l'industrie et les démarches de gestion du risque susceptibles d'avoir la plus grande incidence sur l'amélioration des contrôles nécessaires à l'industrie pour diminuer le niveau de risque. Lorsqu'elle détermine les démarches de gestion du risque les plus efficaces, l'ACIA tient compte du rôle et de la contribution éventuelle de ses partenaires, comme les provinces, dans la gestion du risque.

Les attentes du vérificateur général, à savoir évaluer entièrement ce secteur pour ce qui est des risques potentiels et des niveaux de contrôle actuellement en place,

On croit en général que les systèmes qui se fondent sur les principes de l'analyse des risques et la maîtrise des points critiques (HACCP) comportent plusieurs avantages; ils permettent notamment d'améliorer la salubrité des aliments.

ne sont ni possibles ni raisonnables. Les dangers éventuels liés aux aliments vendus par ce secteur couvrent tout le spectre des dangers microbiologiques, chimiques et physiques. À l'échelon international, les concepts d'analyse du risque et de risques relatifs continuent d'évoluer. Comme il est souligné dans le rapport, la Loi sur les aliments et drogues s'applique à toutes les personnes qui vendent ou transforment des aliments. Cela comprend tous les établissements de transformation, les établissements de vente au détail, les grossistes, les restaurants, les services alimentaires et tous les autres lieux qui vendent des aliments, peu importe leur description. On ne connaît pas leur nombre exact qui ne cesse de changer, mais il dépasserait les 100 000 dénombrés dans le rapport. L'approche proposée par le vérificateur général n'est pas raisonnable et est de loin l'approche la plus coûteuse pour réduire les niveaux de risque.

L'ACIA axe ses ressources sur les secteurs où l'industrie a besoin de renforcer ses contrôles. Le niveau de ses efforts est influencé par le niveau de contrôle exercé par l'industrie, la nature et la gravité des dangers potentiels et les efforts consentis par les gouvernements provinciaux et territoriaux à cet égard. L'ACIA convient de l'importance de travailler en partenariat avec les provinces; les protocoles d'entente qu'elle a conclus avec Santé Canada et la majorité des gouvernements provinciaux et territoriaux facilitent les activités de gestion du risque. L'ACIA a informé les provinces des priorités pour le secteur des programmes non enregistrés et s'efforcera de consulter davantage les provinces et l'industrie, comme le demande ce rapport de vérification. Tel que noté dans la réponse à la recommandation au paragraphe 25.150, l'ACIA tente d'améliorer son approche de consultation et de vulgarisation de façon à inclure le plus large public possible, ce qui comprend les consommateurs et les intervenants en santé publique.

L'ACIA continuera d'informer le Parlement, par l'entremise du Ministre, de changements comme ceux-ci, qui visent à rehausser le fonctionnement efficace et efficient des programmes d'inspection des aliments.

Approche qui se fonde sur les principes de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques

25.83 L'approche qui se fonde sur les principes de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques (HACCP) et son application à la transformation des aliments se veulent une façon rentable d'améliorer la salubrité des aliments. Cette approche est rapidement en voie de devenir la norme internationale dans le domaine du commerce des produits à valeur ajoutée. Il deviendra probablement indispensable aux producteurs et aux transformateurs d'aliments d'appliquer des systèmes HACCP en vue de rehausser leur compétitivité et d'élargir leur accès aux marchés intérieurs et mondiaux. Par exemple, en 1996, les États-Unis ont commencé, par étape, à exiger que les établissements d'abattage et de transformation des viandes adoptent un système HACCP, exigence qui a une incidence sur les établissements canadiens qui exportent vers ce pays. Au Canada, il y a de plus en plus de détaillants en alimentation qui n'acceptent que des aliments provenant de fournisseurs qui appliquent un système HACCP. En outre, la Commission du Codex Alimentarius des Nations Unies recommande énergiquement le recours aux systèmes HACCP en vue d'améliorer la salubrité des aliments. Il s'ensuit que les principes du HACCP sont appliqués partout dans le continuum de production alimentaire, y compris à la ferme et chez les détaillants en alimentation.

25.84 On croit en général que les systèmes HACCP comportent plusieurs avantages. Ils se veulent un outil qui permet de produire des aliments plus sains

et qui oblige le secteur à assumer davantage de responsabilités pour la production d'aliments sains. Les programmes d'inspection axés sur le HACCP permettent aux inspecteurs de se concentrer sur ce qui présente le plus de risques pour la salubrité des aliments et contribuent à améliorer l'efficacité des inspections. Grâce à eux, l'Agence peut également réaffecter une partie de ses ressources à d'autres secteurs.

25.85 Pour appliquer un système HACCP, le transformateur doit élaborer des plans opérationnels qui se fondent sur les principes de ce système. Il doit ensuite intégrer ces plans à ses opérations et mener régulièrement des activités de contrôle et de suivi par lesquelles il déterminera si les plans fonctionnent bien. Pour de plus amples précisions sur les systèmes HACCP, voir la pièce 25.9.

25.86 À mesure que le secteur alimentaire adapte ses opérations aux systèmes HACCP, le gouvernement pourrait adapter aussi son approche de l'inspection des aliments. Dans le cadre d'un programme d'inspection traditionnel, les inspecteurs de l'État se concentrent sur les établissements de transformation des aliments, examinant les conditions de transformation et le produit fini avant sa distribution. Un programme d'inspection axé sur le HACCP est conçu pour comporter deux fonctions. Premièrement, on vérifie par un examen si les plans opérationnels du transformateur respectent les principes du HACCP et remplissent les conditions minimales du programme. Deuxièmement, on effectue régulièrement des vérifications afin de s'assurer de la pertinence des activités que mènent les établissements pour s'assurer qu'elles sont conformes aux plans opérationnels. Pour de plus amples précisions sur les programmes d'inspection axés sur le HACCP, voir la pièce 25.9.

25.87 L'Agence a de nouveau remanié le programme d'inspection des abattoirs de volailles pour tenir compte des

établissements qui fonctionnent selon l'approche HACCP. Ce programme oblige le secteur à mener des activités de dépistage ante-mortem et post-mortem. Pour leur part, les inspecteurs de l'Agence assurent une surveillance et un suivi constants des activités de dépistage du secteur. Ce programme comporte également un volet « réduction des agents pathogènes ». Le remaniement est expliqué plus amplement à la pièce 25.9.

L'Agence a élaboré et mis en oeuvre des programmes HACCP pour la plupart des secteurs

25.88 Il a fallu élaborer plusieurs programmes pour adapter l'approche HACCP à des secteurs particuliers. Ainsi, en 1989, le gouvernement a commencé à concevoir le Programme d'amélioration de la salubrité des aliments (PASA) pour le bœuf, le porc, la volaille, les produits laitiers, les fruits et légumes transformés, les œufs, le miel et le sirop d'érable. La participation à ce Programme est facultative. Le premier programme à intégrer l'approche HACCP au Canada, qui est aussi le premier au monde qui soit obligatoire, est le Programme de la gestion de la qualité (PGQ), dont on a entrepris l'élaboration en 1989 pour le secteur de la transformation du poisson (voir la pièce 25.10). En 1996, on a commencé à remanier l'approche HACCP pour le secteur des viandes; c'est alors que l'Agence a entrepris l'élaboration du Programme de modernisation de l'inspection de la volaille (PMIV) pour le secteur avicole.

25.89 Nous nous attendions à ce que l'Agence dispose d'une stratégie officielle pour guider la mise en oeuvre de l'approche HACCP. Cette stratégie porterait sur les délais de mise en oeuvre de l'approche, l'évaluation de son incidence sur les ressources et l'établissement d'une façon de mesurer jusqu'à quel point l'approche permet d'améliorer la salubrité des aliments. Nous avons constaté que l'Agence continue de mettre en oeuvre

Pièce 25.9

Approche fondée sur les principes de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques (HACCP)

L'élément clé d'un système HACCP réside dans son caractère préventif et dans la maîtrise de chaque étape critique du processus de fabrication, que l'on appelle point critique (PC). En identifiant les PC, le transformateur peut facilement déceler et régler les problèmes de salubrité des aliments à ces endroits avant de transformer et d'emballer le produit.

Un système HACCP comporte sept principes de base :

1. Effectuer une analyse des dangers.
2. Déterminer les PC.
3. Établir les limites critiques.
4. Établir un système de suivi de la maîtrise des PC.
5. Établir les mesures correctives à prendre lorsque le suivi indique qu'un PC particulier n'est pas maîtrisé.
6. Établir les procédures de vérification permettant de confirmer que le système HACCP fonctionne bien.
7. Définir la documentation à tenir sur toutes les procédures et tous les dossiers se rattachant à ces principes et à leur application.

Ces principes sont également appliqués par des partenaires commerciaux du Canada, dont l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis et les pays de l'Union européenne.

Le Programme d'amélioration de la salubrité des aliments (PASA) : Programme à l'intention des industries du boeuf, du porc, de la volaille, des fruits et légumes transformés, des produits laitiers, du miel et du sirop d'érable

Les transformateurs qui participent à ce programme doivent définir chaque PC dans leur plan opérationnel. L'Agence examine ensuite ce plan et, si elle juge qu'il permet de maîtriser les dangers comme il se doit, elle le reconnaît. Les transformateurs doivent également élaborer un plan préalable pour prouver que leurs systèmes de transport, d'entreposage, d'hygiène et autres répondent aux critères de l'Agence. Ce plan est également validé par l'Agence.

Une fois qu'un transformateur a adopté un système HACCP, l'Agence peut remplacer l'inspection traditionnelle par une autre qui est axée sur les principes HACCP. Dans le cadre de ces principes, elle vérifiera la pertinence des procédures de contrôle et de suivi du transformateur et contrôlera les dossiers que tient celui-ci sur ses procédures de suivi. Elle effectuera aussi une inspection du produit fini au besoin. C'est le contenu du programme d'inspection qui détermine la fréquence d'inspection d'un transformateur par l'Agence.

Programme de gestion de la qualité (PGQ) : Programme à l'intention des transformateurs de poisson

Dans le cadre de ce programme, le transformateur doit élaborer et mettre en oeuvre un plan du PGQ, qui englobe un plan opérationnel, un plan préalable et un plan d'action en matière de réglementation. Le plan du PGQ décrit les mesures de contrôle qu'il faut prendre pour assurer l'obtention d'un produit sain et bon pour la consommation. L'Agence évalue la conformité du plan avec le *Règlement sur l'inspection du poisson*.

L'Agence mène régulièrement des vérifications qui visent à vérifier si ces plans ont été mis en oeuvre tels quels et s'ils assurent la conformité avec les exigences réglementaires.

Programme de modernisation de l'inspection de la volaille (PMIV) : Formule remaniée de l'approche HACCP à l'intention du secteur avicole

Dans le cadre des programmes actuels d'inspection de la volaille, les inspecteurs de l'Agence effectuent des examens ante- et post-mortem (c'est-à-dire avant et après l'abattage) sur chaque animal. Sous le régime du PMIV, ce sont des employés formés et agréés du secteur qui mènent l'examen post-mortem alors que les inspecteurs de l'Agence assurent une surveillance et un suivi continus des activités du secteur. Il est prévu que le secteur effectuera aussi les examens ante-mortem, même si les établissements pilotes qui participent actuellement au PMIV ne le font pas encore. Le PMIV comporte aussi un volet réduction des agents pathogènes.

Le PMIV a valeur de projet pilote. La recherche et le développement pour ce programme ont débuté en 1996 et le projet pilote proprement dit a démarré en septembre 1997. L'Agence s'est fixée pour objectif de faire participer 20 p. 100 des établissements avicoles au projet pilote PMIV en 1999–2000. À l'heure actuelle, le taux de participation est de onze pour cent (sept établissements).

La mise au point du PMIV a été une entreprise de taille pour l'Agence. Pour y arriver, l'ACIA a dû consulter le secteur, les consommateurs et les syndicats qui représentent les employés de l'Agence. Il a fallu désigner des établissements pilotes, qui se sont alors préparés à participer au programme. L'Agence a dû aussi élaborer des programmes de formation à l'intention du personnel, des programmes d'agrément pour les inspecteurs du secteur ainsi que des normes relatives à la présentation et au produit fini. Elle a aussi

mis sur pied un programme de réduction des agents pathogènes. Il a fallu aussi concevoir des feuilles de contrôle pour les troupeaux, feuilles de contrôle qui prolongent l'incidence du HACCP au continuum production-consommation. L'Agence est par ailleurs en voie d'actualiser le *Règlement sur l'inspection des viandes* et attend la réponse des États-Unis à sa demande de déclaration d'équivalence qui concerne son programme d'inspection. Les enseignements tirés de l'élaboration du PMIV seront certainement utiles à l'Agence lorsque viendra le temps de mettre sur pied des programmes analogues pour le bœuf et le porc.

Inspections ante- et post-mortem

Dans le cadre de l'inspection ante-mortem, on soumet les animaux vivants à un examen visuel qui vise à déceler des indices de maladies. Cet examen permet de cerner les conditions qui sont la cause d'un comportement anormal. Par ailleurs, lorsqu'il mène un examen post-mortem, l'inspecteur fait appel à trois de ses sens pour inspecter une carcasse et ses organes : la vue, le toucher et l'odorat. Il peut alors déceler les carcasses atteintes de maladies visibles à l'oeil nu ou dépistables par l'odorat et le toucher, notamment la tuberculose et la cysticerose. Toutefois, il y a de nos jours moins d'animaux destinés à l'abattage qui souffrent de ces maladies en raison du meilleur état sanitaire des cheptels de bestiaux. L'inspection post-mortem ne permet toutefois pas de déceler les agents pathogènes microbiens importants pour la santé publique qui sont responsables des toxi-infections alimentaires; c'est le cas de certains types de *E. coli* et de salmonelles. En général, les dangers microbiens non décelables au moyen de cette inspection présentent plus de risques pour les consommateurs que ceux qui le sont. La méthode la plus courante pour déceler ces dangers est l'analyse en laboratoire.

Réduction des agents pathogènes

Pour réduire les agents pathogènes, on vérifie, par des analyses en laboratoire, l'efficacité des mesures prises pour lutter contre les dangers microbiens. Le gouvernement américain a mis au point des programmes d'analyse en laboratoire qui visent à répondre aux préoccupations soulevées par la National Academy of Science (États-Unis). Selon l'Académie, il faut se doter de nouvelles méthodes, qui viendraient compléter les inspections ante- et post-mortem, pour mieux dépister les dangers microbiens. Voilà entre autres pourquoi les États-Unis ont lancé leur propre programme de réduction des agents pathogènes lorsqu'ils se sont mis à appliquer l'approche HACCP. Le programme américain comporte certains des éléments importants d'un programme de réduction des agents pathogènes.

Le gouvernement américain a mené des enquêtes nationales de référence sur la prévalence des dangers pour la salubrité des aliments qui proviennent de huit catégories d'animaux d'abattage. À l'aide de ces données, le US Department of Agriculture (USDA) a établi une norme de rendement à l'égard des salmonelles et a obligé les établissements à s'assurer que le taux de prévalence de la contamination aux salmonelles était inférieur à ce qu'indiquaient les enquêtes de référence. Le gouvernement a ainsi ciblé les salmonelles parce qu'il s'agit de la principale cause de toxi-infection alimentaire parmi les agents pathogènes microbiens; en outre, on sait que les salmonelles sont présentes sur la plupart des types de viande crue et qu'il est possible d'en déceler sur divers produits.

Le USDA exige également des établissements qu'ils mènent des analyses à l'égard de tous les types de *E. coli* parce qu'il s'agit d'un bon indicateur de la pertinence des mécanismes de contrôle des procédés de l'établissement à l'égard de la contamination par les matières fécales. Il est en voie d'adopter des critères de rendement pour la vérification de la présence de ces types en se fondant sur les résultats de l'enquête de référence. Ces critères tiennent lieu de lignes directrices et non de normes réglementaires. Le programme est conçu de manière à ce que le USDA puisse mener couramment des analyses à l'égard des salmonelles et à ce que les établissements fassent régulièrement de même à propos des types de *E. coli*; il vise par là à s'assurer que le produit ne dépasse pas les normes ou la ligne directrice établie. Les analyses courantes permettent également au USDA de mesurer le degré de réussite de la mise en oeuvre de son programme. Le Ministère envisage d'élargir ces analyses microbiennes à d'autres agents pathogènes, notamment aux campylobactéries.

Source : Documents de l'ACIA et d'autres sources

l'approche HACCP, mais qu'elle ne dispose pas d'une stratégie officielle à l'égard du Programme d'amélioration de la salubrité des aliments. Nous nous attendions aussi à ce que l'Agence envisage vraiment de remanier l'approche HACCP et d'élaborer un programme de réduction des agents pathogènes pour le secteur des viandes. Nous avons constaté qu'elle s'était dotée d'un nouveau programme pour la volaille, mais qu'elle

n'avait pas de stratégie officielle pour les secteurs du bœuf et du porc.

25.90 Dans son plan d'entreprise de 1997, l'Agence affirmait qu'« elle mettrait graduellement en place, de concert avec l'industrie, l'adoption du système HACCP dans tous les établissements de transformation des aliments sous enregistrement fédéral. » L'Agence continue de consulter le secteur sur la

mise en oeuvre de l'approche. En juin 2000, les systèmes HACCP n'étaient obligatoires que dans les usines de transformation du poisson (Programme de gestion de la qualité). Pour tous les autres secteurs de production, la mise en oeuvre de systèmes HACCP reste facultative.

25.91 L'Agence a expliqué que la participation au Programme d'amélioration de la salubrité des aliments (PASA) dans le secteur des viandes restait facultative en partie parce que les systèmes HACCP sont obligatoires aux États-Unis. En raison de cette exigence américaine, de nombreux établissements de transformation des viandes de taille moyenne et grosse au Canada fonctionnent selon l'approche HACCP. Comme une grande partie du secteur avait adopté cette façon de procéder, l'Agence a décidé de maintenir la participation facultative. Elle a dernièrement entrepris des consultations auprès du secteur sur la transition vers un programme obligatoire. Elle a également confirmé son intention de maintenir facultative la participation au PASA de tous les autres secteurs de production (produits laitiers, œufs, fruits et légumes transformés, miel et sirop d'érable).

Nécessité d'une stratégie officielle pour la mise en oeuvre de l'approche HACCP

25.92 C'est en 1989 qu'a débuté la planification du Programme d'amélioration de la salubrité des aliments. En 1991, on s'est fixé pour objectif de rendre obligatoire pour tous,

en 1996, la participation au PASA. Cet objectif n'a pu être atteint en raison de nombreux facteurs, notamment la création de l'Agence, et une nouvelle stratégie pour en guider la mise en oeuvre n'a pas été élaborée.

25.93 L'Agence a commencé à valider les plans HACCP sous le régime du PASA en 1997. En juillet 2000, elle avait validé les plans HACCP de 263 établissements et 618 autres avaient présenté une demande de validation (ils mettent déjà en oeuvre un plan HACCP et sont en attente d'une validation); par ailleurs, 1 330 autres établissements n'avaient pas encore présenté de demande de validation (voir la pièce 25.11). Au cours des dernières années, l'Agence a surtout cherché à valider les plans HACCP des établissements de transformation des viandes qui exportent aux États-Unis. De concert avec le secteur, elle a réussi à respecter les délais de mise en oeuvre fixés par les États-Unis. Toutefois, au rythme actuel de validation des plans HACCP, il faudra probablement encore un certain temps pour opérer la transition vers le Programme d'amélioration de la salubrité des aliments.

25.94 L'Agence n'a pas dressé de plan pour faire face aux restrictions de ressources qui surviendraient pendant la période de transition vers le PASA. Nous avons constaté que l'Agence avait validé les plans HACCP de certains établissements il y a plusieurs années, mais n'avait pas encore pu y mener de vérifications HACCP à cause du manque de ressources. Nous avons aussi constaté que certains employés qui avaient reçu une formation sur la validation des plans HACCP des établissements craignaient que leur formation ne soit périmée au moment où ils seront disponibles pour mener les vérifications. Entre temps, les inspecteurs continuent de remplir leurs activités traditionnelles d'inspection dans ces établissements, ce qui les oblige à être formés pour les deux types d'activités d'inspection.

Pièce 25.10

Repenser le programme de gestion de la qualité

Source : Documents de l'ACIA et d'autres sources

Récemment, on a repensé le Programme de gestion de la qualité (PGQ) en vue de l'améliorer. Dans le cadre de cette réingénierie, on a mis de l'avant quelques bonnes pratiques de planification. En particulier, on a élaboré une stratégie de mise en oeuvre et fixé des étapes et des délais. La totalité des 985 établissements de transformation du poisson ont préparé et mis en oeuvre un plan du PGQ qui intègre tous les principes du HACCP.

25.95 L'Agence n'a pas effectué d'analyse sur les ressources qui pourraient être dégagées à la suite de la mise en oeuvre du PASA; elle n'a pas non plus calculé les économies susceptibles de découler d'un remaniement de l'approche HACCP qui engloberait les secteurs du boeuf et du porc. Elle a estimé que grâce à la mise en oeuvre du Programme de modernisation de l'inspection de la volaille, quatre millions de dollars de ressources, environ, qui sont actuellement consacrés au programme de la volaille pourraient être réaffectés annuellement à des secteurs à risque plus élevé. Elle n'a pas également examiné officiellement à quoi les ressources ainsi épargnées pourraient être réaffectées.

25.96 L'Agence n'a pas trouvé de moyens pour mesurer jusqu'à quel point elle a réussi la mise en oeuvre de l'approche HACCP de façon à réaliser ses objectifs que sont l'accroissement de l'efficacité et de l'efficacité des programmes d'inspection des aliments et l'amélioration de la salubrité des aliments.

25.97 Sur la foi de ces observations, nous croyons que l'Agence doit se doter d'une stratégie officielle qui guiderait la mise en oeuvre du PASA et les remaniements à venir de l'approche HACCP.

Il faudra peut-être des années pour repenser le programme visant le boeuf et le porc

25.98 En vertu du règlement établi en application de la *Loi sur l'inspection des viandes* de 1907 et de dispositions législatives analogues en vigueur aux États-Unis, les inspecteurs de l'État sont tenus d'examiner chaque animal avant et après son abattage (ante- et post-mortem). C'est ainsi que les programmes traditionnels d'inspection obligent les inspecteurs de l'Agence à mener ces inspections. Il est possible qu'en remaniant l'approche HACCP, on juge que l'inspection ante- et post-mortem constitue un point critique qu'il faut maîtriser. Dans ce cas, les rôles de l'inspecteur de l'État et du secteur changeraient. C'est le secteur qui s'occuperait de l'examen ante- et post-mortem. Pour sa part, l'inspecteur de l'État assurerait la supervision et le suivi constants des activités du secteur dans ces domaines. Le Programme de modernisation de l'inspection de la volaille (PMIV) est le seul programme de l'Agence dans le domaine des viandes conçu pour effectuer ce changement de rôle. Pour rendre celui-ci possible, l'Agence modifie le règlement établi en application de la *Loi sur l'inspection des viandes* de façon à ce que les établissements ne contreviennent plus à la réglementation. De son côté, le

Produits	Nombre d'établissements	Demandes de validation d'un plan HACCP	Nombre de plans validés
Viandes	734	486 (66 %)	226 (31 %)
Produits laitiers	262	57 (22 %)	22 (8 %)
Oeufs	358	28 (8 %)	7 (2 %)
Fruits et légumes transformés	266	41 (15 %)	6 (2 %)
Miel	87	2 (2 %)	1 (1 %)
Sirop d'érable	241	4 (2 %)	1 (0,4 %)
Total	1 948	618 (32 %)	263 (14 %)

Pièce 25.11

Nombre d'établissements dont les plans HACCP ont été validés sous le régime du PASA, en date de juillet 2000

Source : Rapport de suivi des établissements de l'ACIA

U.S. Department of Agriculture a fait face à quelques contestations devant les tribunaux et il continue de travailler pour que ce changement soit aussi apporté aux États-Unis.

25.99 Comme les producteurs et les transformateurs sont de gros exportateurs de produits aux États-Unis, cette situation a un effet important sur les programmes canadiens d'inspection des aliments. En raison de cette incidence et des contestations devant les tribunaux auxquelles les États-Unis ont fait face dans la mise en place de ce changement, l'Agence a décidé de ne pas continuer d'être un chef de file à l'échelle internationale dans l'élaboration de programmes et la préparation du secteur à ce changement de rôle.

25.100 Plusieurs membres de la collectivité internationale de la salubrité des aliments croient avantageux d'obliger le secteur à s'occuper des examens de dépistage ante- et post-mortem et de confier aux fonctionnaires de l'État la supervision et le suivi continu. Par exemple, étant donné que l'inspection post-mortem n'a qu'une capacité limitée de déceler les dangers qui présentent les risques les plus élevés, le changement de rôle permettrait aux inspecteurs de l'État de consacrer plus temps aux activités qui protègent la population contre les risques les plus importants. Enfin, cette façon de procéder rend le secteur davantage responsable du dépistage des aliments impropres à la consommation.

25.101 Un certain nombre de partenaires commerciaux du Canada, en particulier les États-Unis et l'Australie, se sont fixé pour objectif de changer les rôles. Les États-Unis continuent de mener des projets pilotes dans les secteurs de la volaille et du porc et l'Australie mène un projet pilote dans le secteur du bœuf. Ces projets ressemblent au PMIV.

25.102 Le Programme de modernisation de l'inspection de la volaille a vu le jour il y a quatre ans. Aucun programme

obligeant le secteur à effectuer des examens de dépistage ante- et post-mortem dans les secteurs du bœuf ou du porc n'a été mis sur pied, bien que l'on ait entrepris un peu de planification à ce sujet. Étant donné qu'il a fallu beaucoup de temps pour mettre en oeuvre le PMIV et que l'Agence n'a pas entrepris de programmes pour les deux autres secteurs, il faudra peut-être de nombreuses années avant que des changements soient apportés.

Il n'existe aucune activité de réduction des agents pathogènes sur les produits destinés aux marchés canadiens

25.103 Toute activité de réduction des agents pathogènes suppose des analyses de laboratoire qui visent à vérifier l'efficacité des mesures de lutte contre les dangers microbiens. Des programmes d'analyse en laboratoire ont été élaborés aux États-Unis à la suite des commentaires formulés par la US National Academy of Science qui désirait que soient mises au point de nouvelles méthodes permettant de mieux déceler les dangers microbiens. À cette fin, il faut établir des normes, des lignes directrices ou des niveaux d'intervention à l'égard des taux de prévalence inacceptables de certains dangers dans le circuit alimentaire en se fondant sur les taux actuels de prévalence des dangers microbiens. Ces taux sont déterminés au moyen d'enquêtes nationales de référence. Les établissements sont tenus de faire analyser régulièrement des échantillons en vue de surveiller la prévalence de dangers microbiens dans leurs systèmes de transformation et leurs produits finis. Les échantillons analysés doivent donner des résultats inférieurs à ces normes, lignes directrices ou niveaux d'intervention pour que l'établissement puisse vendre ses produits. Si les résultats les dépassent, l'établissement doit alors prendre des mesures pour améliorer ses moyens de lutte. L'État peut aussi se servir des résultats des analyses d'échantillons pour mesurer le degré de réussite de la mise en oeuvre de l'approche HACCP et des

activités de réduction des agents pathogènes.

25.104 En raison des exigences américaines, tous les établissements canadiens qui exportent de la viande aux États-Unis doivent respecter la norme américaine à l'égard des salmonelles et les lignes directrices de ce pays à l'égard de tous les types de E. coli. Si la norme n'est pas respectée, l'établissement n'aurait pas le droit d'exporter, mais pourrait encore produire pour le marché canadien étant donné qu'il n'y a pas de programme analogue de réduction des agents pathogènes au Canada.

25.105 Le Canada n'a pas mis sur pied de programme de réduction des agents pathogènes dans le cadre de l'approche HACCP (PASA) pour le bœuf, le porc ou la volaille, sauf pour ce qui est des transformateurs qui prennent part au projet pilote du Programme de modernisation de l'inspection de la volaille. Dans ce dernier cas, les activités de réduction des agents pathogènes se fondent sur les dispositions du US Pathogen Reduction Program; les participants doivent faire analyser leurs produits pour dépister la présence de salmonelles et de tous les types de E. coli. Sur la foi des résultats de l'enquête nationale de référence, des niveaux d'intervention provisoires à l'égard de ces dangers microbiens ont été fixés pour les établissements qui participent au PMIV.

25.106 Pour mettre en place un programme de réduction des agents pathogènes au Canada, il faudra que l'Agence mène des enquêtes nationales de référence sur la prévalence des agents pathogènes. Le Conseil canadien des transformateurs d'œufs et de volailles a effectué une telle enquête dans le secteur avicole. Il l'a menée à bien avec l'aide de l'Agence, de Santé Canada et d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. L'Agence s'est fondée sur les résultats de l'enquête pour mettre sur pied le projet de réduction des agents pathogènes du PMIV. Le Conseil des viandes du Canada compte

entreprendre une enquête nationale de référence pour le bœuf et le porc si Agriculture et Agroalimentaire Canada accepte sa demande de financement à cet égard.

25.107 Il appartient à l'Agence et au gouvernement de décider s'ils se lanceront dans des initiatives comme la participation du secteur aux examens de dépistage ante- et post-mortem et la réduction des agents pathogènes. L'Agence a décidé pour sa part de ne pas précipiter les choses dans ces dossiers, compte tenu des contestations devant les tribunaux qui ont cours aux États-Unis. Comme il est ici question de salubrité des aliments et d'optimisation des ressources, nous croyons que l'Agence doit convier la population et le Parlement à un vaste débat public sur les questions suivantes : devrait-on rendre obligatoire la participation au programme HACCP? Le Canada devrait-il être un chef de file à l'échelle internationale dans l'application, au secteur des viandes, de l'approche HACCP remaniée? Devrait-on mener des activités de réduction des agents pathogènes pour les produits destinés aux marchés canadiens?

25.108 *L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait se doter d'une stratégie plus officielle sur la gestion de la mise en oeuvre de l'approche fondée sur les principes de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques (HACCP). En outre, elle devrait envisager d'élaborer des programmes qui obligeront le secteur à effectuer des examens de dépistage ante- et post-mortem dans le secteur du bœuf et du porc; elle devrait aussi s'assurer que des enquêtes nationales de référence soient menées et envisager de mettre sur pied des activités de réduction des agents pathogènes dans le secteur des viandes.*

Réponse de l'Agence : L'ACIA a élaboré une stratégie officielle de gestion de l'application de l'approche fondée sur les principes de l'analyse des risques et de la

Sauf pour les transformateurs qui prennent part au projet pilote du Programme de modernisation de l'inspection de la volaille, il n'y a pas de programme de réduction des agents pathogènes pour les produits destinés au marché canadien.

maîtrise des points critiques (HACCP). Comme l'a souligné le vérificateur général, l'ACIA, dans son plan d'entreprise de 1997, a indiqué qu'elle se dirigeait vers l'imposition progressive du système HACCP dans tous les établissements de transformation des aliments agréés par le gouvernement fédéral. L'ACIA va actuellement de l'avant avec ce projet. Tel qu'indiqué dans la vérification, tous les objectifs de mise en place du système HACCP dans les secteurs des viandes et du poisson sont atteints, voire dépassés. L'ACIA est un chef de file mondial pour l'adoption du système HACCP à tous les maillons de la chaîne alimentaire, soit « de la ferme à la table des consommateurs ». De même, l'ACIA jouit d'un appui généralisé de la part des consommateurs et du secteur pour son virage vers le système HACCP et la mise en place progressive de celui-ci.

Bon nombre de projets HACCP sont en cours dans divers segments de l'industrie. L'ACIA met actuellement au point un mécanisme pour l'évaluation de ces projets et les consultations subséquentes avec les intéressés concernant les décisions relatives à l'implantation de tels systèmes.

Quant à l'inspection du boeuf et du porc, des décisions stratégiques seront prises à la suite des consultations portant sur des facteurs comme les aspects scientifiques (salubrité des aliments), les aspects juridiques, le commerce international et les répercussions sur les ressources humaines. D'autres changements au programme, incluant ceux recommandés par le vérificateur général, seront apportés à la suite de consultations exhaustives avec tous les intéressés.

Gestion des activités de contrôle de la conformité

25.109 L'objectif premier des programmes d'inspection des aliments est de vérifier si le secteur alimentaire se conforme aux lois qui le régissent. Pour évaluer le degré de conformité, les inspecteurs de l'Agence inspectent les locaux et les produits. Ils enquêtent également sur les plaintes reçues du secteur ou de la population.

25.110 Les inspecteurs qui relèvent des indices de non-conformité disposent d'un certain nombre d'options pour veiller à ce que la direction de l'établissement règle le problème (voir la pièce 25.12). Les mesures de contrôle de la conformité prises par les inspecteurs dépendent de plusieurs facteurs, notamment de la nature du cas de non-conformité et de la loi qui régit l'inspection. Les inspecteurs informent la direction de l'établissement des problèmes de non-conformité et peuvent fixer des délais pour qu'ils soient réglés. Si les problèmes persistent, les inspecteurs peuvent prendre des mesures plus sévères ou recommander des mesures d'application (c'est-à-dire des recours juridiques). Dans les cas qui posent de graves dangers pour la santé et la sécurité, les inspecteurs sont habilités à prendre des mesures correctives immédiates, par exemple interrompre la production, consigner ou saisir le produit, ou annuler l'agrément ou le permis de l'établissement, et à appliquer ces mesures tant que le problème ne sera pas réglé.

Pièce 25.12

Mesures possibles d'application de la réglementation et de contrôle de la conformité qui varient selon les lois

- Avertissements
- Prélèvement d'échantillons
- Déclassement des établissements
- Demande de notification pour les produits importés
- Saisie du produit
- Rappels obligatoires de produit
- Injonctions
- Refus d'octroyer ou de renouveler les permis ou les enregistrements
- Suspension ou annulation du permis ou de l'enregistrement
- Arrêt de la production
- Mesures d'application (c'est-à-dire poursuites)
- Sanctions monétaires
- Confiscation (sur déclaration de culpabilité)
- Retrait des importations illicites
- Arrestation

Source : Manuel de l'ACIA sur les mesures d'application et de contrôle de la conformité, et autres sources

Il est courant que les inspecteurs collaborent avec la direction des établissements pour que celle-ci se conforme à la réglementation.

25.111 Dans la législation en vigueur, les options d'application et de contrôle de la conformité varient énormément. Certaines lois limitent les interventions à cet égard parce qu'elles ne prévoient pas les options qui permettraient de faire face comme il se doit à tous les degrés de gravité des problèmes de non-conformité. S'il est adopté, le projet de *Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada* permettrait de remédier à ces limites et accroîtrait la capacité de l'Agence à élaborer une réglementation permettant de mieux faire face à l'éventail de degrés de gravité des problèmes de non-conformité. Cette loi favoriserait aussi la cohérence des options de contrôle de la conformité qui seraient à sa disposition dans tous les programmes d'inspection des aliments.

25.112 La politique de l'Agence exige des inspecteurs qu'ils prennent les mesures qui, à leur sens, permettront à l'établissement de se conformer à la réglementation le plus rapidement possible et qui empêcheront la répétition des problèmes. Cette politique est importante puisque, dans les cas graves de non-conformité, l'absence de mesures appropriées pourrait déboucher sur la vente d'aliments non salubres. L'Agence s'appuie surtout sur la formation et l'expérience de ses inspecteurs, sur les manuels d'inspection, sur la supervision et sur les systèmes d'information pour s'assurer que les inspecteurs gèrent comme il se doit les cas de non-conformité.

25.113 Nous nous attendions à ce que l'Agence dispose de mécanismes pour vérifier si les activités de contrôle de la conformité sont menées comme il se doit dans le cadre de ses programmes d'inspection des aliments. Nous avons constaté que ces mécanismes existent bel et bien, mais que l'Agence n'en tire pas

pleinement profit. En outre, notre examen de 21 dossiers d'inspection nous a permis de relever un certain nombre de cas dans lesquels des problèmes de non-conformité identiques ou analogues persistaient ou se répétaient. Nous avons constaté que les mesures prises à l'égard de ces problèmes étaient insuffisantes et ne permettaient pas à l'Agence de réaliser son objectif, qui est d'assurer la correction, par la direction des établissements, des cas de non-conformité dans des délais raisonnables. Il en est ainsi soit parce que les inspecteurs n'avaient pas pris des mesures assez rigoureuses, soit parce que les lois ne prévoyaient pas d'options suffisantes pour l'adoption de mesures plus strictes obligeant les établissements à se conformer.

Problèmes relevés dans les activités de contrôle de la conformité

25.114 Nous avons examiné 21 dossiers d'inspection qui visaient des établissements qui avaient rappelé des aliments ou qui avaient été poursuivis au cours des deux dernières années. En 1999–2000, l'Agence a pris part à 243 rappels d'aliments et 59 de ses poursuites ont été couronnées de succès. Lors de l'examen de ces dossiers, nous nous sommes penchés sur des rapports d'inspections effectuées avant et après la création de l'Agence. De plus, nous avons interviewé les inspecteurs responsables de 12 de ces établissements. Nous avons constaté ce qui suit :

- Dans dix établissements, les inspecteurs n'ont pas vérifié si la direction avait réglé les problèmes dans les délais impartis ou ne l'ont fait qu'à certaines occasions. Dans onze établissements, les inspecteurs ont vérifié régulièrement si la direction avait remédié aux problèmes dans les délais impartis.
- Dans 16 des 21 établissements, nous avons constaté que des problèmes identiques ou analogues se répétaient ou persistaient. Dans six d'entre eux, les inspecteurs ont décidé de ne pas prendre de mesures plus rigoureuses pour que le

**Dans 16 des
21 établissements
soumis à l'examen,
nous avons constaté
que des problèmes
analogues ou
identiques avaient
persisté ou s'étaient
répétés pendant une
période de 12 à
28 mois.**

problème se règle ou ont été incapables de le faire à cause des restrictions imposées par les lois. Dans dix établissements, nous avons constaté que les inspecteurs avaient pris quelques mesures plus sévères pour assurer la conformité. Parmi celles-ci, mentionnons l'accroissement de la fréquence des inspections, la consignation des produits, la transmission de mises en garde (recommandations d'intenter des poursuites) à la direction de l'établissement, et des actions réelles en justice contre l'établissement.

- Le fait que, dans les 16 établissements où des problèmes identiques ou analogues ont persisté ou se sont répétés, la plupart de ceux-ci aient perduré de 12 à 28 mois, démontre bien les répercussions de mesures de conformité insuffisantes. Les problèmes étaient liés à la contamination croisée, à l'entretien, à la condensation, à la rouille, et à de la peinture qui s'écaillait, ainsi

qu'à l'étiquetage des produits (voir la pièce 25.13). Compte tenu de la persistance de ces problèmes, nous nous demandons si les mesures prises suffisaient à les régler. Ces problèmes font également ressortir la nécessité pour les inspecteurs de disposer de meilleures options pour le contrôle de la conformité sous le régime des lois qui relèvent de l'Agence.

25.115 En raison de la taille limitée de notre échantillon et du fait qu'il concernait surtout les établissements à risque élevé, les conclusions de notre examen ne peuvent s'appliquer à l'ensemble des activités d'inspection de l'Agence. Néanmoins, il est préoccupant qu'une proportion élevée des examens ait révélé des problèmes d'application de mesures de conformité, et qu'en particulier, des problèmes identiques ou analogues se soient répétés ou aient persisté.

Pièce 25.13

Exemples de problèmes persistants observés par les inspecteurs de l'Agence

Source : Dossiers d'inspection de l'ACIA

Prévention de la contamination croisée

- « On a souvent vu le personnel des ventes passer par l'aire de manipulation des produits bruts pour atteindre l'aire réservée aux produits finis et y emballer et expédier ses commandes. Cette pratique peut entraîner la contamination de produits finis prêts à consommer par des micro-organismes provenant des produits bruts. »
- « Il n'y a pas de dispositifs pour le lavage des mains dans l'aire réservée à la cuisson et à l'emballage. Étant donné qu'on manipule à ces endroits des produits bruts, il y a des risques de contamination des produits cuits. Cette pratique peut entraîner la contamination de produits finis prêts à consommer par des micro-organismes provenant des produits bruts ».

Entretien

- « Il faudrait que les dessous du matériel soient nettoyés comme il se doit tous les jours. »
- « Je juge tout à fait inacceptables vos pratiques d'hygiène pour la salle de classement et le matériel qu'elle renferme. Votre protocole d'hygiène précise que la salle et le matériel de classement doivent être lavés tous les jours après le classement du produit. Nous sollicitons votre attention immédiate pour régler ce problème et assurer la salubrité du produit. »
- « On observe des morceaux de produits sur la balance. »

Condensation

- « Salle de préparation — produits stockés sous le déflecteur du réfrigérateur (condensation). »
- « Nouveau réfrigérateur pour le stockage des viandes — condensation au plafond. »
- « Aire de découpage et d'entonnage — condensation dans les réfrigérateurs. »

Nécessité d'accorder plus d'attention à la gestion des activités de contrôle de la conformité

25.116 La vérification des programmes est le principal mécanisme dont se sert l'Agence pour déterminer si les inspecteurs respectent ses normes dans la prestation des programmes d'inspection des aliments. Il se veut donc un moyen important d'évaluer si les inspecteurs prennent des mesures suffisantes et appropriées pour assurer le respect de la loi.

25.117 Fruit de la fusion de services provenant de trois ministères, l'Agence a eu de la difficulté au départ à intégrer les fonctions de vérification de programme; elle n'a réussi à les harmoniser qu'au début de 1999. Jusqu'à présent, elle n'a mené que trois vérifications pilotes, qui ne sont pas encore terminées.

25.118 Les vérifications qu'effectuent nos partenaires commerciaux sur les programmes de l'Agence et les évaluations de Santé Canada constituent une autre source d'information sur les résultats des activités de l'Agence. Plusieurs de ces vérifications et évaluations ont été menées depuis 1997. Toutefois, l'Agence ne peut se fonder strictement sur elles pour obtenir de l'information étant donné qu'elle ne détermine pas leur portée et ne les situe pas dans le temps.

25.119 L'Agence a pris des mesures pour améliorer ses activités d'application de la réglementation (c'est-à-dire ses recours juridiques) (voir la pièce 25.4).

25.120 **L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait établir et adopter des principes de gestion qui lui permettraient raisonnablement d'appliquer sa politique de correction des cas de non-conformité dans les délais impartis, et sans récidive. Elle devrait formuler des options de dispositions réglementaires et législatives qui lui donneraient les outils**

nécessaires pour faire face aux cas de non-conformité.

Réponse de l'Agence : L'ACIA a déterminé qu'il lui fallait uniformiser davantage ses stratégies et approches en matière de conformité. Pour ce faire, elle renforce celles qui complètent la politique de conformité actuelle. L'ACIA se dit satisfaite que le vérificateur général ait reconnu les mesures importantes qu'elle a prises pour améliorer la qualité et la cohérence des mesures d'exécution.

L'ACIA continuera de rechercher et d'élaborer des options législatives et de recommander leur adoption devant le Parlement.

Gestion des ressources humaines

25.121 En raison de son statut d'Agence, l'ACIA jouit de plus de latitude que les autres ministères fédéraux dans sa gestion des ressources humaines. En tant qu'employeur distinct, elle n'est pas visée par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*; elle peut donc élaborer et appliquer ses propres politiques et pratiques de recrutement et de dotation en personnel. Elle est également habilitée à concevoir et à mettre en oeuvre des programmes d'évaluation des emplois, de gestion des salaires et d'administration qui sont distincts de ceux de la fonction publique. Toutefois, elle doit faire approuver son mandat de négociation par le Conseil du Trésor.

25.122 En 1999, l'Agence figurait parmi les quelques organismes gouvernementaux qui ont pris part à une étude effectuée par le Comité de cadres supérieurs. Celui-ci était chargé d'évaluer la collectivité des agents de réglementation et des inspecteurs de l'administration fédérale, groupes que l'on jugeait à risque. Les préoccupations formulées par le Comité avaient trait à l'âge relativement élevé de membres de certains groupes professionnels et aux taux élevés d'attrition à venir. Il est question plus en détail de cette étude au chapitre 24 de

notre rapport intitulé « Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité ».

L'Agence a réalisé des progrès dans sa gestion des ressources humaines

25.123 Nous nous attendions à ce que l'Agence ait un plan pour combler ses besoins d'effectifs de demain. Nous avons constaté qu'elle avait réalisé des progrès dans sa gestion des ressources humaines. Mentionnons, à titre d'exemples, le programme de formation sur la mise en oeuvre de l'approche HACCP, l'embauche et la promotion dans la catégorie des cadres, le regroupement de 27 unités de négociation en quatre unités, la tenue de négociations pour la conclusion de plusieurs conventions collectives, l'amorce de l'examen sur les inspecteurs des produits primaires et l'élaboration d'un guide visant à aider les gestionnaires à planifier les ressources humaines.

Nécessité, pour l'Agence, de mieux comprendre ses besoins à venir en ressources humaines

25.124 Il y a toutefois un certain nombre de facteurs qui pourraient nuire à la capacité de l'Agence de gérer à l'avenir ses ressources. L'analyse du profil des effectifs de l'Agence révèle que son personnel est vieillissant, surtout dans les groupes de la médecine vétérinaire et de l'inspection. L'Agence estime que 734 employés nommés pour une période indéterminée seront admissibles à la retraite, d'ici à 2006, dont 33 p. 100 des employés du groupe de la médecine vétérinaire et 29 p. 100 du groupe des inspecteurs. On nous a dit que l'Agence éprouvait déjà des difficultés à recruter des gens pour certains postes. Elle doit se doter d'un plan pour faire face à ces mises à la retraite et à ces départs à venir. Il est également préoccupant que l'Agence n'ait pas de profils des compétences pour le groupe des inspecteurs, profils qui pourraient l'aider à embaucher les bonnes personnes. Elle est aussi dépourvue de

base de données nationale pour le suivi et la gestion de la formation. Étant donné qu'elle ne dispose d'aucune information sur le roulement du personnel qui a reçu une formation en HACCP, elle ignore dans quelle mesure elle perd des employés qui possèdent cette compétence importante. Il faudra qu'elle dispense une formation appropriée aux nouveaux employés et s'assure qu'ils sont prêts à s'acquitter de leurs fonctions. Nous avons établi qu'il était souvent difficile pour le personnel qui travaille en hygiène des viandes, principal groupe d'inspecteurs de première ligne de l'Agence, de trouver le temps nécessaire pour suivre de la formation à cause du manque de ressources. Enfin, il faudrait renforcer le code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat.

25.125 Dans sa stratégie de 1998 sur les ressources humaines, l'Agence indiquait qu'elle mesurerait les progrès réalisés dans l'instauration d'un climat de travail propice au moyen des outils d'évaluation du rendement et de rétroaction des employés que sont notamment les enquêtes et les groupes de discussion. La plupart des autres organismes fédéraux recourent couramment à ces outils. L'Agence a commencé à tenir des discussions par groupes particuliers, à leur demande, mais elle n'a pas sondé l'opinion des employés sur le climat de travail dans l'ensemble de ses services, même si elle s'était engagée à le faire.

25.126 L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait prendre d'autres mesures pour déterminer quels sont ses besoins à venir en ressources humaines et élaborer un plan qui lui permettra de se doter des effectifs nécessaires à l'acquittement de son mandat. Elle devrait aussi chercher à savoir auprès de ses employés si les valeurs qu'elle préconise sont intégralement mises en pratique.

Réponse de l'Agence : L'ACIA approuve la recommandation et s'engage à mettre

L'Agence n'a pas sondé l'opinion des employés sur le climat de travail dans l'ensemble de ses services, même si elle s'était engagée à le faire.

en oeuvre sa Stratégie sur les ressources humaines — 2000–2003, dans laquelle elle précise les principaux défis qu'elle doit relever et les mesures les plus importantes qu'elle entend prendre.

L'ACIA reçoit actuellement des commentaires qui lui permettront de déterminer si l'on met pleinement de l'avant ses valeurs dans le cadre des projets pilotes sur la planification des ressources humaines. Au cours des trois prochaines années, elle poursuivra des démarches afin d'appuyer la mise en application de la Stratégie.

Information clé pour la prise des décisions de gestion et la mesure du degré de réussite

25.127 Il y a tout autant d'intervenants différents à qui il incombe de recueillir et d'analyser l'information sur la salubrité des aliments qu'il y en a qui sont chargés d'assurer la salubrité proprement dite. L'information est détenue par des particuliers, des municipalités, des membres du secteur, les provinces et les organismes fédéraux. Santé Canada intervient dans trois domaines : la recherche sur les aliments, les évaluations des risques et l'analyse des toxi-infections alimentaires. Pour sa part, l'Agence canadienne des douanes et du revenu suit de près les importations déclarées d'aliments et Statistique Canada, les activités et la croissance du secteur alimentaire. L'ACIA joue un rôle limité dans la collecte de l'information; elle se fie surtout à l'information que d'autres recueillent pour mener à bien ses activités. Ses gestionnaires doivent bien comprendre quels sont les risques pour la salubrité des aliments s'ils entendent prendre des décisions éclairées sur la gestion des risques. Cette information permet aussi à l'Agence de mesurer jusqu'à quel point ses activités de gestion et toute nouvelle initiative lui ont permis d'atteindre ses objectifs, et de faire rapport à ce sujet.

25.128 La collecte et l'analyse de l'information sur la salubrité des aliments sont compliquées par le fait que cette information est souvent incomplète. Par exemple, on estime aux États-Unis que seulement un à cinq pour cent des cas de toxi-infections alimentaires sont déclarés (voir la pièce 25.14). En outre, comme les détenteurs d'information sont nombreux, des ratés dans la chaîne d'échange d'information risquent d'entraîner des pertes de renseignements.

25.129 Nous nous attendions à ce que l'Agence obtienne l'information dont elle a besoin pour prendre des décisions de gestion efficaces et mesurer son degré de réussite dans la préservation de la salubrité de l'approvisionnement alimentaire, et ce, soit en établissant ses propres systèmes d'information, soit en collaborant efficacement avec ses partenaires. Nous avons cependant constaté qu'il lui manque une partie des données nécessaires.

L'Agence utilise un grand nombre de types différents d'information

25.130 Outre l'expérience et les connaissances du personnel, qui jouent couramment un rôle important dans la prise des décisions, nous avons constaté que l'Agence utilise un grand nombre de types d'information dans son travail sur la salubrité des aliments :

- **Incidents.** Les gestionnaires sont bien renseignés sur les foyers actuels de maladies et les incidents qui pourraient donner lieu à des rappels d'aliments.
- **Surveillance et contrôle.** L'Agence dispose d'un programme d'échantillonnage courant qui lui permet de déceler la présence de résidus chimiques et de contaminants microbiologiques dans les aliments. Toutefois, la valeur de cette information est limitée, car celle-ci n'est pas suffisamment détaillée et on cherche peu à analyser les résultats pour dégager les tendances générales ou se faire une idée de l'évolution de la situation.

Il y a absence d'information importante de la part de Santé Canada sur les toxi-infections alimentaires chez les humains, et on n'a pas déterminé quelle était la prévalence des agents pathogènes dans l'approvisionnement alimentaire.

- **Évaluations des risques.** L'Agence et Santé Canada mènent tous les deux des évaluations scientifiques des risques.

25.131 Il y a absence d'information importante de la part de Santé Canada sur les toxi-infections alimentaires chez les humains, et on n'a pas déterminé quelle était la prévalence des agents pathogènes dans l'approvisionnement alimentaire.

25.132 Au Canada, les cas de toxi-infections alimentaires sont signalés aux services municipaux et provinciaux de santé et à Santé Canada par le truchement de systèmes de surveillance ou de systèmes de déclaration qui font appel aux laboratoires. Les fonctionnaires de l'Agence et de Santé Canada reconnaissent que ces systèmes ne fournissent pas l'information qui convienne à la prise des différentes décisions de gestion nécessaires qui relèvent de l'Agence. Nous avons fait part

de nos préoccupations à propos de la surveillance des maladies dans le chapitre 14 de notre rapport de 1999, qui s'intitulait « Surveillance de la santé nationale : les maladies et les blessures ».

25.133 On a peu cherché à obtenir de l'information sur la prévalence des agents pathogènes dans le circuit alimentaire. Comme on l'a mentionné ci-dessus, une enquête nationale de référence a été réalisée dans le secteur avicole. Une telle enquête pourrait être menée dans les secteurs du boeuf et du porc. Nous ignorons si on a tenté d'obtenir des renseignements analogues dans d'autres secteurs de production en menant des initiatives semblables.

Une meilleure information pourrait être utile de bien des façons

25.134 Il est important de recueillir de l'information sur les toxi-infections alimentaires chez les humains parce

Pièce 25.14

La collecte et l'analyse de l'information sur les toxi-infections alimentaires : l'expérience américaine

En janvier 1997, à la suite d'un certain nombre de graves foyers de toxi-infections alimentaires, le président des États-Unis annonçait un plan qui visait à renforcer et à améliorer la salubrité des aliments aux États-Unis. L'une des initiatives consistait à améliorer l'information sur les toxi-infections alimentaires de l'homme, et plus précisément à mettre en place un système national d'alerte rapide visant à déceler les foyers de toxi-infections alimentaires, à intervenir plus rapidement pour les contrer et à fournir les données nécessaires à la prévention de nouveaux foyers. Ce système permettrait également d'accumuler des statistiques sur ces maladies. Une autre initiative avait pour objectif d'améliorer l'information sur la prévalence des agents pathogènes dans l'approvisionnement alimentaire; elle visait à intensifier la recherche pour mettre au point de nouvelles méthodes d'analyse permettant de déceler les agents pathogènes responsables des toxi-infections alimentaires, à sonder le circuit alimentaire pour y déterminer les taux de prévalence des agents pathogènes et à évaluer les risques auxquels est exposé l'approvisionnement alimentaire. Cette opération politique et financière a permis de mieux comprendre les maladies qui s'introduisent sur le territoire américain, la façon dont des programmes gouvernementaux particuliers réduisent les agents pathogènes et l'ampleur globale des toxi-infections alimentaires aux États-Unis.

Pour surmonter les difficultés causées par le fait qu'un grand nombre de cas de toxi-infections alimentaires ne sont pas déclarés, les organismes américains ont mis en place un réseau de sites de surveillance active. Les sites FoodNet qui collaborent disposent d'un système qui leur permet de recenser les cas de maladies confirmés par les laboratoires et d'effectuer des enquêtes grâce auxquelles le nombre réel de gens qui sont victimes de diarrhée tous les ans peut être estimé avec plus d'exactitude.

Le projet FoodNet permet de mesurer l'incidence des programmes qui visent à réduire les agents pathogènes dans les viandes rouges et la volaille et de mettre en lumière les foyers qui, auparavant, seraient peut-être passés inaperçus ou auraient été traités comme des cas isolés.

Source : Documents du gouvernement américain et autres sources

qu'elle aiderait l'Agence à savoir dans quelle mesure ces maladies se rattachent à ses sphères de responsabilité; plus précisément, l'Agence saurait qui tombe malade et pourquoi. Grâce à cette information, l'Agence pourrait élaborer des plans et des approches qui l'aideraient à gérer ces dangers et les produits qui nuisent à la santé des humains; ils lui permettraient également de mesurer le degré de réussite de ses efforts.

25.135 Un sondage national de référence fournit de l'information qui aide à comprendre la prévalence des agents pathogènes dans les aliments. En outre, cette information peut servir à repenser les programmes, à mesurer le degré de réussite d'un programme remanié et à établir des normes sur le rendement prévu du secteur.

Nécessité, pour l'Agence, de collaborer avec ses partenaires

25.136 Comme nous l'avons dit plus haut, la collecte et l'analyse de l'information sur la salubrité des aliments ne sont pas l'apanage exclusif de l'Agence. Toutefois, celle-ci doit s'assurer de disposer de l'information dont elle a besoin pour s'acquitter de son mandat en matière de salubrité des aliments. Souvent, l'Agence et ses partenaires n'utilisent pas l'information de la même façon, mais cette information est tout aussi indispensable aux deux. Il est important que les partenaires du domaine de la salubrité des aliments se concertent pour recueillir et analyser l'information qui répond à leurs besoins.

25.137 L'Agence et Santé Canada collaborent déjà et font progresser les choses en s'associant dans des initiatives comme le Protocole d'intervention en cas d'épidémies de toxi-infections alimentaires. Ce protocole devrait permettre aux deux organismes de rassembler de l'information sur les aspects épidémiologiques et sur les rappels et de favoriser l'instauration d'un système plus

sensible et plus réceptif pour la lutte contre les toxi-infections alimentaires. Il restera encore nécessaire toutefois de recueillir de l'information et d'effectuer des analyses en vue d'appuyer l'adoption de politiques, la prise de décisions stratégiques, en matière de ressources.

25.138 L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait collaborer avec Santé Canada et d'autres organismes à s'assurer qu'elle dispose de l'information dont elle a besoin pour gérer ses programmes d'inspection des aliments et pour mesurer le degré de réussite du rôle qu'elle joue dans la salubrité de l'approvisionnement alimentaire. Elle devrait mettre au point de meilleurs systèmes et structures d'information en vue d'appuyer la prise de décisions de gestion et la mesure de son rendement.

Réponse de l'Agence : L'ACIA continuera de collaborer étroitement avec d'autres organismes pour fournir l'information concernant la gestion de ses programmes d'inspection des aliments. Comme l'a remarqué le vérificateur général, l'ACIA collabore avec Santé Canada à des projets comme le Protocole d'intervention en cas d'épidémies de toxi-infections alimentaires. De même, l'ACIA oeuvre en partenariat avec l'industrie, Santé Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada pour la conduite des enquêtes initiales aux abattoirs. L'ACIA recueille actuellement, sur les produits et les établissements, divers renseignements dont elle a besoin pour évaluer la conformité du secteur à la réglementation gouvernant l'inspection des aliments.

Santé Canada a pour mandat de mener des études destinées à évaluer l'efficacité des activités de l'ACIA en matière de salubrité des aliments. Trois évaluations ont eu lieu l'an passé. L'ACIA, grâce à la production régulière de rapports de rendement, fait état des mesures de son rendement portant sur sa contribution à la salubrité des aliments.

Dans le cadre du Projet de l'an 2000, l'ACIA a réussi à regrouper une centaine de systèmes d'information en dix-sept nouveaux systèmes entièrement intégrés. Elle poursuit ses efforts pour améliorer la fonctionnalité de ces systèmes. Une fois entièrement rodés, les nouveaux systèmes faciliteront la cueillette et la présentation de l'information à l'appui de la gestion et de l'évaluation du rendement.

La communication avec les intervenants

25.139 Un organisme transparent et responsable sait entretenir un bon dialogue avec ses intervenants de façon à gérer leurs attentes. Parmi les intervenants importants de l'Agence, mentionnons son personnel, les groupes sectoriels, les groupes de défense de l'intérêt public, les provinces, les parlementaires et la population en général. Pour être transparent, il faut être ouvert face à l'information, consulter et rendre des comptes à la population. Étant donné que la nature de la communication varie selon la décision, un organisme doit se doter d'un cadre global de communication des risques. Si un organisme n'est pas suffisamment transparent et responsable, sa capacité de rendre des comptes est affaiblie, la confiance à son endroit est entachée et sa crédibilité est menacée.

25.140 Il est important pour l'Agence de savoir communiquer les risques étant donné qu'elle fait affaire avec des groupes et des citoyens pour qui le concept de risque possède une signification différente. Les facteurs d'influence à cet égard varient selon les groupes : dans le cas du personnel, c'est l'expérience de travail et la sécurité d'emploi; du côté du secteur, ce sont les marchés; de la part de la population, c'est sa compréhension de la notion d'aliments sains et ses attentes à ce sujet. Un cadre de communication des risques décrirait l'approche à adopter envers ces différents groupes dans la communication de chaque type de décision de gestion.

25.141 Nous nous attendions à ce que l'Agence fonctionne d'une façon suffisamment transparente. Plus précisément, nous nous attendions à ce qu'elle informe de façon appropriée les intervenants sur les risques, les fasse participer à la définition d'options de gestion des risques, tienne compte de leurs préoccupations dans ses décisions de gestion des risques et prenne ces décisions de façon ouverte et transparente. Nous avons constaté qu'il manquait à l'Agence un cadre de communication des risques, même si elle a entamé des travaux pour en élaborer un. Même privée de ce cadre, elle a entrepris un certain nombre d'initiatives pour améliorer la communication. Nous avons toutefois constaté des cas dans lesquels l'Agence n'a pas entretenu un dialogue suffisant avec les intervenants, surtout avec le Parlement et la population; on traite de ces cas ci-dessous et dans les parties précédentes sur le secteur non enregistré au fédéral et sur l'approche HACCP.

Le plan d'entreprise et le rapport annuel de l'Agence ne sont pas à la hauteur des attentes

25.142 Aux termes de la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, l'Agence est tenue de produire un plan d'entreprise et un rapport annuel. La *Loi* prévoit de telles exigences de reddition de comptes en raison de la plus grande latitude dont jouit l'Agence dans les domaines des finances, des ressources humaines et des contrats. Elle prescrit aussi à l'Agence de tenir compte de l'opinion des intervenants lorsqu'elle prend des décisions clés.

25.143 La publication du plan d'entreprise donne à l'Agence l'occasion de présenter son orientation stratégique. La *Loi* exige que le plan traite notamment des objectifs de l'Agence, des stratégies mises de l'avant pour les réaliser et du rendement prévu en regard des objectifs. Le plan pour 1997–2000 ne renferme aucune attente concrète, clairement énoncée, sur le rendement; il ne renferme

que de l'information limitée sur les jalons, les délais, les niveaux prévus d'efforts et la mesure du degré de réalisation des objectifs. À notre avis, l'information qui figure dans ce plan est insuffisante et ne permet pas au Parlement et à la population de juger quel a été le rendement réel de l'Agence.

25.144 La *Loi* exige également que le rapport annuel renferme une évaluation, par le vérificateur général, de la justesse et de la fiabilité de l'information qui y figure. Dans notre plus récente évaluation, nous avons constaté que l'information sur le rendement que renferme le rapport annuel ne donne pas aux lecteurs l'information dont ils ont besoin pour comprendre la mesure dans laquelle l'Agence réalise ses objectifs.

25.145 Dans notre évaluation annuelle, nous avons constaté que les progrès de l'Agence dans ses efforts pour présenter de bons rapports sur le rendement ont été lents et qu'elle avait raté à maintes reprises les objectifs qu'elle s'était fixés. Par exemple, l'Agence s'était engagée dans son rapport annuel de 1997–1998 à mettre au point en trois ans son système de gestion du rendement et de rapports. L'année suivante, elle affirmait qu'elle aurait besoin d'au moins quatre ou cinq ans pour le faire, et les plans internes actuels laissent entrevoir un retard d'une autre année dans la réalisation de ce projet. Nous avons cependant constaté que l'Agence avait commencé à élaborer un nouveau cadre de gestion du rendement qui, croit-elle, devrait lui permettre d'améliorer de beaucoup ses rapports à venir sur le rendement. Même si cette initiative est un pas dans la bonne direction, l'Agence convient qu'il reste encore beaucoup de travail à faire. À notre avis, elle devra déployer des efforts considérables pour pouvoir produire le type de rapports sur le rendement dont il est question dans la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*.

25.146 La consultation constitue un autre moyen de tenir compte de l'opinion des intervenants lors de la prise de décisions de gestion. L'Agence est fière de l'approche qu'elle a adoptée pour consulter le secteur et les autres intervenants et pour ainsi obtenir leur rétroaction sur ses plans et leur appui. Nous avons examiné un certain nombre de décisions clés de gestion en vue d'évaluer l'ampleur des consultations menées auprès des intervenants, notamment le personnel, le secteur, les provinces et la population (voir la pièce 25.15). D'après notre examen, l'approche de consultation adoptée par l'Agence n'est pas aussi vaste qu'elle pourrait l'être.

L'Agence a pris un certain nombre de mesures pour améliorer la communication

25.147 L'Agence n'a pas constamment eu recours aux outils que sont le plan d'entreprise, le rapport annuel et la consultation des intervenants pour impliquer la population et le Parlement, mais elle a mené un certain nombre d'initiatives pour communiquer avec la population et tenir compte de l'opinion des intervenants dans ses décisions de gestion. Par exemple, nous avons constaté que l'Agence avait pris les mesures suivantes :

- elle a tenu de vastes consultations en vue d'élaborer son premier plan d'entreprise;
- elle a continué de consulter amplement dans d'autres domaines, notamment lorsqu'il s'agissait d'apporter des modifications aux lois et aux règlements, comme le veut la politique de réglementation du Conseil du Trésor;
- elle a continué d'améliorer son site Web;
- elle a conclu un protocole d'entente avec la Direction générale de la Politique sur la santé et des communications de Santé Canada en vue d'améliorer la

Dans notre évaluation annuelle, nous avons constaté que les progrès de l'Agence dans ses efforts pour présenter de bons rapports sur le rendement ont été lents et qu'elle avait raté à maintes reprises les objectifs qu'elle s'était fixés.

prestation des services et des activités de communication;

- elle a lancé la campagne « À bas les BACTéries » en vue de mieux sensibiliser les consommateurs aux risques pour la salubrité des aliments;
- elle a ébauché un cadre d'analyse des risques qui est conforme aux pratiques modernes de communications des risques.

Nécessité d'améliorer l'approche de la communication avec les intervenants

25.148 Dans notre vérification, nous avons constaté d'autres tendances qui donnent à penser que l'Agence pourrait faire preuve de plus de transparence, surtout envers la population.

- Nous avons comparé les sites Web de l'Agence et de Santé Canada à ceux du

U.S. Department of Agriculture et de la Food and Drug Administration. Les sites américains contiennent davantage d'information sur les risques pour la salubrité des aliments, traitant notamment d'évaluations des risques, de mesures de conformité qui n'entraînent pas de poursuites, de rapports sur la mise en oeuvre de l'approche HACCP et de résultats des enquêtes nationales de référence.

- Les principaux mécanismes consultatifs font abondamment appel au secteur. Parmi les membres du Conseil consultatif du Ministre, il y a huit représentants du secteur, trois universitaires et un représentant des consommateurs. Par ailleurs, au rang des intervenants clés du « groupe des 30 » de l'Agence, se trouvent 30 groupements sectoriels, sept groupements universitaires

Pièce 25.15

Ampleur des consultations que l'Agence a menées auprès des intervenants dans le cadre de ses décisions clés de gestion

Décisions de gestion	L'Agence a-t-elle communiqué avec			
	le personnel de l'Agence?	le secteur?	les provinces?	la population?
Modifications de la législation et de la réglementation (<i>Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments</i> , Projet de loi C-80 — <i>Loi sur la salubrité et l'inspection des aliments au Canada</i> , Recouvrement des coûts)	Oui	Oui	Oui	Oui
Plan d'entreprise de 1997	Oui	Oui	Oui	Oui
Système d'inspection intégré	Oui	Oui	Sur certains aspects	Rien depuis le plan d'entreprise de 1997
Mise en oeuvre de l'approche HACCP	Oui	Oui	Oui	Sur certains aspects
Changement de cap dans le secteur non enregistré au fédéral	Oui	Non, mais on prévoit un peu de consultation	Non, mais on prévoit un peu de consultation	Non
Établissement des priorités dans l'ensemble des programmes et affectation des ressources en fonction du risque	Oui	Rien depuis le plan d'entreprise de 1997	Rien depuis le plan d'entreprise de 1997	Rien depuis le plan d'entreprise de 1997
Plan d'entreprise mis à jour	Oui	Limitée	Rien depuis le plan d'entreprise de 1997	Limitée

Source : Documents de l'ACIA et autres sources

et professionnels et un groupement de consommateurs.

- La nouvelle stratégie de l'Agence en matière de communications n'entrevoit que des communications à sens unique avec ses intervenants de l'extérieur et ne renferme pas de cadre de dialogue.
- L'Agence ne tient pas de compte rendu des réunions du comité exécutif.
- L'Agence ne consigne pas les conseils sur les aspects scientifiques que donne au président la vice-présidente associée à l'évaluation scientifique.

25.149 La salubrité des aliments revêt de l'importance pour tous les intéressés, des producteurs aux consommateurs. La consommation d'aliments insalubres peut avoir de graves conséquences. Par ailleurs, il y a de nombreux intervenants qui concourent à la salubrité des aliments. Voilà pourquoi il est important que l'Agence fonctionne de façon plus transparente en mettant à contribution tous ceux qui interviennent pour assurer la salubrité des aliments.

25.150 **L'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait élaborer et mettre en oeuvre un cadre global de communication des risques qui ferait participer tous les intervenants, s'il y a lieu, à la prise des décisions clés de gestion. Elle devrait définir des attentes claires et concrètes de rendement pour le plan d'entreprise et l'ensemble de ses initiatives. Elle devrait aussi élaborer et mettre en oeuvre promptement des systèmes de rapport sur le rendement qui lui permettront de fournir à cet égard le type d'information que prévoit la Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments.**

Réponse de l'Agence : L'ACIA, en tant qu'organisme gouvernemental responsable de la gestion quotidienne des risques, participe à un dialogue avec tous les intervenants. Les consultations avec ces

derniers font partie intégrante de ses services. L'ACIA prépare également un cadre de communication des risques conforme aux principes reconnus à l'échelle internationale. En adoptant les principes les plus actuels de la communication des risques, l'ACIA améliorera sa capacité de déterminer les moyens les plus appropriés et les plus efficaces pour diffuser l'information sur les risques.

Nous reconnaissons l'importance du dialogue avec et entre un large éventail d'intervenants. L'ACIA s'engage donc dans des communications bidirectionnelles grâce à ses relations avec les médias, à son site Web et à la prestation de services d'information. Elle veille également à améliorer sa démarche de consultation et de rayonnement pour inclure le plus grand nombre de groupes possibles, notamment les consommateurs et les intervenants en santé publique.

L'ACIA a précisé ses attentes préliminaires concernant le rendement, dans la récente mise à jour de son plan d'entreprise. Elle convient qu'il lui faut poursuivre ses efforts pour établir des objectifs de rendement. L'élaboration en cours d'un cadre de gestion du rendement jettera les assises pour l'établissement d'objectifs à cet égard.

L'ACIA diffuse l'information sur le rendement selon les lignes directrices du Conseil du Trésor, dans son rapport annuel et dans son rapport sur le rendement. Une version à jour du Cadre de planification, de rapport et de responsabilisation (CPRR) approuvé par le Conseil du Trésor en septembre 2000 définit les paramètres pour la présentation des rapports sur le rendement au niveau de l'organisation.

Un processus d'examen trimestriel visant à renforcer la présentation des rapports sur le rendement est mis à l'essai à l'ACIA. Tel qu'indiqué précédemment, ces systèmes de production de rapports seront

peaufinés et mis en place dans tous les services de l'ACIA.

Capacité globale de gestion

L'Agence continue à développer sa capacité de gestion

25.151 Même si notre vérification n'a pas porté sur la capacité globale de gestion de l'Agence, nous avons relevé un certain nombre de domaines dans lesquels l'organisme est encore en voie de se développer et qui ont influé sur la progression de ses initiatives. L'Agence est au courant des lacunes à combler et elle agit à l'égard de la plupart d'entre elles. Par exemple :

- Lors de sa création, l'Agence a dû intégrer 157 systèmes d'information et rendre ses systèmes conformes à l'an 2000. Elle a dû déployer d'énormes efforts pour fonder ces derniers dans 17 systèmes conformes à l'an 2000. Toutefois, un certain nombre de systèmes essentiels à la mission de l'Agence ne sont pas encore tout à fait opérationnels; il s'agit notamment du Programme d'activités multi-sectorielles, du Système de suivi des échantillons de laboratoire et du Système de contrôle des importations.
- L'Agence doit encore se doter d'une stratégie globale à l'égard de la gestion des risques en vue de se conformer à la politique du Conseil du Trésor. Cette stratégie l'aidera à prévoir les risques qui influent sur la réalisation de sa mission et à y faire face.
- Par suite de la restructuration d'envergure de 1998, il y a eu une rupture de continuité dans des postes particuliers de gestion, ce qui a compliqué la préservation de la mémoire institutionnelle.
- Une étude de vérification interne a fait ressortir que la gestion des dossiers inspirait peu confiance.

- Les analyses que l'Agence mène sur ses initiatives ne comportent pas couramment de volet financier.

Conclusion

25.152 Les pays étrangers qui importent nos produits examinent les programmes d'inspection des aliments de l'Agence et ils les perçoivent d'un bon œil. Cette rétroaction nous donne l'assurance que les programmes de l'Agence contribuent à assurer la salubrité de l'approvisionnement alimentaire.

25.153 La création de l'Agence et son premier plan d'entreprise ont suscité des attentes en ce qui concerne l'amélioration de la salubrité des aliments. L'Agence a amorcé un certain nombre d'initiatives pour s'acquitter de son mandat, qui est de gérer le système d'inspection des aliments avec efficacité et efficacie. Nous avons constaté que les progrès réalisés dans ces initiatives étaient variables et que, dans certains cas, il y a eu défaillance. Notre vérification a permis de cerner un certain nombre de secteurs dans lesquels l'Agence doit remédier à d'importants problèmes et veiller à ce que ses programmes soient conçus, structurés, organisés et mis en oeuvre de façon satisfaisante.

25.154 Dans notre examen de 21 dossiers d'inspection, nous avons relevé de nombreux cas où les mesures de conformité n'avaient pas permis de régler des problèmes de non-conformité dans les délais requis, que ce soit à cause des limites de la législation ou d'une intervention insuffisante de la part des inspecteurs. Bien que l'on ne puisse tirer de cet échantillon des conclusions générales sur les activités de conformité, nous nous inquiétons du fait qu'un certain nombre de problèmes n'aient pu être réglés pendant de nombreux mois et, dans certains cas, pendant des années.

25.155 Il y a aussi une autre source de préoccupation : la mesure du degré de réussite des initiatives et, en général, la

mesure du rendement de l'Agence dans la réalisation de ses objectifs. L'Agence n'a pas défini d'attentes et elle a élaboré de façon limitée des mesures du rendement qui permettraient de déterminer si ses initiatives et activités ont concouru à rehausser l'efficacité et l'efficacité du système d'inspection des aliments. Dans notre évaluation annuelle de l'information sur le rendement fournie dans le rapport de l'Agence, nous avons indiqué de façon soutenue que les lecteurs ne bénéficient pas de l'information dont ils auraient besoin pour comprendre dans quelle mesure l'Agence réalise ses objectifs.

25.156 Pour prendre des décisions éclairées, l'Agence ne dispose pas d'information importante à propos des dangers auxquels est exposé l'approvisionnement alimentaire et au sujet de leur incidence sur les humains.

Cette situation est compliquée par le fait que l'Agence doit compter sur des tiers pour obtenir une partie de cette information.

25.157 L'Agence a raté des occasions de tenir un débat public général sur des questions stratégiques clés, notamment les suivantes : compte tenu de son mandat, dans quelle mesure l'Agence devrait-elle inspecter le secteur non enregistré au fédéral? Devrait-elle continuer à donner à l'industrie beaucoup de latitude dans la mise en oeuvre de l'approche HACCP? Devrait-elle être un chef de file à l'échelle internationale dans la mise en oeuvre, dans le secteur des viandes, d'une approche HACCP remaniée? Il est important que l'Agence fasse participer les parties intéressées, y compris les parlementaires et le public, à un débat sur ces questions.



À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

- évaluer si les régimes d'inspection de l'Agence ont été conçus, structurés, organisés et mis en oeuvre de façon satisfaisante pour permettre l'atteinte de leurs objectifs de salubrité et autres objectifs;
- déterminer les facteurs et les contraintes qui influent sur l'élaboration et la mise en oeuvre des régimes d'inspection;
- déterminer si l'Agence, dans le cadre de son mandat d'inspection des aliments, met en oeuvre des initiatives propres à améliorer sa gestion des risques pour la salubrité des aliments.

Étendue

Notre vérification a porté sur les régimes de vérification et les programmes d'inspection des aliments que l'Agence utilise pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de salubrité des aliments et de protection du consommateur. Nous avons examiné un certain nombre des initiatives stratégiques qu'elle a lancées afin de gérer les risques pour la salubrité des aliments :

- le système d'inspection intégré;
- l'affectation des ressources en fonction du risque;
- les produits importés;
- les établissements non enregistrés au fédéral;
- la mise en oeuvre de l'approche HACCP;
- les activités de contrôle de la conformité et d'application;
- la gestion des ressources humaines.

En outre, nous avons évalué trois facteurs susceptibles d'influer sur le succès de ces initiatives :

- l'information propre à éclairer les décisions de gestion et à permettre une mesure du rendement;
- le cadre de communication des risques;
- la capacité intégrée.

Méthode

Nous avons interviewé du personnel de l'Agence au siège social de cette dernière à Ottawa, dans ses bureaux régionaux et dans les établissements de transformation. Nous avons parlé à la direction d'un certain nombre de ces établissements. Nous avons obtenu et examiné divers documents, y compris des lois et des règlements, des documents de l'Agence, des manuels de politiques et de procédures, des dossiers d'inspection, des comptes rendus de réunion, des documents de planification, des études, des vérifications et de l'information provenant de sites Web. Nous avons enfin interviewé du personnel des programmes provinciaux d'inspection des aliments ainsi que du United States Department of Agriculture et de la Food and Drug Administration.

Afin d'évaluer la pertinence et la cohérence des activités de contrôle de la conformité, nous avons examiné les dossiers d'inspection de 21 établissements (six non enregistrés au fédéral et 15 enregistrés). Nous avons choisi au moins un dossier provenant de chacun des quatre centres opérationnels de l'Agence (Atlantique, Québec, Ontario, Ouest). Neuf établissements avaient fait l'objet de poursuites au cours de la dernière moitié de 1999, et 12 avaient procédé à un rappel d'aliments à un moment quelconque, entre juin 1998 et mars 2000.

Critères

Nous avons tiré nos critères de vérification de sources diverses : législations et règlements, rapports sur le rendement, rapports annuels et plans d'activités intégrés de l'Agence; attentes formulées par le General Accounting Office lors des vérifications du Système de salubrité des aliments des États-Unis; travail du Groupe de mise en oeuvre du Système canadien d'inspection des aliments; et travail antérieur et en cours de notre bureau. Ces critères ont été conçus de façon à nous permettre d'examiner les questions soulevées dans notre rapport au chapitre 24, « Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité ».

Nous nous attendions à ce que l'Agence ait pris les mesures suivantes :

- analyser les divers régimes de réglementation;
- élaborer des politiques et procédures claires pour le traitement des plaintes;
- mettre sur pied des structures efficaces de reddition de comptes et d'examen qui cadrent avec son approche de la réglementation;
- préparer des énoncés clairs de ses principes éthiques directeurs ainsi qu'une politique sur les conflits d'intérêts;
- élaborer des politiques claires en vue de l'établissement d'un régime de recouvrement des coûts;
- établir des rapports clairs, fidèles, exhaustifs et opportuns à l'intention de la direction et du Parlement;
- déterminer et classer par ordre de priorité les menaces à la salubrité des aliments et prendre en compte ces dernières dans le processus de prise de décisions;
- concevoir et mettre en oeuvre des programmes d'inspection des aliments afin de protéger la population contre les risques pour la salubrité des aliments.

D'autres attentes plus spécifiques sont présentées dans chacune des sections de ce chapitre.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins

Directeur principal : Neil Maxwell

Auteur du chapitre : Linda Anglin

Robert Anderson

Jacques-André Cloutier

Anthony Levita

Eimer Quinn

Deodat Sharma

Frances Taylor

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Neil Maxwell.