



**Printemps 2019**

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

**Rapport de l'auditeur indépendant**

**RAPPORT 1**

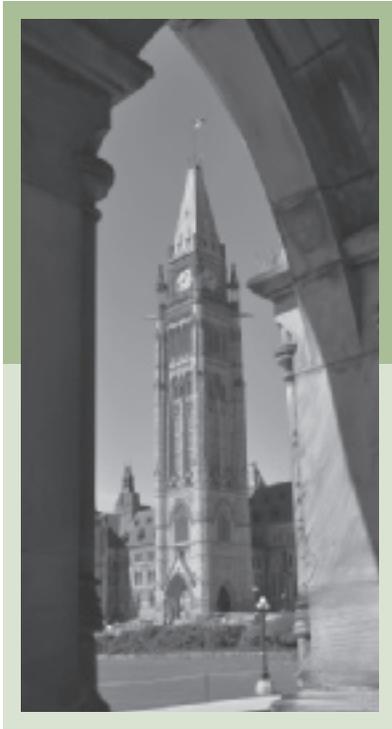
Les espèces aquatiques envahissantes



Bureau du  
vérificateur général  
du Canada

Office of the  
Auditor General  
of Canada





**Printemps 2019**

## **Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada**

---

**Rapport de l'auditeur indépendant**

### **RAPPORT 1**

**Les espèces aquatiques envahissantes**



Bureau du  
vérificateur général  
du Canada

Office of the  
Auditor General  
of Canada

## Rapport d'audit de performance

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

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

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

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

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

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca).

*This document is also available in English.*

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le vérificateur général du Canada, 2019.

N° de catalogue FA1-26/2019-1-1F-PDF

ISBN 978-0-660-29843-6

ISSN 2561-181X (Imprimé)

ISSN 2561-1828 (En ligne)

# Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
Information générale .....	1
Objet de l'audit .....	5
<b>Constatations, recommandations et réponses</b>	<b>6</b>
Évaluer les risques posés par les espèces aquatiques envahissantes .....	6
Pêches et Océans Canada n'a pas systématiquement évalué ni surveillé les menaces .....	6
Prévenir l'établissement d'espèces aquatiques envahissantes .....	11
Pêches et Océans Canada n'avait pas d'approche stratégique pour prévenir l'introduction et la propagation d'espèces aquatiques envahissantes au Canada .....	12
Pêches et Océans Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada n'ont pas fait respecter adéquatement le <i>Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes</i> .....	16
Pêches et Océans Canada n'est pas intervenu rapidement pour contrer les menaces connues .....	23
<b>Conclusion</b>	<b>27</b>
<b>À propos de l'audit</b>	<b>28</b>
<b>Tableau des recommandations</b>	<b>33</b>



# Introduction

## Information générale

---

### Espèces aquatiques envahissantes

1.1 Les espèces envahissantes sont des plantes, des animaux (y compris des poissons) ou des micro-organismes qui, après avoir été introduits dans un milieu naturel qui n'est pas le leur, peuvent nuire à l'environnement, à l'économie ou à la société. Les espèces envahissantes peuvent déloger les espèces indigènes en leur livrant concurrence pour les sources de nourriture, en dégradant les habitats et en transmettant de nouvelles maladies. Ces méfaits peuvent entraîner une réduction de la biodiversité.

1.2 Le nombre d'espèces de poissons, de mollusques et de plantes indigènes à risque au Canada ne cesse de croître depuis des décennies. Cette augmentation s'explique en grande partie par la présence d'espèces envahissantes. Le *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes* comprend environ 174 espèces.

1.3 L'invasion d'une espèce (voir la pièce 1.1) commence par la **voie d'entrée** de l'espèce au Canada. L'être humain peut déplacer l'espèce hors de son milieu naturel (ce qu'on appelle l'**introduction**). L'espèce se reproduit et **s'établit**, puis elle **se propage** dans d'autres régions.

1.4 Les espèces aquatiques envahissantes peuvent :

- avoir un effet néfaste sur les pêches, le transport maritime, l'aquaculture et le tourisme;
- exercer des pressions sur les fonctions, les processus et la structure des écosystèmes;
- polluer les plages et souiller les quais;
- endommager les installations hydroélectriques et les usines de filtration de l'eau potable.

---

**Voie d'entrée** — Voie par laquelle une espèce envahissante s'introduit dans un nouveau milieu.

**Introduction** — Déplacement délibéré ou accidentel et libération d'une espèce hors de son aire de répartition naturelle, dans une nouvelle aire.

**Établissement** — Reproduction fructueuse d'une espèce en nombre suffisant pour assurer la survie de l'espèce.

**Propagation** — Le fait pour une espèce introduite de s'étendre au-delà de l'aire où elle a été introduite et où elle s'est établie.

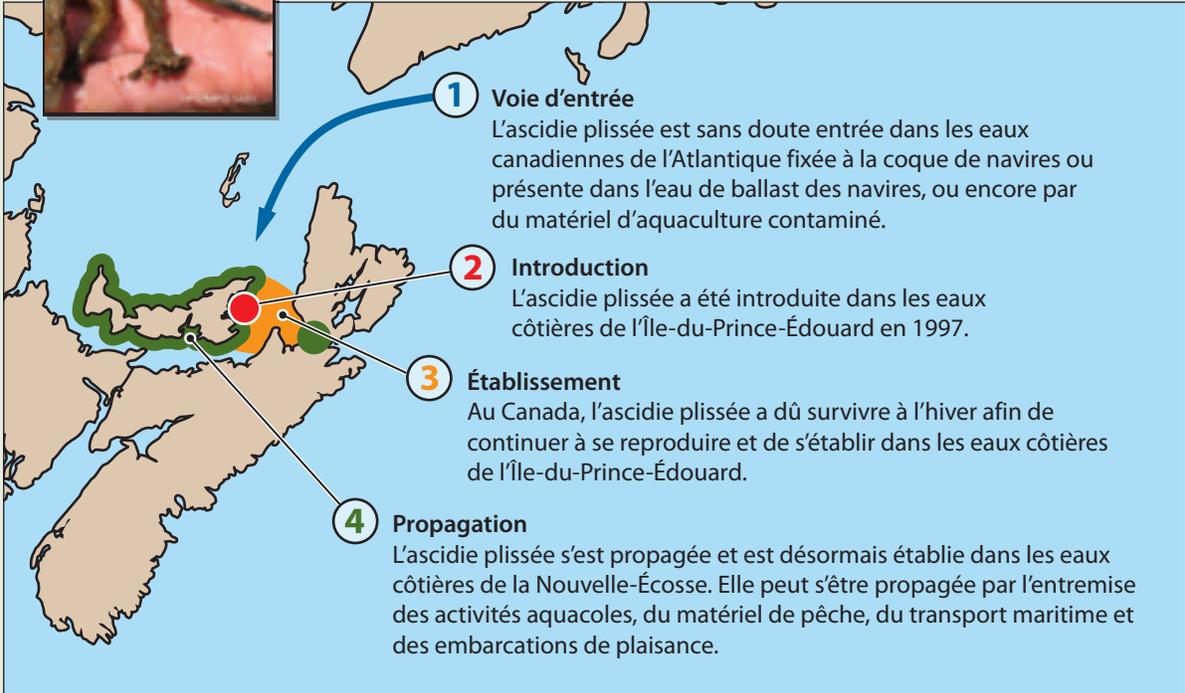
Source : D'après les définitions du Programme de partenariat sur les espèces exotiques envahissantes d'Environnement et Changement climatique Canada, et des renseignements de Pêches et Océans Canada

## Pièce 1.1 Le cas de l'ascidie plissée : le mécanisme d'invasion des espèces



Considérée comme une des pires espèces envahissantes du monde, l'ascidie plissée est un invertébré qui forme des colonies denses et abondantes. Des chercheurs universitaires et gouvernementaux ont estimé que les pertes occasionnées par cette espèce à l'industrie canadienne des mollusques et des crustacés s'élevaient à plusieurs dizaines de millions de dollars. Voici comment cette espèce s'est propagée.

Photo : Pêches et Océans Canada



- 1 Voie d'entrée**  
L'ascidie plissée est sans doute entrée dans les eaux canadiennes de l'Atlantique fixée à la coque de navires ou présente dans l'eau de ballast des navires, ou encore par du matériel d'aquaculture contaminé.
- 2 Introduction**  
L'ascidie plissée a été introduite dans les eaux côtières de l'Île-du-Prince-Édouard en 1997.
- 3 Établissement**  
Au Canada, l'ascidie plissée a dû survivre à l'hiver afin de continuer à se reproduire et de s'établir dans les eaux côtières de l'Île-du-Prince-Édouard.
- 4 Propagation**  
L'ascidie plissée s'est propagée et est désormais établie dans les eaux côtières de la Nouvelle-Écosse. Elle peut s'être propagée par l'entremise des activités aquacoles, du matériel de pêche, du transport maritime et des embarcations de plaisance.

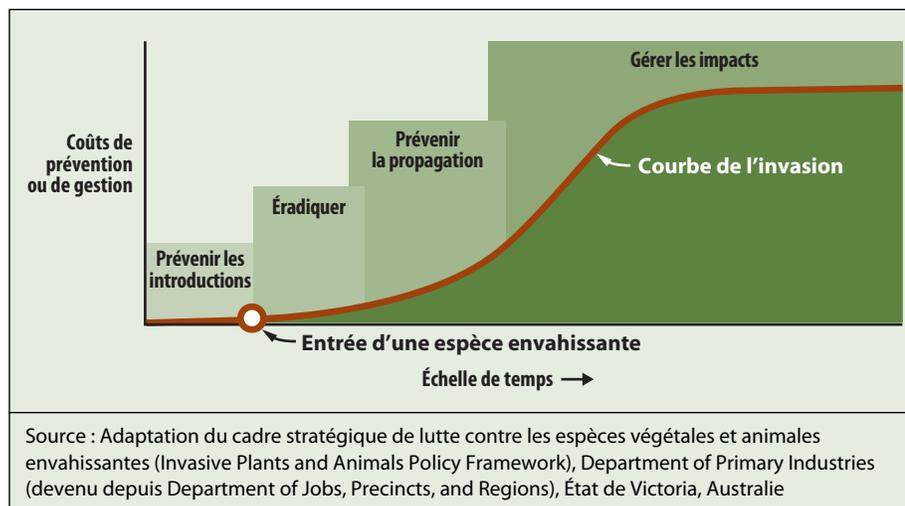
Source : D'après des renseignements fournis par Pêches et Océans Canada

Ces espèces ont des répercussions socioéconomiques et sanitaires, et peuvent avoir des effets socioculturels profonds sur les peuples autochtones et les collectivités qui dépendent des ressources en eau.

1.5 La gestion des espèces aquatiques envahissantes coûte cher. Par exemple, selon la Commission des pêcheries des Grands Lacs, le Canada et les États-Unis ont alloué un budget combiné d'environ 40 millions de dollars CAN pour l'exercice 2019-2020 afin de contrôler une seule espèce, la lamproie marine, qui nuit considérablement aux pêches dans les Grands Lacs.

1.6 Il est en général bien moins coûteux de prévenir l'introduction d'une espèce aquatique envahissante dans un milieu que de gérer sa présence après coup (voir la pièce 1.2). De fait, la facture s'alourdit lorsqu'il faut éradiquer une espèce, empêcher sa propagation ou gérer ses répercussions une fois qu'elle est établie. Il est donc primordial de détecter le plus tôt possible l'introduction d'une espèce et de prendre rapidement des mesures pour l'empêcher de s'établir.

**Pièce 1.2 Il est moins coûteux de prévenir l'introduction d'une espèce aquatique envahissante que de tarder à agir et de la gérer lorsqu'elle est établie**



1.7 Les changements climatiques peuvent rendre les habitats plus vulnérables aux espèces aquatiques envahissantes. Le réchauffement des eaux permet à un plus grand nombre d'espèces aquatiques non indigènes de survivre aux hivers canadiens. Bien qu'il puisse être difficile, voire impossible, d'empêcher des espèces de coloniser de nouveaux habitats (souvent en se propageant vers le nord) en raison de la hausse des températures, il est possible de gérer certaines des voies d'entrée liées aux activités humaines par lesquelles les espèces s'introduisent au pays. Par exemple, on peut empêcher les espèces de se fixer aux bateaux de plaisance en décontaminant les surfaces exposées.

**Pêches et Océans Canada  
et l'Agence des services  
frontaliers du Canada**

1.8 Aux termes de la *Loi sur les pêches*, Pêches et Océans Canada s'est vu confier un vaste mandat visant à protéger les poissons et leur habitat. Le *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes* de 2015 donne au Ministère des moyens supplémentaires pour prévenir l'introduction et la propagation d'espèces aquatiques envahissantes et gérer les espèces qui sont déjà établies. De plus, des responsables fédéraux, provinciaux et territoriaux peuvent être habilités à mener des actions préventives et être désignés à titre d'agents des pêches ou de gardes-pêche pour faire respecter le règlement fédéral.

1.9 Pêches et Océans Canada administre le programme scientifique sur les espèces aquatiques envahissantes. Par ailleurs, le Ministère a lancé le Programme national sur les espèces aquatiques envahissantes en 2017. Ces programmes visent à :

- prévenir l'introduction d'espèces aquatiques envahissantes;
- intervenir rapidement dès qu'une nouvelle espèce envahissante est détectée;

- maîtriser la propagation des espèces déjà établies;
- travailler avec d'autres ordres de gouvernement en vue d'assurer la prise de mesures cohérentes à l'échelle du pays et de collaborer sur divers problèmes de gestion des espèces aquatiques envahissantes.

1.10 Les responsables du Programme de lutte contre la carpe asiatique du Ministère ont été chargés de mener les activités de prévention et d'intervention visant les espèces de carpe asiatique.

1.11 L'Agence des services frontaliers du Canada aide Pêches et Océans Canada à faire respecter les interdictions d'importation stipulées dans le *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes*. La *Loi sur les douanes* autorise les agents des services frontaliers à examiner et à retenir à la frontière toute marchandise importée qui est prohibée ou contrôlée aux termes de divers règlements, notamment le *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes*.

---

#### Objectifs d'Aichi pour la biodiversité

1.12 Depuis plusieurs décennies, le Canada prend des engagements tant à l'échelle internationale que nationale pour contrer les risques posés par les espèces envahissantes. Le Canada a signé la Convention sur la diversité biologique, adoptée par les Nations Unies en 1992. En 2010, il a renouvelé son engagement en souscrivant à l'**Objectif d'Aichi pour la biodiversité** n° 9 : « D'ici à 2020, les espèces exotiques envahissantes et les voies d'introduction sont identifiées et classées en ordre de priorité, les espèces prioritaires sont contrôlées ou éradiquées et des mesures sont en place pour gérer les voies de pénétration, afin d'empêcher l'introduction et l'établissement de ces espèces. »

---

#### Objectifs de développement durable des Nations Unies



1.13 En 2015, le Canada s'est engagé à atteindre les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies. Le présent audit appuie l'objectif concernant la vie terrestre (Objectif 15 des **Objectifs de développement durable des Nations Unies**), qui établit notamment la cible suivante : « D'ici à 2020, prendre des mesures pour empêcher l'introduction d'espèces exotiques envahissantes, atténuer sensiblement les effets que ces espèces ont sur les écosystèmes terrestres et aquatiques et contrôler ou éradiquer les espèces prioritaires. »

---

**Objectifs d'Aichi pour la biodiversité** — Objectifs visant à réduire la perte de biodiversité à l'échelle mondiale, régionale et nationale d'ici à 2020. Ces objectifs ont été élaborés dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies, à laquelle le Canada est partie.

**Objectifs de développement durable des Nations Unies** — Liste de 17 objectifs ambitieux visant à réaliser un développement social, économique et environnemental durable dans le monde entier, établis dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies.

1.14 Pêches et Océans Canada est le ministère fédéral chargé de coordonner les efforts de lutte contre les espèces aquatiques envahissantes et de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs internationaux. L'Agence des services frontaliers du Canada s'est engagée à aider le Canada à atteindre ses objectifs en matière de biodiversité.

## Objet de l'audit

1.15 L'audit visait à déterminer si Pêches et Océans Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada avaient pris des mesures adéquates pour prévenir l'établissement d'espèces aquatiques envahissantes dans les eaux canadiennes. Nous avons examiné les activités menées par ces deux organisations pour prévenir l'introduction d'espèces envahissantes, détecter les invasions et prendre des mesures d'intervention, et empêcher la propagation des espèces aquatiques envahissantes.

1.16 Plus particulièrement, nous avons examiné si Pêches et Océans Canada avait :

- déterminé les espèces et les voies d'entrée qui posaient les plus grands risques;
- mis en œuvre une approche stratégique pour prévenir l'introduction et la propagation d'espèces aquatiques envahissantes;
- fait respecter le *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes*;
- pris des mesures d'intervention rapide pour contrer les menaces d'invasion.

1.17 Nous avons aussi vérifié si l'Agence des services frontaliers du Canada avait contribué à faire respecter le *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes* aux postes-frontières internationaux.

1.18 Cet audit est important parce que les espèces aquatiques envahissantes peuvent dévaster la biodiversité et les fonctions écosystémiques. Ces espèces peuvent livrer une concurrence féroce aux espèces indigènes pour se nourrir et survivre, causant des dommages aux poissons, à leur habitat et aux pêches. Cela peut avoir des répercussions négatives sur les collectivités et les peuples autochtones qui sont tributaires de ces ressources. Les espèces aquatiques envahissantes peuvent non seulement endommager les infrastructures, mais aussi souiller les plages et mettre à mal la pêche sportive, ce qui nuit au tourisme et aux économies locales.

1.19 Nous n'avons pas examiné les mesures prises par Pêches et Océans Canada pour gérer les espèces aquatiques envahissantes qui étaient déjà établies au pays. Nous n'avons pas non plus examiné la surveillance exercée par Transports Canada sur les espèces aquatiques envahissantes, notamment la réglementation de l'eau de ballast.

1.20 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 28 à 32), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

## Constatations, recommandations et réponses

### Message général



1.21 Dans l'ensemble, nous avons constaté que Pêches et Océans Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada n'avaient pas pris les mesures requises pour empêcher des espèces aquatiques envahissantes comme la moule zébrée, le crabe vert et les espèces de tunicier de s'établir dans les eaux canadiennes, même s'ils s'étaient engagés à le faire à maintes reprises au fil des ans. Pêches et Océans Canada n'avait pas déterminé les espèces ni les voies d'entrée qui posaient les plus grands risques pour l'environnement et l'économie du pays ainsi que pour la santé et les activités des Canadiens, et il n'avait pas non plus identifié les espèces qui devaient être réglementées en priorité.

1.22 Pêches et Océans Canada avait toutefois pris d'importantes mesures pour prévenir l'établissement des espèces de carpe asiatique dans les Grands Lacs et, en 2017, le Ministère a reçu des fonds supplémentaires pour lutter contre les espèces aquatiques envahissantes.

1.23 Nous avons aussi constaté que Pêches et Océans Canada n'avait pas établi de distinction entre ses responsabilités et les responsabilités des provinces et des territoires à l'égard des espèces aquatiques envahissantes. Le fait de ne pas connaître les tâches qui incombent à chaque ordre de gouvernement suscite des incertitudes quant à savoir qui devrait agir lorsqu'une nouvelle espèce envahissante est détectée. En outre, le *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes* n'a pas été appliqué adéquatement, en partie à cause des faiblesses du Ministère et de l'Agence pour ce qui est de fournir aux agents des pêches et aux agents des services frontaliers l'équipement et la formation nécessaires pour prévenir l'introduction d'espèces aquatiques envahissantes au Canada.

## Évaluer les risques posés par les espèces aquatiques envahissantes

### Pêches et Océans Canada n'a pas systématiquement évalué ni surveillé les menaces

#### Ce que nous avons constaté

1.24 Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada n'avait pas déterminé les espèces aquatiques envahissantes ni les voies d'entrée qui posaient les plus grands risques pour le Canada. Le Ministère n'avait pas de processus cohérent pour déterminer les évaluations qui étaient les plus importantes, n'avait pas de registre complet de ses évaluations des risques

et ne disposait pas d'une méthode systématique pour examiner les résultats des évaluations en vue de déterminer comment les utiliser.

1.25 Nous avons aussi constaté que Pêches et Océans Canada n'avait pas systématiquement recueilli ni gardé à jour des informations pour surveiller les espèces aquatiques envahissantes ou l'ampleur de leur propagation.

1.26 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- l'identification et l'évaluation des espèces et des voies d'entrée à risque élevé;
- la surveillance et le suivi de la présence et de la propagation des espèces aquatiques envahissantes.

---

#### Importance de cette constatation

1.27 Cette constatation est importante parce qu'une évaluation systématique des risques — **évaluation des risques biologiques** et **évaluation des risques socioéconomiques** — permettrait à Pêches et Océans Canada d'identifier les espèces aquatiques et les voies d'entrée qui posent les plus grands risques biologiques et socioéconomiques, et qui sont susceptibles de causer les dommages les plus importants. Le Ministère a besoin de cette information pour déterminer les espèces qu'il devrait surveiller ou réglementer, et les espèces qu'il devrait tenter d'éradiquer de toute urgence, si leur présence est confirmée.

---

#### Contexte

1.28 Il y a 17 ans, nous avons effectué un audit sur les espèces envahissantes : le *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable* (octobre 2002), chapitre 4, « Les espèces envahissantes ». Nous avons alors recommandé à Pêches et Océans Canada de trouver un moyen de recenser et d'évaluer les risques posés par les espèces aquatiques envahissantes, et de tirer parti de ce moyen pour établir les priorités et les objectifs en la matière.

1.29 Il y a 11 ans, nous avons effectué un autre audit de Pêches et Océans Canada, qui était aussi axé sur les espèces aquatiques envahissantes : le *Rapport Le Point du commissaire à l'environnement et au développement durable* (mars 2008), chapitre 6, « Écosystèmes — Le contrôle des espèces

---

**Évaluation des risques biologiques** — Évaluation qui tient compte de la biologie de l'espèce, des sources de propagation, des voies d'entrée et des risques potentiels pour déterminer la probabilité qu'une espèce aquatique envahissante soit introduite au pays et l'importance probable des conséquences, le cas échéant, sur les écosystèmes et populations de poissons clés. L'évaluation peut viser soit une voie d'entrée soit une espèce.

**Évaluation des risques socioéconomiques** — Évaluation qui porte sur la probabilité et l'ampleur des répercussions possibles de l'établissement d'une espèce aquatique envahissante. L'évaluation peut comprendre les répercussions sur les secteurs industriels, le tourisme, l'emploi et les collectivités.

aquatiques envahissantes ». Dans sa réponse à nos recommandations, le Ministère avait indiqué qu'il s'employait à évaluer les risques posés par les espèces aquatiques envahissantes détectées et potentielles, ainsi que leurs voies d'entrée au pays, afin de guider les activités de programme et de poser les assises de la gestion de ces espèces.

---

## Recommandations

1.30 Nos recommandations relativement aux secteurs examinés sont présentées aux paragraphes 1.36 et 1.40.

---

## Analyse à l'appui de la constatation

1.31 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si Pêches et Océans Canada avait évalué les risques biologiques et socioéconomiques pour déterminer les espèces aquatiques envahissantes et les voies d'entrée qu'il importait le plus de réglementer. Nous avons aussi examiné si le Ministère avait surveillé la présence et la propagation des espèces aquatiques envahissantes qui étaient considérées comme posant les plus grands risques pour le Canada, et s'il avait fait un suivi en la matière.

1.32 **L'identification et l'évaluation des espèces et des voies d'entrée à risque élevé** — Pêches et Océans Canada a reconnu l'importance de procéder à des évaluations des risques biologiques et socioéconomiques pour comprendre les risques associés aux espèces aquatiques envahissantes et aux voies d'entrée très susceptibles de causer des dommages. Toutefois, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas établi de processus cohérent pour déterminer les évaluations qui étaient nécessaires. Par conséquent, il ne pouvait pas démontrer qu'il avait réalisé les évaluations essentielles pour identifier les espèces et les voies d'entrée posant les plus grands risques ainsi que la nature de ces risques. En outre, le Ministère n'avait aucune estimation fiable du nombre d'espèces aquatiques envahissantes constituant une menace pour le Canada.

1.33 Le Ministère a réalisé divers travaux d'évaluation des risques biologiques, notamment quelques évaluations détaillées des risques biologiques (selon un processus officiel d'examen par des pairs), des évaluations préalables moins détaillées et des études à l'appui de travaux plus approfondis. Nous avons cependant constaté que le Ministère n'appliquait pas systématiquement ses méthodes d'évaluation préalable et qu'il n'avait pas déterminé quand il devait réaliser chaque type d'évaluation. De plus, le Ministère ne disposait pas de données exhaustives sur les évaluations qu'il avait déjà effectuées, et il n'avait pas de processus systématique d'évaluation des résultats pour établir les mesures supplémentaires à prendre.

1.34 Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas déterminé si les évaluations qu'il avait réalisées étaient celles qui étaient les plus nécessaires. Il a pu nous remettre des évaluations détaillées des risques biologiques, réalisées entre 2014 et 2018, pour une espèce et pour trois voies d'entrée. Le Ministère a aussi fourni trois évaluations des

risques socioéconomiques pour cinq espèces, qu'il avait réalisées au cours de cette même période. Si le Ministère n'a réalisé que peu d'évaluations socioéconomiques, c'est notamment parce que, selon ses directives sur les évaluations des risques socioéconomiques pour les espèces aquatiques envahissantes, il peut réaliser ces évaluations seulement s'il possède des informations détaillées sur les risques biologiques posés par l'espèce en question.

1.35 En l'absence d'un mécanisme lui permettant de savoir s'il avait réalisé les évaluations des risques qui étaient les plus nécessaires, le Ministère n'avait pas de tableau complet de la gamme, de l'ampleur ni de l'importance des risques posés par les espèces aquatiques envahissantes ou par certaines voies d'entrée dans l'ensemble du pays.

1.36 **Recommandation** — Pêches et Océans Canada devrait définir et mettre en œuvre une approche cohérente pour déterminer les évaluations des risques biologiques et socioéconomiques qui sont nécessaires, et les réaliser.

***Réponse de Pêches et Océans Canada** — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada élabore actuellement une approche systématique pour déterminer quelles évaluations des risques biologiques et des risques socioéconomiques devraient être effectuées. De plus, le Ministère s'appuiera sur les outils d'évaluation préalable développés précédemment. Les évaluations des risques seront entreprises en fonction de la capacité.*

*D'ici le 31 mars 2021, Pêches et Océans Canada élaborera une approche systématique pour déterminer quelles évaluations des risques biologiques et socioéconomiques sont requises.*

1.37 **La surveillance et le suivi de la présence et de la propagation des espèces aquatiques envahissantes** — Nous avons constaté que faute d'une vue d'ensemble des risques posés par les espèces envahissantes, Pêches et Océans Canada n'avait pas pu prendre de décisions éclairées, à l'échelle nationale, sur les espèces et les voies d'entrée à surveiller. Il a plutôt fondé ses décisions relatives aux activités de surveillance des espèces sur ses discussions avec les parties prenantes à l'échelon régional. Il a décidé de surveiller les espèces envahissantes qui avaient déjà été détectées, en concentrant ses efforts sur les espèces de tunicier et de carpe asiatique, la moule zébrée et le crabe vert. Le Ministère ne savait cependant pas si ces espèces étaient celles qui avaient le plus besoin d'être surveillées.

1.38 Nous avons constaté que même si Pêches et Océans Canada était la principale organisation chargée de surveiller les espèces aquatiques envahissantes au Canada, le Ministère ne possédait pas de données suffisantes pour avoir une vue d'ensemble des espèces envahissantes qui étaient déjà établies au pays et des régions touchées. Le Ministère ne disposait pas d'une base de données ou d'une plateforme commune lui permettant de surveiller les espèces envahissantes ou l'étendue de leur

propagation géographique, et il n'a pas participé à l'établissement d'une telle base de données ou d'une telle plateforme. Au moment de notre audit, la plupart des bureaux régionaux du Ministère enregistraient des données dans des bases de données multipartites qui n'étaient pas connectées entre elles. Les employés du Ministère enregistraient parfois leurs données dans des bases de données auxquelles seulement quelques utilisateurs avaient accès.

1.39 Pêches et Océans Canada a contribué à l'établissement de l'indicateur sur les espèces exotiques envahissantes nouvellement établies au Canada d'Environnement et Changement climatique Canada. Cependant, Pêches et Océans Canada craignait que l'indicateur ne reflète pas fidèlement l'ensemble de la situation des espèces aquatiques envahissantes au pays. En 2017, cet indicateur a indiqué qu'aucune nouvelle espèce envahissante ne s'était établie au Canada entre 2012 et 2015. Cependant, l'indicateur n'a pas tenu compte des données sur les espèces qui se propageaient au sein du pays ni sur les espèces qui faisaient encore l'objet d'efforts d'éradication précoce. Nous avons constaté qu'en dépit de ses préoccupations au sujet de la conception et de la pertinence de cet indicateur, Pêches et Océans Canada n'avait pas compilé ses propres données fiables sur le nombre d'espèces aquatiques envahissantes nouvellement établies au Canada ni sur l'ampleur de leur propagation au pays.

1.40 **Recommandation** — Pêches et Océans Canada devrait établir et coordonner une base de données ou une plateforme nationale qui permettrait au Ministère et aux parties prenantes de surveiller et de mettre en commun l'information sur l'introduction et la propagation des espèces. Cette information devrait aider le Ministère à prendre des décisions éclairées sur l'affectation de ses ressources aux activités de prévention et de suivi.

**Réponse de Pêches et Océans Canada** — *Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada souscrit à l'élaboration et à la coordination d'une plateforme de données nationale qui pourrait orienter les prises de décision du Ministère concernant l'affectation des ressources et les activités de gestion.*

*Pour brosser un véritable portrait national, Pêches et Océans Canada devra compter sur les provinces, territoires et autres partenaires et intervenants qui transmettront leurs données et renseignements et en permettront l'accès, particulièrement dans les domaines où le Ministère n'a pas déjà mené de recherches ou réalisé une surveillance.*

*D'ici le 31 mars 2022, Pêches et Océans Canada préparera et évaluera des options pour la création d'une plateforme de données.*

## Prévenir l'établissement d'espèces aquatiques envahissantes

---

### Contexte

1.41 Au cours des 15 dernières années, le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes et le commissaire à l'environnement et au développement durable ont publié des rapports qui concluaient que Pêches et Océans Canada ne s'était pas attaqué aux problèmes causés par les espèces aquatiques envahissantes avec la rapidité voulue. Dans son plus récent rapport, publié en 2013, le Comité a exhorté le gouvernement à définir un cadre et une stratégie de financement pour contrôler les espèces aquatiques envahissantes.

1.42 Jusqu'en 2015, le Canada n'avait pas de réglementation nationale sur les espèces aquatiques envahissantes. Des provinces et des territoires avaient certes légiféré en la matière, mais l'absence d'une approche nationale cohérente a donné lieu à des lacunes dans la surveillance exercée. Le *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes* de 2015 interdit l'introduction, l'importation, la possession, le transport et la remise à l'eau de certaines espèces. Il contient une liste de 103 espèces et groupes d'espèces (environ 174 espèces en tout). Pêches et Océans Canada prévoyait ajouter des espèces à cette liste ou en enlever à l'avenir, en fonction des résultats des évaluations des risques biologiques et socioéconomiques effectuées.

1.43 Pêches et Océans Canada a indiqué que la mise en œuvre du *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes* était la pierre angulaire de ses efforts de lutte contre l'introduction et la propagation d'espèces aquatiques envahissantes. En 2017, il a commencé à recevoir des fonds pour procéder à la mise en œuvre du Règlement. Cette même année, le budget fédéral a octroyé au Ministère 43,8 millions de dollars sur cinq ans pour prévenir l'introduction d'espèces aquatiques envahissantes, intervenir en cas de détection d'une nouvelle espèce et gérer la propagation des espèces déjà établies. Le gouvernement fédéral a aussi approuvé un budget permanent de 10,8 millions de dollars par année après l'exercice 2021-2022. Ces fonds sont venus s'ajouter aux crédits annuels de 4,1 millions de dollars que le Ministère recevait déjà pour financer la recherche scientifique et les évaluations des risques, soutenir l'élaboration de règlements et contrôler la lamproie marine. Des portions importantes des nouveaux crédits du Ministère ont été réservées pour financer le Programme de lutte contre la carpe asiatique et le Programme de lutte contre la lamproie marine.

## Pêches et Océans Canada n'avait pas d'approche stratégique pour prévenir l'introduction et la propagation d'espèces aquatiques envahissantes au Canada

---

### Ce que nous avons constaté

1.44 Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada avait élaboré le *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes* de 2015 sans toujours se fonder sur des données scientifiques pour déterminer les espèces qui devaient être réglementées. En 2018, le Ministère n'avait toujours pas instauré de processus pour sélectionner les espèces à inscrire dans le Règlement lors de sa prochaine modification.

1.45 Nous avons aussi constaté que Pêches et Océans Canada n'avait pas établi de distinction entre ses responsabilités réglementaires et celles des provinces et des territoires, notamment pour clarifier qui était responsable des plantes d'eau douce envahissantes.

1.46 Au moment de notre audit, le Ministère avait rédigé des ébauches de plans de travail pour son Programme national sur les espèces aquatiques envahissantes, mais il n'avait pas peaufiné les orientations stratégiques du Programme en vue de guider ses activités de planification et l'affectation des ressources.

1.47 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- l'identification des espèces aquatiques envahissantes devant être réglementées;
- la définition des responsabilités;
- l'établissement d'orientations stratégiques.

---

### Importance de cette constatation

1.48 Cette constatation est importante parce que pour prévenir l'entrée d'espèces aquatiques envahissantes au pays, il faut tout d'abord déterminer les espèces qui doivent être réglementées, les modalités d'affectation des ressources et du personnel, ainsi que les responsabilités de chacun.

---

### Recommandations

1.49 Nos recommandations relativement aux secteurs examinés sont présentées aux paragraphes 1.53, 1.56 et 1.59.

---

### Analyse à l'appui de la constatation

1.50 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons vérifié si Pêches et Océans Canada :

- s'était fondé sur des données scientifiques pour déterminer les espèces devant être réglementées;
- avait collaboré avec les provinces et les territoires pour définir clairement ses responsabilités;

- avait défini des orientations stratégiques pour guider ses activités de prévention.

**1.51 L'identification des espèces aquatiques envahissantes devant être réglementées** — Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada n'avait pas déterminé les espèces envahissantes et les voies d'entrée qui étaient prioritaires, en vue de les inclure dans le *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes* de 2015. Le Ministère n'avait pas de processus reposant sur des données scientifiques pour identifier les espèces devant être réglementées, même s'il avait lui-même reconnu que cela était important.

1.52 Le Règlement vise environ 174 espèces aquatiques. Or, le Ministère a pu démontrer qu'il avait évalué seulement les risques biologiques posés par 14 % et les risques socioéconomiques posés par 5 % de ces espèces avant d'élaborer le Règlement. En 2018, il n'avait toujours pas instauré de processus pour sélectionner les espèces à inscrire dans le Règlement lors de sa prochaine modification.

**1.53 Recommandation** — Pêches et Océans Canada devrait élaborer et mettre en œuvre un processus qui repose sur des données scientifiques pour déterminer les espèces, les voies d'entrée ou les zones qui devraient être visées par le *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes*.

**Réponse de Pêches et Océans Canada** — *Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada élaborera un processus d'inscription pour l'ajout de nouvelles espèces en vertu du Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes. Ce travail sera réalisé en étroite collaboration avec les provinces et territoires par l'intermédiaire du Comité national sur les espèces aquatiques envahissantes. Le processus d'inscription comprendra des renseignements scientifiques, notamment les évaluations préalables des résultats d'analyses de risques biologiques et socioéconomiques, ainsi que les analyses coûts/avantages exigées en vertu du processus réglementaire du Canada.*

*D'ici le 31 mars 2021, Pêches et Océans Canada aura un processus d'inscription qui sera prêt à être avalisé à l'échelle nationale par les provinces et territoires.*

**1.54 La définition des responsabilités** — Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada ne savait pas avec certitude si ses responsabilités en matière de réglementation des espèces aquatiques envahissantes incluaient les plantes d'eau douce (voir la pièce 1.3). Le Ministère a reconnu qu'il lui incombait peut-être de réglementer les plantes d'eau douce, mais nous avons constaté qu'il n'avait pas encore arrêté de conclusion à ce sujet. Le *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes* a été adopté en 2015, mais aucune espèce végétale n'y est mentionnée.

### Pièce 1.3 Étude de cas du myriophylle en épi : Pêches et Océans Canada n'était pas prêt à lutter contre les invasions de plantes aquatiques

#### Comprendre la menace

Le myriophylle en épi est une plante aquatique envahissante qui suscite l'inquiétude. L'espèce est déjà établie dans de nombreuses provinces et risque de se propager ailleurs au Canada. Le myriophylle en épi peut livrer une concurrence féroce aux plantes indigènes et réduire la diversité biologique ainsi que la qualité de l'eau. Lors de sa décomposition, cette plante peut réduire le niveau d'oxygène dans l'eau, ce qui tue les poissons. Elle a aussi un effet néfaste sur les activités humaines, car elle nuit au tourisme en formant d'épais tapis qui gênent la navigation, la baignade et la pêche. Ces masses flottantes créent aussi des poches d'eau stagnante, qui sont un habitat idéal pour les moustiques.

#### Des responsabilités non définies à l'égard de la réglementation des plantes

En 2014, Pêches et Océans Canada a élaboré un protocole pour évaluer les risques biologiques posés par les plantes aquatiques. Le Ministère a utilisé ce protocole pour établir une liste de plus de 100 espèces de plantes d'eau douce qui présentaient des risques d'invasion élevés, notamment le myriophylle en épi. Toutefois, comme il n'avait pas déterminé s'il était chargé de réglementer les plantes d'eau douce, le Ministère n'était pas en mesure d'empêcher l'introduction ni la propagation du myriophylle en épi.



Myriophylle en épi dans le lac Gobeil (région de la Côte-Nord du Québec)

Photo : Organisme des bassins versants de la Haute-Côte-Nord

1.55 Nous avons aussi constaté que, de manière plus générale, Pêches et Océans Canada n'avait pas officiellement défini ses rôles et responsabilités à l'égard des espèces aquatiques envahissantes. Le Ministère a souvent considéré que son rôle consistait à lutter contre les espèces marines envahissantes et s'attendait à ce que les provinces contrôlent les espèces d'eau douce envahissantes. Au moment de l'audit, le Ministère était parfois en désaccord avec les provinces à ce sujet et s'employait encore à négocier pour préciser les rôles et responsabilités de chacun.

1.56 **Recommandation** — Pêches et Océans Canada devrait consulter les provinces et les territoires pour préciser les rôles et les responsabilités de chacun en vue de prévenir l'introduction et la propagation d'espèces aquatiques envahissantes, y compris les plantes d'eau douce.

**Réponse de Pêches et Océans Canada** — *Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada continuera de rencontrer régulièrement les gouvernements provinciaux et territoriaux pour discuter des rôles et responsabilités de chacun, notamment en ce qui concerne les plantes envahissantes d'eau douce. Par exemple, le Ministère discute actuellement d'un accord officiel avec la Colombie-Britannique concernant la gestion*

*des espèces envahissantes d'eau douce et de mer dans cette province. Au Nouveau-Brunswick, le Ministère a entamé des discussions sur les rôles et responsabilités concernant les espèces envahissantes d'eau douce dans l'espoir de conclure un accord officiel. De plus, en collaborant avec les provinces et territoires par l'intermédiaire du Comité national sur les espèces aquatiques envahissantes, le Ministère a l'occasion de faciliter les discussions et de maintenir de solides relations de travail.*

*Bien que Pêches et Océans Canada soit responsable de la gestion des espèces aquatiques envahissantes au Canada, cette responsabilité est partagée par de nombreux ministères et organismes fédéraux, notamment Environnement et Changement climatique Canada, Parcs Canada, Transports Canada, l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire de Santé Canada, la Défense nationale et l'Agence canadienne d'inspection des aliments.*

*D'ici le 31 mars 2020, Pêches et Océans Canada consultera les provinces et territoires afin de clarifier les rôles et responsabilités de chacun, notamment en ce qui concerne les plantes d'eau douce.*

**1.57 L'établissement d'orientations stratégiques** — Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada n'avait toujours pas fini d'établir les orientations stratégiques de son nouveau Programme national sur les espèces aquatiques envahissantes. Au moment de notre audit, le Ministère s'employait, en collaboration avec d'autres ministères fédéraux et ordres de gouvernement, à terminer la rédaction de plans de travail communs. Nous avons cependant constaté que le Ministère n'avait pas encore déterminé les activités qui étaient les plus essentielles. Le Programme national n'a pas reçu de mandat pour des activités dans la région de l'Arctique. Le Ministère a continué d'axer ses ressources sur les Grands Lacs lors de l'établissement de ce programme.

**1.58** Au cours de notre audit, Pêches et Océans Canada a octroyé un financement triennal à une tierce partie pour prévenir les invasions de moules zébrées et de moules quagga dans les lacs et rivières de la Colombie-Britannique. Le Ministère a octroyé ce financement même s'il n'avait pas clarifié les responsabilités en ce qui a trait à la lutte contre les espèces d'eau douce envahissantes avec la province de Colombie-Britannique. Nous avons constaté que le Ministère avait pris des décisions relativement à l'allocation des ressources visant à prévenir les espèces envahissantes sans avoir d'abord clarifié les responsabilités avec les provinces et sans avoir établi d'orientation stratégique pour ses activités.

**1.59 Recommandation** — De concert avec les provinces, les territoires et les autres parties prenantes, Pêches et Océans Canada devrait définir et diffuser une stratégie pour guider ses décisions d'allocation des ressources dans le but de prévenir l'établissement d'espèces aquatiques envahissantes.

**Réponse de Pêches et Océans Canada** — *Recommandation acceptée.* L'annonce du budget de 2017 visant à prévenir l'introduction et la propagation d'espèces aquatiques envahissantes a permis de mieux orienter l'affectation des ressources. Le financement augmente progressivement sur cinq ans et comprend un total de 13 nouveaux employés affectés au programme à travers le pays et de 7 nouveaux agents des pêches à être déployés dans la région du Centre et de l'Arctique ainsi que dans la région du Québec d'ici l'exercice 2020-2021. Cette augmentation cadre avec la priorité de la lettre de mandat du ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne qui consiste à accroître la protection des ressources en eau douce dans les bassins des Grands Lacs, du Saint-Laurent et du lac Winnipeg. Cependant, comme le financement était nettement inférieur aux besoins déterminés de Pêches et Océans Canada, le Ministère prendra des décisions en fonction des risques concernant les ressources allouées à la protection du poisson et de l'habitat du poisson contre les espèces aquatiques envahissantes.

Puisque la mise en œuvre et l'application du Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes sont une responsabilité partagée des gouvernements fédéral et provinciaux, Pêches et Océans Canada continuera de mobiliser les provinces, territoires et autres partenaires par le biais du Comité national sur les espèces aquatiques envahissantes et d'autres moyens appropriés.

Conformément à la Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes et au Plan d'action canadien de lutte contre les espèces aquatiques envahissantes, Pêches et Océans Canada élaborera une stratégie pour guider l'affectation des ressources et la présenter au Comité national sur les espèces aquatiques envahissantes d'ici le 31 décembre 2019.

## **Pêches et Océans Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada n'ont pas fait respecter adéquatement le Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes**

---

### **Ce que nous avons constaté**

1.60 Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada avait fait une application limitée du Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes. Nous avons aussi constaté que le Ministère n'avait pas su empêcher des bateaux contaminés d'entrer au Canada par les principaux postes-frontières internationaux au Manitoba et au Nouveau-Brunswick que nous avons examinés. Nous avons constaté que les interventions menées par l'Agence des services frontaliers du Canada dans ces deux provinces n'avaient pas été efficaces.

1.61 Pêches et Océans Canada n'a pas élaboré les procédures, les outils ni la formation dont avaient besoin les agents fédéraux, provinciaux et territoriaux d'application de la loi pour faire respecter le *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes* au Canada. De plus, ni le Ministère ni l'Agence n'ont fourni aux agents des services frontaliers un soutien adéquat pour contribuer à empêcher les espèces aquatiques envahissantes de traverser nos frontières.

1.62 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- l'absence de stratégie et l'absence de personnel affecté à l'application du Règlement;
- l'insuffisance des procédures, des outils et de la formation pour l'application du Règlement.

---

**Importance de cette constatation**

1.63 Cette constatation est importante parce que des lacunes dans les activités menées par Pêches et Océans Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada pourraient permettre à des espèces aquatiques envahissantes d'entrer au pays. Si ces lacunes ne sont pas corrigées, les problèmes de gestion ne feront que s'aggraver à mesure que de nouvelles espèces seront ajoutées à la liste du *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes*.

---

**Contexte**

1.64 Pêches et Océans Canada ainsi que les agents des pêches et les gardes-pêche provinciaux et territoriaux sont habilités à faire respecter le *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes*. Un agent peut, par exemple, décontaminer un bateau qui transporte une espèce aquatique envahissante ou ordonner à son propriétaire de le faire. Le Règlement autorise également un agent à ordonner à une personne de cesser d'introduire une espèce non indigène, quelle qu'elle soit.

1.65 Les agents de l'Agence des services frontaliers du Canada qui travaillent à la frontière doivent diriger vers les agents provinciaux, territoriaux ou fédéraux d'application de la loi toute personne soupçonnée d'importer des espèces aquatiques envahissantes interdites. Il est actuellement interdit d'importer quatre espèces de carpe asiatique et deux espèces de moules envahissantes. La carpe asiatique est généralement importée intentionnellement comme denrée alimentaire. Les moules zébrées et les moules quagga se fixent quant à elles sur des embarcations.

1.66 Comme nous l'avons déjà indiqué, le *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes* a été adopté en 2015. Des fonds supplémentaires pour faire appliquer le Règlement devraient être mis à la disposition de Pêches et Océans Canada en 2019. L'Agence des services frontaliers du Canada n'a pas reçu de financement particulier pour faire appliquer le Règlement, et aucun crédit supplémentaire n'est prévu. L'Agence disposait d'un seul employé à l'administration centrale pour appuyer ses travaux visant à intercepter les espèces aquatiques envahissantes, entre autres responsabilités.

---

## Recommandations

1.67 Nos recommandations relativement aux secteurs examinés sont présentées aux paragraphes 1.73 et 1.76.

---

## Analyse à l'appui de la constatation

1.68 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si Pêches et Océans Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada avaient clairement délimité leurs rôles et responsabilités respectifs en matière d'application du *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes*. Nous avons notamment examiné les mesures fédérales prises pour faire respecter les interdictions visant les moules zébrées et quagga à la frontière canado-américaine au Manitoba et au Nouveau-Brunswick, où l'environnement était ou pouvait être propice aux invasions, où le trafic transfrontalier régional était important et où, selon certaines indications, moins d'activités avaient été menées pour maîtriser les risques. Nous avons examiné si le Ministère et l'Agence avaient élaboré les procédures, les outils et la formation dont les agents fédéraux, provinciaux et territoriaux avaient besoin pour faire respecter efficacement le Règlement.

1.69 **L'absence de stratégie et l'absence de personnel affecté à l'application du Règlement** — Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada n'avait pas de stratégie pour faire respecter le *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes* et qu'il avait mené peu d'activités d'application du Règlement. De fait, selon ses propres dossiers, le Ministère avait consacré un nombre limité d'heures aux activités de vérification de la conformité au Règlement. Ainsi, il n'avait répondu qu'à une seule infraction depuis l'adoption du Règlement en 2015.

1.70 Nous avons aussi constaté que Pêches et Océans Canada n'avait pas évalué le risque que des importateurs commerciaux fassent entrer volontairement au Canada des carpes asiatiques de manière illégale en émettant une fausse déclaration quant à l'espèce importée. Le Ministère n'a pas non plus fixé d'objectifs de contrôle des marchandises en fonction d'importations ou d'importateurs suspects afin d'atténuer ce risque.

1.71 Nous avons par ailleurs constaté que Pêches et Océans Canada n'avait pas de personnel qui se consacrait exclusivement à l'application du *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes* dans toutes les régions, et ce, même si des risques avaient été cernés dans toutes ces régions. Ainsi, sur les côtes Est et Ouest, il y a un risque que le crabe vert continue de se propager (voir la pièce 1.4).

**Pièce 1.4 Le crabe vert, une espèce envahissante, risque de se propager davantage le long des côtes Est et Ouest du Canada**

Le crabe vert a été détecté pour la première fois dans les eaux canadiennes de l'Atlantique dans les années 1950. L'espèce a ensuite été détectée dans les eaux canadiennes du Pacifique dans les années 1990. Il y a un risque que le crabe vert continue à se propager le long des deux côtes. Les populations de crabes verts peuvent s'étendre rapidement et concurrencer féroce­ment d'autres espèces indigènes, comme le homard, pour se nourrir. Elles peuvent avoir des répercussions importantes sur la biodiversité et sur l'habitat.



Le crabe vert, une espèce envahissante présente au large des côtes de l'Île-du-Prince-Édouard

Photo : Pêches et Océans Canada

1.72 Nous avons constaté que l'Agence des services frontaliers du Canada et Pêches et Océans Canada n'avaient pas prévenu efficacement l'entrée de la moule zébrée au pays, à la frontière canado-américaine au Manitoba et au Nouveau-Brunswick (voir la pièce 1.5).

## Pièce 1.5 Étude de cas de la moule zébrée : Cette espèce envahissante n'a pas été interceptée efficacement à certains postes-frontières internationaux

### Comprendre la menace

La moule zébrée est considérée comme l'une des espèces aquatiques les plus destructrices ayant envahi les eaux douces d'Amérique du Nord, selon Pêches et Océans Canada. Les pertes annuelles causées par la moule zébrée et son espèce-sœur, la moule quagga, s'élèveraient à plusieurs dizaines de millions de dollars par année au Canada, selon le Ministère.

Les moules zébrées se nourrissent au détriment des espèces indigènes. Leurs coquilles pointues souillent les plages et bouchent les infrastructures.

Cette espèce est arrivée dans les Grands Lacs au milieu des années 1980 en voyageant dans les eaux de ballast des bateaux. Depuis, elle s'est considérablement propagée autour du bassin des Grands Lacs, s'est introduite dans d'autres bassins versants aux États-Unis et, en 2013, a atteint quelques lacs au Manitoba.

Les membres de cette espèce se sont propagés en se fixant sur des bateaux transportés par des remorques. Même lorsque les moules zébrées ne sont pas visibles, leurs larves peuvent survivre dans l'eau de ballast des bateaux. Par conséquent, pour l'Agence des services frontaliers du Canada, toute embarcation qui a séjourné au cours des 30 derniers jours dans un plan d'eau où la présence de la moule zébrée est connue ou soupçonnée, ou qui n'a pas été nettoyée, purgée, asséchée et exempte d'appât, pose un risque élevé.

### Solutions possibles

Il est possible de prévenir la propagation de la moule zébrée. Par ses activités aux frontières internationales, l'Agence des services frontaliers du Canada a l'occasion de travailler avec les autorités fédérales, provinciales ou territoriales afin d'empêcher la propagation de la moule zébrée par des bateaux qui sont transportés par route sur des remorques. Ce risque peut en effet être réduit en veillant à ce que les bateaux à risque élevé soient adéquatement décontaminés, mis en quarantaine ou interdits d'entrée au pays.

### Des mesures de contrôle inefficaces ou inexistantes

À la frontière internationale au Manitoba et au Nouveau-Brunswick, nous avons constaté que Pêches et Océans Canada n'avait pris aucune mesure pour empêcher l'entrée au Canada de bateaux susceptibles d'être contaminés. Cela s'explique en partie par le fait que le Ministère n'avait pas défini ses responsabilités par rapport à celles des provinces.

Dans ces provinces, nous avons aussi constaté que les interventions menées par l'Agence des services frontaliers du Canada n'avaient pas été efficaces.



Employés provinciaux utilisant de l'eau à 60 °C pour décontaminer un bateau à Selkirk (Manitoba)

Photo : gouvernement du Manitoba



Amoncellement de coquilles de moules zébrées sur une plage au Manitoba

Photo : CBC News

### Pièce 1.5 Étude de cas de la moule zébrée : Cette espèce envahissante n'a pas été interceptée efficacement à certains postes-frontières internationaux (suite)

Des agents de l'Agence des services frontaliers du Canada nous ont indiqué qu'à Emerson (Manitoba), le poste-frontière le plus achalandé des Prairies, ils renvoyaient parfois les bateaux non nettoyés dans des lave-autos aux États-Unis avant de leur permettre d'entrer au Canada. Or, ces installations ne constituent pas un moyen efficace de décontaminer les bateaux puisque la température de l'eau y est rarement assez chaude pour tuer les moules.

Au Nouveau-Brunswick, des agents de l'Agence des services frontaliers du Canada nous ont dit qu'ils se fondaient sur des indices visuels pour déterminer si un bateau devait être soumis à une inspection des agents d'application de la loi. Cependant, comme les moules peuvent être trop petites pour être visibles, il s'agit là d'une autre technique inefficace.

1.73 **Recommandation** — Pêches et Océans Canada devrait analyser ses activités d'application du *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes* et combler toute lacune relevée. Il devrait notamment :

- définir et mettre en œuvre une stratégie nationale d'application du Règlement;
- collaborer avec l'Agence des services frontaliers du Canada pour maîtriser les risques posés par les embarcations et par les importations interdites.

**Réponse de Pêches et Océans Canada** — *Recommandation acceptée. Dans le budget de 2017, 43,8 millions de dollars sur cinq ans ont été alloués pour empêcher l'introduction et la propagation d'espèces aquatiques envahissantes. Dans le cadre de cette initiative, sept nouveaux agents des pêches seront mis en poste (quatre en 2019-2020 et trois en 2020-2021). Ces agents seront déployés dans la région du Centre et de l'Arctique et dans la région du Québec, ce qui cadre avec la priorité de la lettre de mandat du ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne qui consiste à augmenter la protection des ressources en eau douce dans les bassins des Grands Lacs, du Saint-Laurent et du lac Winnipeg. Pour assurer l'utilisation efficace de ces ressources limitées, Pêches et Océans Canada élaborera une stratégie de vérification de la conformité et d'application du Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes.*

*Pêches et Océans Canada poursuivra sa collaboration avec l'Agence des services frontaliers du Canada et continuera de travailler par l'intermédiaire du Comité national sur les espèces aquatiques envahissantes.*

*Pêches et Océans Canada élaborera une stratégie nationale d'application d'ici le 30 septembre 2019.*

1.74 **L'insuffisance des procédures, des outils et de la formation pour l'application du Règlement** — Nous avons constaté qu'au pays, Pêches et Océans Canada n'avait pas élaboré les procédures, les outils et la formation dont avaient besoin les agents fédéraux, provinciaux et territoriaux d'application de la loi. Le Ministère a distribué du matériel

de formation général au sujet du *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes* à ses agents d'application de la loi, mais il n'avait pas encore élaboré de matériel plus ciblé pour tous les agents d'application de la loi.

1.75 Nous avons aussi constaté qu'aux frontières internationales, Pêches et Océans Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada avaient mis au point des procédures à suivre pour aider les agents des services frontaliers à faire respecter le Règlement. Nous avons toutefois constaté que ces méthodes n'offraient pas un soutien adéquat. Par exemple, le Ministère et l'Agence n'ont pas :

- clairement expliqué que les agents étaient censés renvoyer les cas suspects d'introduction d'espèces aquatiques envahissantes aux agents d'application de la loi;
- précisé si les agents des services frontaliers devaient saisir ou laisser entrer des bateaux qui posaient des risques élevés, ou encore refuser l'entrée à ces bateaux, lorsque les agents d'application de la loi ne pouvaient pas intervenir dans un certain délai;
- élaboré des outils suffisants pour aider les agents des services frontaliers à détecter les espèces aquatiques envahissantes interdites;
- fourni du matériel de formation aux agents des services frontaliers qui étaient susceptibles de trouver des espèces interdites.

1.76 **Recommandation** — Pêches et Océans Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada devraient élaborer et mettre en œuvre les procédures, les outils et la formation dont les agents des services frontaliers ont besoin pour les aider à faire appliquer le *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes*. Le Ministère devrait aussi faire de même pour les agents des pêches et les gardes-pêche.

**Réponse de Pêches et Océans Canada et de l'Agence des services frontaliers du Canada** — *Recommandation acceptée.* Pêches et Océans Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada collaboreront afin de continuer à élaborer et à mettre en œuvre des outils pour aider les agents des services de pêche et des services frontaliers à appliquer le Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes.

*Pêches et Océans Canada a fourni une formation pour ses agents de pêche lorsque le Règlement est entré en vigueur en 2015. Des informations supplémentaires ont également été fournies dans le cadre de la formation annuelle des agents. Le Ministère élabore une formation améliorée sur le Règlement pour les agents des services frontaliers. Il élaborera également des procédures, des outils et une formation pour les agents de pêche d'ici le 31 mars 2020.*

*L'Agence des services frontaliers du Canada, avec l'aide et le soutien de Pêches et Océans Canada, mettra à jour les formations existantes afin de veiller à ce que les agents des services frontaliers reçoivent les*

*informations clés relatives aux espèces aquatiques envahissantes. Ceci aidera ainsi à renforcer leur compréhension des procédures et des attentes relatives à l'application du Règlement aux frontières internationales. Ces outils incorporeront et refléteront le nouveau mandat des agents des services frontaliers visant à faire respecter les espèces aquatiques envahissantes par le biais d'une législation telle que la Loi sur la protection des végétaux et ses règlements et la Loi sur la santé des animaux et ses règlements. Ces activités seront terminées d'ici le 31 mars 2020.*

## Pêches et Océans Canada n'est pas intervenu rapidement pour contrer les menaces connues

---

### Ce que nous avons constaté

1.77 Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada n'était pas en mesure d'intervenir en temps opportun lorsque de nouvelles espèces aquatiques envahissantes étaient détectées. Depuis la mise en œuvre de son cadre visant à établir des plans d'intervention rapide en 2011, le Ministère a défini et mis en œuvre un seul plan officiel, qui vise quatre espèces de carpe asiatique, en 2018. Résultat, il a planifié et pris des mesures en réponse au signalement d'autres espèces uniquement après leur détection.

1.78 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'intervention.

---

### Importance de cette constatation

1.79 Cette constatation est importante parce que le délai pour réussir à éradiquer une espèce nouvellement introduite ou détectée est souvent court. Or, il est généralement beaucoup plus coûteux de contrôler la propagation d'une espèce qui est déjà établie et d'en gérer les répercussions.

---

### Contexte

1.80 Dans le cadre de la lutte contre les espèces envahissantes, une mesure d'intervention rapide s'entend de la capacité d'intervenir en temps opportun lorsqu'une espèce suspecte est détectée, en vue de prévenir son établissement ou de maîtriser sa propagation. Le Cadre canadien d'intervention rapide contre les espèces aquatiques envahissantes lancé en 2011 par Pêches et Océans Canada souligne la nécessité d'établir des plans afin que les organisations soient prêtes à intervenir.

1.81 Pêches et Océans Canada est habilité, aux termes du Règlement, à prévenir l'introduction et la propagation de toute espèce aquatique envahissante en prenant des mesures pour contrôler, éradiquer, traiter ou détruire l'espèce.

---

### Recommandation

1.82 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 1.88.

1.83 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si Pêches et Océans Canada avait défini et mis en œuvre des plans d'intervention pour prévenir l'établissement des espèces détectées.

1.84 **L'élaboration et la mise en œuvre de plans d'intervention** — Nous avons constaté que les travaux menés par Pêches et Océans Canada pour définir et mettre en œuvre des plans d'intervention étaient limités, en dépit d'une recommandation antérieure du vérificateur général et d'engagements internationaux à cet égard pris au fil des ans. Dans le *Rapport Le Point du commissaire à l'environnement et au développement durable* (mars 2008), chapitre 6, « Écosystèmes — Le contrôle des espèces aquatiques envahissantes », nous avons recommandé à Pêches et Océans Canada d'adopter une approche systématique fondée sur les risques pour la détection précoce, et de se doter d'une capacité d'intervention en cas de détection de nouvelles espèces envahissantes. Nous avons toutefois constaté, lors du présent audit, que le Ministère n'avait élaboré aucun plan d'intervention pour les voies d'entrée et qu'il était encore en train d'élaborer plusieurs plans d'intervention régionaux.

1.85 Le Ministère avait rédigé un seul plan officiel d'intervention à l'échelle des espèces. Ce plan visait quatre espèces de carpe asiatique (voir la pièce 1.6). Des représentants du Ministère nous ont indiqué que celui-ci prévoyait utiliser le plan d'intervention visant la carpe asiatique comme modèle pour lutter contre les autres espèces aquatiques envahissantes dans l'ensemble du pays.

1.86 Des représentants du Ministère nous ont indiqué qu'entre-temps, ils réagissaient aux menaces de manière ponctuelle, décidant des mesures à prendre après que la présence d'une nouvelle espèce envahissante ait été signalée. Nous avons constaté que cette façon de faire pouvait ralentir les interventions. De longs délais d'intervention peuvent permettre à une espèce de se propager davantage, ce qui rend son éradication ou son contrôle plus coûteux et plus difficile.

1.87 Ainsi, la présence de crabes verts a été signalée pour la première fois en 1951 dans la baie de Fundy (Nouveau-Brunswick). Le Ministère n'a pas défini de plan d'intervention pour lutter contre cette espèce, et le crabe vert a continué de se propager le long de la côte atlantique du Canada. Lorsque sa présence a été signalée au large des côtes de Terre-Neuve en 2007, le Ministère n'avait aucun plan d'intervention en place et il n'a pris aucune mesure pendant près d'un an alors qu'il décidait des mesures d'intervention à prendre, en collaboration avec les parties prenantes. Le Ministère a commencé à piéger le crabe vert l'année suivante, sans toutefois réussir à éradiquer l'espèce. Le crabe vert est aujourd'hui établi dans la région.

## Pièce 1.6 Étude de cas de la carpe asiatique : Pêches et Océans Canada avait un plan d'intervention pour un groupe d'espèces

Les plans d'intervention constituent un outil essentiel pour agir en temps opportun afin de prévenir l'établissement d'espèces aquatiques envahissantes. À ce jour, Pêches et Océans Canada a établi un plan d'intervention pour la carpe asiatique seulement, un groupe d'espèces qui comprend quatre espèces.

### Comprendre la menace

Quatre espèces de carpe asiatique (de roseau, à grosse tête, argentée et noire) se sont établies dans le réseau hydrographique du Mississippi. Des spécimens isolés d'espèces de carpe asiatique ont été détectés dans les Grands Lacs depuis 1985.

Dans son évaluation des risques biologiques menée en 2004, Pêches et Océans Canada a conclu que les espèces de carpe asiatique risquaient grandement de s'établir dans les eaux canadiennes. Or, dans les plans d'eau aux États-Unis où elle est établie, la carpe asiatique a décimé les espèces indigènes en accaparant la nourriture et en dégradant l'habitat.

Selon Pêches et Océans Canada, la carpe asiatique pourrait occasionner des pertes de 8,5 milliards de dollars par an si elle s'établissait dans les Grands Lacs, en nuisant à diverses activités, notamment :

- la pêche commerciale;
- la pêche récréative;
- la navigation de plaisance;
- l'observation de la faune;
- l'utilisation des plages et des rives.

### Les efforts de Pêches et Océans Canada

Afin d'être prêt à intervenir en cas de signalement futur de la carpe asiatique, le Ministère a commencé à élaborer des plans d'intervention rapide, en collaboration avec des partenaires comme la province de l'Ontario et les États-Unis, dès 2011.

Lorsque le Ministère a reçu des fonds pour mettre en œuvre son propre Programme de lutte contre la carpe asiatique en 2012, il a mis au point des techniques de surveillance et d'intervention, ainsi que des directives qu'il a communiquées aux autres ordres de gouvernement et à des organisations non gouvernementales qui s'employaient à lutter contre l'établissement des espèces de carpe asiatique, notamment :

- une surveillance systématique des sites à risque élevé pour détecter la présence de carpes asiatiques;
- des mesures d'intervention rapide pour éradiquer les quelques spécimens détectés, de façon à les empêcher de se multiplier.

En 2018, le Ministère a défini son propre plan stratégique pour intervenir dans les cas de détection de la carpe asiatique dans les eaux canadiennes. Il a entre autres établi une structure de prise de décisions pour déterminer les mesures qu'il devrait prendre en fonction des circonstances. Il a aussi créé un système de commandement des interventions qui définit les rôles des différents participants et décrit clairement les procédures et instructions que ces derniers peuvent suivre si un spécimen de carpe asiatique est détecté.



Carpe de roseau capturée et retirée du lac Gibson (Ontario) par Pêches et Océans Canada en 2016

Photo : Pêches et Océans Canada



Carpes asiatiques sautant hors de l'eau

Photo : Sergey Yeromenko/Shutterstock.com

## Pièce 1.6 Étude de cas de la carpe asiatique : Pêches et Océans Canada avait un plan d'intervention pour un groupe d'espèces (suite)

### Les résultats

Les efforts de lutte de Pêches et Océans Canada ont contribué jusqu'ici à prévenir l'établissement des espèces de carpe asiatique au Canada.

Les experts prévoient cependant que ces espèces réussiront à s'établir au pays au cours des dix ou vingt prochaines années si aucune mesure supplémentaire n'est prise. Toutefois, des représentants du Ministère nous ont indiqué que le fait de retarder l'établissement de la carpe asiatique permettrait aux gouvernements de disposer de plus de temps pour élaborer des stratégies et des outils de gestion et de contrôle de ce groupe d'espèces, et retarderait aussi les effets néfastes et coûteux associés à son établissement.

1.88 **Recommandation** — Pêches et Océans Canada devrait définir des plans d'intervention rapide pour les espèces qui présentent un risque élevé de s'établir au Canada et d'avoir des effets néfastes sur l'environnement et l'économie, ou pour les régions qui sont les plus exposées à ce risque.

**Réponse de Pêches et Océans Canada** — *Recommandation acceptée. La détection précoce et l'intervention sont essentielles afin de prévenir l'établissement et la propagation d'espèces aquatiques envahissantes dans les eaux canadiennes. Pêches et Océans Canada a établi comme étant prioritaire l'élaboration de plans d'intervention pour les espèces et zones à risque élevé.*

*Le Ministère examinera le Cadre canadien d'intervention rapide contre les espèces aquatiques envahissantes (2011) fondé sur des données scientifiques, et s'appuiera sur ce Cadre, afin d'élaborer une stratégie d'intervention nationale pour encadrer les plans régionaux. Conformément à ces cadres et aux activités de surveillance et de détection précoce en cours, chaque région préparera des plans d'intervention adaptés à ses espèces ou ses zones à risque élevé respectives, une activité essentielle pour faire face avec efficacité à des situations d'urgence. Les succès du programme sur la carpe asiatique et l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'intervention stratégique du Ministère serviront à l'élaboration de plans d'intervention dans d'autres régions.*

*Pêches et Océans Canada préparera une stratégie d'intervention nationale d'ici le 31 décembre 2019.*

## Conclusion

1.89 Nous avons conclu que Pêches et Océans Canada, en tant que ministère responsable au premier chef des espèces aquatiques envahissantes au sein du gouvernement fédéral, n'avait pas pris de mesures adéquates pour prévenir l'établissement d'espèces aquatiques envahissantes dans les eaux canadiennes.

1.90 De plus, nous avons conclu que l'Agence des services frontaliers du Canada n'avait pas mis en œuvre de mesures adéquates pour contribuer à faire respecter le *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes* aux frontières internationales.

## À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur les espèces aquatiques envahissantes a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. La responsabilité du Bureau était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion quant à la conformité de la gestion des espèces aquatiques envahissantes, dans tous ses aspects significatifs, aux critères applicables.

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

Le Bureau applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

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

Conformément à notre processus d'audit, nous avons obtenu ce qui suit de la direction des entités :

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

### Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si Pêches et Océans Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada avaient pris des mesures adéquates pour prévenir l'établissement d'espèces aquatiques envahissantes dans les eaux canadiennes.

Les mesures examinées sont celles visées par les critères de l'audit.

### Étendue et méthode

L'audit a porté sur la surveillance des espèces aquatiques envahissantes exercée par les autorités fédérales aux termes du *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes*. Il concernait donc les travaux menés par les deux organisations fédérales pour prévenir l'introduction et la propagation

d'espèces aquatiques envahissantes (y compris les mesures de détection précoce et d'intervention), mais non les activités menées pour contrôler les espèces envahissantes déjà établies. Nous avons examiné les résultats obtenus par les organisations fédérales, étant entendu que ces organisations mettent en œuvre certains programmes en collaboration avec d'autres partenaires, notamment les provinces et les territoires.

Nous avons recueilli des éléments probants en procédant à des examens de documents, en menant des entretiens avec des représentants fédéraux et des parties prenantes extérieures, en réalisant des tests de cheminement des systèmes et des processus, en étudiant des dossiers et en effectuant des visites sur place à certains centres de recherche et à un poste-frontière. L'audit comprenait des études de cas dans le cadre desquelles des travaux d'audit plus approfondis ont été menés. Ces études de cas portaient notamment sur l'application des interdictions visant la moule zébrée et la moule quagga au Manitoba et au Nouveau-Brunswick, où les risques inhérents liés à ces espèces étaient importants ou incertains et où, selon certaines indications, les moules n'étaient pas bien contrôlées. Une étude de cas a aussi porté sur les mesures d'intervention prises contre les espèces de carpes asiatiques en Ontario.

Nous avons examiné les contributions de Pêches et Océans Canada (avec le concours de l'Agence des services frontaliers du Canada) au respect de deux engagements internationaux :

- « D'ici à 2020, prendre des mesures pour empêcher l'introduction d'espèces exotiques envahissantes, atténuer sensiblement les effets que ces espèces ont sur les écosystèmes terrestres et aquatiques et contrôler ou éradiquer les espèces prioritaires » (cible 15.8 des Objectifs de développement durable des Nations Unies).
- « D'ici à 2020, les espèces exotiques envahissantes et les voies d'introduction sont identifiées et classées en ordre de priorité, les espèces prioritaires sont contrôlées ou éradiquées et des mesures sont en place pour gérer les voies de pénétration, afin d'empêcher l'introduction et l'établissement de ces espèces » (Convention sur la diversité biologique, Objectif d'Aichi n° 9).

Ce faisant, le présent audit a permis de contribuer aux mesures prises par le Canada à l'égard de l'Objectif 16 des Objectifs de développement durable des Nations Unies, « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous ».

Nous n'avons pas examiné les activités menées par le gouvernement fédéral pour évaluer et approuver les espèces introduites intentionnellement au pays, aux termes du Code national sur l'introduction et le transfert d'organismes aquatiques. Nous n'avons pas non plus examiné les efforts déployés par d'autres ministères ou organismes publics fédéraux pour prévenir l'introduction d'espèces aquatiques envahissantes. Nous n'avons pas inclus Transports Canada dans les organisations visées par notre audit parce que, selon l'analyse initiale que nous avons réalisée lors de la planification de l'audit, le Ministère avait instauré des mesures pour contrer les risques d'invasion par des espèces dans les Grands Lacs (une voie d'entrée importante). Les autres ministères et organismes fédéraux qui ont des responsabilités dans ce domaine sont notamment Environnement et Changement climatique Canada, Parcs Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (qui relève de Santé Canada).

## Critères

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si Pêches et Océans Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada avaient pris des mesures adéquates pour prévenir l'établissement d'espèces aquatiques envahissantes dans les eaux canadiennes, nous avons utilisé les critères suivants :</p>	
<p>Pêches et Océans Canada :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• détermine les espèces et les voies d'entrée qui sont prioritaires, ainsi que leur état;</li> <li>• détermine les mesures qui sont requises pour prévenir l'introduction et la propagation d'espèces;</li> <li>• évalue l'efficacité de ces mesures.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nations Unies, <i>Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030</i>, 2015</li> <li>• Nations Unies, <i>Convention sur la diversité biologique</i>, Objectifs d'Aichi</li> <li>• Environnement et Changement climatique Canada, <i>Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020</i>, 2016</li> <li>• Pêches et Océans Canada, <i>Plan ministériel 2018-2019</i></li> </ul>
<p>Pêches et Océans Canada met en œuvre le <i>Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes</i> et fournit les outils et le soutien nécessaires à ses partenaires (Agence des services frontaliers du Canada, provinces et territoires) pour qu'ils contribuent à faire respecter le Règlement.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nations Unies, <i>Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030</i>, 2015</li> <li>• Nations Unies, <i>Convention sur la diversité biologique</i>, Objectifs d'Aichi</li> <li>• Environnement et Changement climatique Canada, <i>Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020</i>, 2016</li> <li>• <i>Loi sur les pêches</i></li> <li>• <i>Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes</i></li> <li>• Pêches et Océans Canada, <i>Plan ministériel 2017-2018</i></li> <li>• Pêches et Océans Canada, <i>Plan ministériel 2018-2019</i></li> <li>• Pêches et Océans Canada, <i>Gestion des écosystèmes, Profil d'information sur le rendement : espèces aquatiques envahissantes</i></li> <li>• <i>Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation</i>, 2012</li> </ul>

Critères	Sources
<b>Pour déterminer si Pêches et Océans Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada avaient pris des mesures adéquates pour prévenir l'établissement d'espèces aquatiques envahissantes dans les eaux canadiennes, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)</b>	
<p>L'Agence des services frontaliers du Canada s'acquitte de ses responsabilités à l'égard de la mise en œuvre du <i>Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes</i>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nations Unies, <i>Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030</i>, 2015</li> <li>• Nations Unies, <i>Convention sur la diversité biologique</i>, Objectifs d'Aichi</li> <li>• Environnement et Changement climatique Canada, <i>Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020</i>, 2016</li> <li>• <i>Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes</i></li> <li>• <i>Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada</i></li> <li>• <i>Loi sur les douanes</i></li> <li>• Agence des services frontaliers du Canada, <i>Stratégie de développement durable 2014-2017</i></li> <li>• Agence des services frontaliers du Canada, <i>Stratégie organisationnelle de développement durable 2017-2020</i></li> <li>• Agence des services frontaliers du Canada, <i>Mémoire D19-8-5, Interdictions et exigences à l'importation pour les importateurs commerciaux d'espèces aquatiques et les voyageurs aux termes du Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes</i></li> </ul>
<p>Pêches et Océans Canada élabore des protocoles de détection précoce et d'intervention rapide en cas de menaces prioritaires et atteint les résultats attendus.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nations Unies, <i>Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030</i>, 2015</li> <li>• Nations Unies, <i>Convention sur la diversité biologique</i>, Objectifs d'Aichi</li> <li>• Environnement et Changement climatique Canada, <i>Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020</i>, 2016</li> <li>• <i>Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes</i></li> <li>• Pêches et Océans Canada, <i>Plan ministériel 2018-2019</i></li> <li>• Gouvernement du Canada et gouvernement des États-Unis d'Amérique, <i>Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs de 2012</i></li> </ul>

## Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2014, date à laquelle le *Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes* était en voie d'élaboration, au 6 décembre 2018. Toutefois, la période visée par l'audit pour l'étude de cas sur la carpe asiatique a débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Il s'agit des périodes auxquelles s'applique la conclusion de l'audit. Afin de mieux comprendre l'objet considéré de l'audit, nous avons aussi examiné certains dossiers antérieurs à ces périodes.

## Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 28 décembre 2018, à Ottawa, au Canada.

## Équipe d'audit

Directrice principale : Kimberley Leach

Directrice : Erin Windatt

Alexandra Elias-Kapoor

Leslie Lapp

Mark Lawrence

Kyla Tanner

Genna Woolston

# Tableau des recommandations

Le tableau qui suit regroupe les recommandations et les réponses apparaissant dans le présent rapport. Le numéro qui précède chaque recommandation correspond au numéro du paragraphe de la recommandation dans le rapport. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
<b>Évaluer les risques posés par les espèces aquatiques envahissantes</b>	
<p><b>1.36</b> Pêches et Océans Canada devrait définir et mettre en œuvre une approche cohérente pour déterminer les évaluations des risques biologiques et socioéconomiques qui sont nécessaires, et les réaliser. <b>(1.32–1.35)</b></p>	<p><b>Réponse de Pêches et Océans Canada</b> — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada élabore actuellement une approche systématique pour déterminer quelles évaluations des risques biologiques et des risques socioéconomiques devraient être effectuées. De plus, le Ministère s’appuiera sur les outils d’évaluation préalable développés précédemment. Les évaluations des risques seront entreprises en fonction de la capacité.</p> <p>D’ici le 31 mars 2021, Pêches et Océans Canada élaborera une approche systématique pour déterminer quelles évaluations des risques biologiques et socioéconomiques sont requises.</p>
<p><b>1.40</b> Pêches et Océans Canada devrait établir et coordonner une base de données ou une plateforme nationale qui permettrait au Ministère et aux parties prenantes de surveiller et de mettre en commun l’information sur l’introduction et la propagation des espèces. Cette information devrait aider le Ministère à prendre des décisions éclairées sur l’affectation de ses ressources aux activités de prévention et de suivi. <b>(1.37–1.39)</b></p>	<p><b>Réponse de Pêches et Océans Canada</b> — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada souscrit à l’élaboration et à la coordination d’une plateforme de données nationale qui pourrait orienter les prises de décision du Ministère concernant l’affectation des ressources et les activités de gestion.</p> <p>Pour brosser un véritable portrait national, Pêches et Océans Canada devra compter sur les provinces, territoires et autres partenaires et intervenants qui transmettront leurs données et renseignements et en permettront l’accès, particulièrement dans les domaines où le Ministère n’a pas déjà mené de recherches ou réalisé une surveillance.</p> <p>D’ici le 31 mars 2022, Pêches et Océans Canada préparera et évaluera des options pour la création d’une plateforme de données.</p>

Recommandation	Réponse
<b>Prévenir l'établissement d'espèces aquatiques envahissantes</b>	
<p><b>1.53</b> Pêches et Océans Canada devrait élaborer et mettre en œuvre un processus qui repose sur des données scientifiques pour déterminer les espèces, les voies d'entrée ou les zones qui devraient être visées par le <i>Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes</i>. <b>(1.51–1.52)</b></p>	<p><b>Réponse de Pêches et Océans Canada</b> — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada élaborera un processus d'inscription pour l'ajout de nouvelles espèces en vertu du <i>Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes</i>. Ce travail sera réalisé en étroite collaboration avec les provinces et territoires par l'intermédiaire du Comité national sur les espèces aquatiques envahissantes. Le processus d'inscription comprendra des renseignements scientifiques, notamment les évaluations préalables des résultats d'analyses de risques biologiques et socioéconomiques, ainsi que les analyses coûts/avantages exigées en vertu du processus réglementaire du Canada.</p> <p>D'ici le 31 mars 2021, Pêches et Océans Canada aura un processus d'inscription qui sera prêt à être avalisé à l'échelle nationale par les provinces et territoires.</p>
<p><b>1.56</b> Pêches et Océans Canada devrait consulter les provinces et les territoires pour préciser les rôles et les responsabilités de chacun en vue de prévenir l'introduction et la propagation d'espèces aquatiques envahissantes, y compris les plantes d'eau douce. <b>(1.54–1.55)</b></p>	<p><b>Réponse de Pêches et Océans Canada</b> — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada continuera de rencontrer régulièrement les gouvernements provinciaux et territoriaux pour discuter des rôles et responsabilités de chacun, notamment en ce qui concerne les plantes envahissantes d'eau douce. Par exemple, le Ministère discute actuellement d'un accord officiel avec la Colombie-Britannique concernant la gestion des espèces envahissantes d'eau douce et de mer dans cette province. Au Nouveau-Brunswick, le Ministère a entamé des discussions sur les rôles et responsabilités concernant les espèces envahissantes d'eau douce dans l'espoir de conclure un accord officiel. De plus, en collaborant avec les provinces et territoires par l'intermédiaire du Comité national sur les espèces aquatiques envahissantes, le Ministère a l'occasion de faciliter les discussions et de maintenir de solides relations de travail.</p> <p>Bien que Pêches et Océans Canada soit responsable de la gestion des espèces aquatiques envahissantes au Canada, cette responsabilité est partagée par de nombreux ministères et organismes fédéraux, notamment Environnement et Changement climatique Canada, Parcs Canada, Transports Canada, l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire de Santé Canada, la Défense nationale et l'Agence canadienne d'inspection des aliments.</p> <p>D'ici le 31 mars 2020, Pêches et Océans Canada consultera les provinces et territoires afin de clarifier les rôles et responsabilités de chacun, notamment en ce qui concerne les plantes d'eau douce.</p>

Recommandation	Réponse
<p><b>1.59</b> De concert avec les provinces, les territoires et les autres parties prenantes, Pêches et Océans Canada devrait définir et diffuser une stratégie pour guider ses décisions d'allocation des ressources dans le but de prévenir l'établissement d'espèces aquatiques envahissantes. <b>(1.57–1.58)</b></p>	<p><b>Réponse de Pêches et Océans Canada</b> — Recommandation acceptée. L'annonce du budget de 2017 visant à prévenir l'introduction et la propagation d'espèces aquatiques envahissantes a permis de mieux orienter l'affectation des ressources. Le financement augmente progressivement sur cinq ans et comprend un total de 13 nouveaux employés affectés au programme à travers le pays et de 7 nouveaux agents des pêches à être déployés dans la région du Centre et de l'Arctique ainsi que dans la région du Québec d'ici l'exercice 2020-2021. Cette augmentation cadre avec la priorité de la lettre de mandat du ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne qui consiste à accroître la protection des ressources en eau douce dans les bassins des Grands Lacs, du Saint-Laurent et du lac Winnipeg. Cependant, comme le financement était nettement inférieur aux besoins déterminés de Pêches et Océans Canada, le Ministère prendra des décisions en fonction des risques concernant les ressources allouées à la protection du poisson et de l'habitat du poisson contre les espèces aquatiques envahissantes.</p> <p>Puisque la mise en œuvre et l'application du <i>Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes</i> sont une responsabilité partagée des gouvernements fédéral et provinciaux, Pêches et Océans Canada continuera de mobiliser les provinces, territoires et autres partenaires par le biais du Comité national sur les espèces aquatiques envahissantes et d'autres moyens appropriés.</p> <p>Conformément à la Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes et au Plan d'action canadien de lutte contre les espèces aquatiques envahissantes, Pêches et Océans Canada élaborera une stratégie pour guider l'affectation des ressources et la présenter au Comité national sur les espèces aquatiques envahissantes d'ici le 31 décembre 2019.</p>
<p><b>1.73</b> Pêches et Océans Canada devrait analyser ses activités d'application du <i>Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes</i> et combler toute lacune relevée. Il devrait notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• définir et mettre en œuvre une stratégie nationale d'application du Règlement;</li> <li>• collaborer avec l'Agence des services frontaliers du Canada pour maîtriser les risques posés par les embarcations et par les importations interdites. <b>(1.69–1.72)</b></li> </ul>	<p><b>Réponse de Pêches et Océans Canada</b> — Recommandation acceptée. Dans le budget de 2017, 43,8 millions de dollars sur cinq ans ont été alloués pour empêcher l'introduction et la propagation d'espèces aquatiques envahissantes. Dans le cadre de cette initiative, sept nouveaux agents des pêches seront mis en poste (quatre en 2019-2020 et trois en 2020-2021). Ces agents seront déployés dans la région du Centre et de l'Arctique et dans la région du Québec, ce qui cadre avec la priorité de la lettre de mandat du ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne qui consiste à augmenter la protection des ressources en eau douce dans les bassins des Grands Lacs, du Saint-Laurent et du lac Winnipeg. Pour assurer l'utilisation efficace de ces ressources limitées, Pêches et Océans Canada élaborera une stratégie de vérification de la conformité et d'application du <i>Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes</i>.</p> <p>Pêches et Océans Canada poursuivra sa collaboration avec l'Agence des services frontaliers du Canada et continuera de travailler par l'intermédiaire du Comité national sur les espèces aquatiques envahissantes.</p> <p>Pêches et Océans Canada élaborera une stratégie nationale d'application d'ici le 30 septembre 2019.</p>

Recommandation	Réponse
<p><b>1.76</b> Pêches et Océans Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada devraient élaborer et mettre en œuvre les procédures, les outils et la formation dont les agents des services frontaliers ont besoin pour les aider à faire appliquer le <i>Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes</i>. Le Ministère devrait aussi faire de même pour les agents des pêches et les gardes-pêche. <b>(1.74–1.75)</b></p>	<p><b>Réponse de Pêches et Océans Canada et de l'Agence des services frontaliers du Canada</b> — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada collaboreront afin de continuer à élaborer et à mettre en œuvre des outils pour aider les agents des services de pêche et des services frontaliers à appliquer le <i>Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes</i>.</p> <p>Pêches et Océans Canada a fourni une formation pour ses agents de pêche lorsque le Règlement est entré en vigueur en 2015. Des informations supplémentaires ont également été fournies dans le cadre de la formation annuelle des agents. Le Ministère élabore une formation améliorée sur le Règlement pour les agents des services frontaliers. Il élaborera également des procédures, des outils et une formation pour les agents de pêche d'ici le 31 mars 2020.</p> <p>L'Agence des services frontaliers du Canada, avec l'aide et le soutien de Pêches et Océans Canada, mettra à jour les formations existantes afin de veiller à ce que les agents des services frontaliers reçoivent les informations clés relatives aux espèces aquatiques envahissantes. Ceci aidera ainsi à renforcer leur compréhension des procédures et des attentes relatives à l'application du Règlement aux frontières internationales. Ces outils incorporeront et refléteront le nouveau mandat des agents des services frontaliers visant à faire respecter les espèces aquatiques envahissantes par le biais d'une législation telle que la <i>Loi sur la protection des végétaux</i> et ses règlements et la <i>Loi sur la santé des animaux</i> et ses règlements. Ces activités seront terminées d'ici le 31 mars 2020.</p>
<p><b>1.88</b> Pêches et Océans Canada devrait définir des plans d'intervention rapide pour les espèces qui présentent un risque élevé de s'établir au Canada et d'avoir des effets néfastes sur l'environnement et l'économie, ou pour les régions qui sont les plus exposées à ce risque. <b>(1.84–1.87)</b></p>	<p><b>Réponse de Pêches et Océans Canada</b> — Recommandation acceptée. La détection précoce et l'intervention sont essentielles afin de prévenir l'établissement et la propagation d'espèces aquatiques envahissantes dans les eaux canadiennes. Pêches et Océans Canada a établi comme étant prioritaire l'élaboration de plans d'intervention pour les espèces et zones à risque élevé.</p> <p>Le Ministère examinera le Cadre canadien d'intervention rapide contre les espèces aquatiques envahissantes (2011) fondé sur des données scientifiques, et s'appuiera sur ce Cadre, afin d'élaborer une stratégie d'intervention nationale pour encadrer les plans régionaux. Conformément à ces cadres et aux activités de surveillance et de détection précoce en cours, chaque région préparera des plans d'intervention adaptés à ses espèces ou ses zones à risque élevé respectives, une activité essentielle pour faire face avec efficacité à des situations d'urgence. Les succès du programme sur la carpe asiatique et l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'intervention stratégique du Ministère serviront à l'élaboration de plans d'intervention dans d'autres régions.</p> <p>Pêches et Océans Canada préparera une stratégie d'intervention nationale d'ici le 31 décembre 2019.</p>



**Printemps 2019**

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

**Le point de vue de la commissaire**

1. Les espèces aquatiques envahissantes
2. La protection des poissons contre les effluents miniers
3. Les subventions fiscales aux combustibles fossiles — Ministère des Finances Canada
4. Les subventions non fiscales aux combustibles fossiles — Environnement et Changement climatique Canada