



**ARMATEURS
DU SAINT-LAURENT**

ST. LAWRENCE SHIPOPERATORS

EXAMEN DE LA LOI SUR LE PILOTAGE

Mémoire préliminaire présenté à

Marc Grégoire

Président de l'examen

PAR

ARMATEURS DU SAINT-LAURENT

Novembre 2017

1. INTRODUCTION

1.1. Présentation

Armateurs du Saint-Laurent

Armateurs du Saint-Laurent (ASL) est une association qui regroupe 15 membres actifs, représentant une flotte de plus de 130 navires. Elle compte également plus de 85 membres associés qui procurent des services aux armateurs d'ici.

Fondée à Québec en 1936, Armateurs du Saint-Laurent a pour mission de représenter et de promouvoir les intérêts des armateurs domestiques, pour soutenir leur croissance et assurer le développement du transport maritime sur le Saint-Laurent. Dans la réalisation de sa mission, l'association travaille en étroite collaboration avec différents partenaires, tant privés que publics.

Les membres actifs et associés d'Armateurs du Saint-Laurent procurent des milliers d'emplois directs et des retombées économiques de plusieurs centaines de millions de dollars. Ils contribuent ainsi à la vigueur et au dynamisme de l'industrie maritime et à l'économie du Québec et du Canada.

1.2. Examen de la Loi sur le pilotage

En tant qu'utilisateurs des services de pilotage, nous reconnaissons l'importance que jouent les pilotes pour assurer la sécurité de la navigation. Le bilan de sécurité des diverses administrations de pilotage à travers le pays est remarquable et l'ensemble de l'industrie se doit de travailler à maintenir ce haut niveau.

Cependant, le contexte actuel du transport maritime n'est plus le même qu'au moment de l'entrée en vigueur de la *Loi sur le pilotage* en 1972. Le système de pilotage actuel est devenu un monopole inflexible, désuet au regard de la technologie disponible en 2017 pour assurer la sécurité de la navigation, dépourvu de transparence et hors de contrôle au regard des frais exigés à une clientèle captive.

Dans ce contexte, nous sommes à même de constater la nécessité de procéder à des changements majeurs dans le système de pilotage actuel afin qu'il réponde aux besoins et à la réalité des usagers, d'accroître son efficacité et de réduire ses coûts, tout en continuant de garantir la sécurité de la navigation.

Le présent examen de la *Loi sur le pilotage* donne l'occasion aux divers intervenants du secteur du transport maritime de partager leur vision du pilotage au Canada. Directement concerné par la présente révision, Armateurs du Saint-Laurent souhaite des changements importants dans la façon dont les services de pilotage sont gérés et rendus à travers le Canada et soumet le présent mémoire à cet effet.

2. GOUVERNANCE

Structure

Le Canada compte quatre administrations de pilotage créées en vertu de la *Loi sur le pilotage*. Il s'agit de l'Administration de pilotage du Pacifique (APP), de l'Administration de pilotage des Grands Lacs (APGL), de l'Administration de pilotage des Laurentides (APL) et de l'Administration de pilotage de l'Atlantique (APA).

Chaque administration de pilotage « a pour mission de mettre sur pied, de faire fonctionner, d'entretenir et de gérer, pour la sécurité de la navigation, un service de pilotage efficace »¹.

Puisque ces exigences sont établies par règlements, issus de chacune des administrations, elles diffèrent d'une région à l'autre. Trois des quatre administrations de pilotage (APA, APL et l'APGL) couvrent des régions contiguës, de sorte que les navires qui opèrent dans ces zones sont soumis, parfois au cours d'un même voyage, à différentes autorités ayant leurs propres réglementations, leurs exigences spécifiques et leurs façons différentes de délivrer les services de pilotage.

Dans le rapport d'*Examen de la Loi sur les transports au Canada*, déposé en décembre 2015, il est recommandé que les quatre administrations de pilotage soient fusionnées en une seule entité permettant une harmonisation des règles, des contrats et de la prestation de services.

Considérant que le mandat des administrations de pilotage est d'assurer des services de pilotage sécuritaires et efficaces, il est essentiel que des changements importants soient apportés à la structure de gouvernance actuellement en place afin que ces administrations remplissent efficacement leur rôle.

Recommandation #1

Confier à Transports Canada (TC) le pouvoir réglementaire, notamment celui de définir les zones de pilotage obligatoire et les standards pour l'émission des certificats de pilotage, afin de s'assurer que la réglementation soit juste, équitable et impartiale. Ceci inclut de donner à TC l'expertise, les outils et les moyens requis afin de pouvoir exercer efficacement ce nouveau mandat.

Recommandation #2

Confier à TC le mandat de mettre sur pied un comité consultatif pour identifier les bonnes pratiques, analyser les accidents et incidents pour en tirer des leçons et conseiller TC sur l'évolution à donner au cadre réglementaire, notamment au regard des avancées technologiques des dernières décennies.

Bien que la fusion des administrations de pilotage pourrait effectivement permettre une plus grande harmonisation des règles, des politiques et des procédures, il est cependant important de

¹ <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/P-14/page-2.html#h-8>

continuer à tenir compte des particularités régionales, de s'assurer de ne pas perdre les connaissances locales et de maintenir une proximité avec les intervenants locaux.

Recommandation #3

Mettre en place soit une administration de pilotage nationale qui aura pour mandat la mise en application de la réglementation et son respect, soit un processus d'uniformisation de l'application des règles au sein des quatre administrations de pilotage.

Recommandation #4

Si l'option d'une administration de pilotage nationale est retenue, cette administration nationale devra être secondée par des bureaux régionaux responsables des opérations, de la prestation de service et des relations avec les utilisateurs. Ces bureaux régionaux veilleront à tenir compte des particularités régionales, à s'assurer de ne pas perdre les connaissances locales et à maintenir une proximité avec les intervenants locaux.

Recommandation #5

Afin d'accroître la performance et le niveau de service, mettre en place des indicateurs de performance visant la ou les administrations de pilotage et publier périodiquement les résultats.

Objectifs de la *Loi* et mission

Le pilotage vise à assurer la sécurité de la navigation et la *Loi sur le pilotage* est claire à cet effet. L'article 18 de la *Loi* stipule que les administrations de pilotage ont « pour mission de mettre sur pied, de faire fonctionner, d'entretenir et de gérer, pour la sécurité de la navigation, un service de pilotage efficace dans la région décrite à l'annexe au regard de cette Administration »². Bien que la mission fasse référence à un « service de pilotage efficace », cet élément semble avoir été oublié avec le temps. La réalité d'aujourd'hui en est bien différente de 1972 et les services de pilotage doivent être efficaces, sécuritaires et économiques afin que le transport maritime au Canada demeure compétitif dans un contexte d'intermodalité et de grande compétition entre les pôles maritimes en Amérique du Nord.

La *Loi sur le pilotage* doit reconnaître et tenir compte que la fluidité du trafic, de même que l'efficacité et la compétitivité du système de transport maritime sont essentielles à la vitalité de notre industrie et à l'économie du pays. Nous croyons qu'il est essentiel de revenir à l'essence de la *Loi* et de modifier la mission des administrations de pilotage afin de renforcer ces aspects.

² <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/P-14/page-2.html#h-8>

Recommandation #6

Inscrire les principes de fluidité, de compétitivité, d'efficacité et de sécurité dans les objectifs de la *Loi sur le pilotage*.

Recommandation #7

Inclure dans la mission de l'administration de pilotage nationale, l'obligation de gérer des services de pilotage qui assurent à la fois la sécurité de la navigation, la fluidité, l'efficacité et la compétitivité du système de transport maritime au pays.

Conseils d'administration

Les conseils d'administration des administrations de pilotage sont actuellement composés de représentants des pilotes (2), de l'industrie (2) et du public (2). En 2016, les membres du comité permanent des comptes de la Chambre des communes, de même que plusieurs examens antérieurs, ont soulevé les risques de conflits d'intérêts associés à la présence de pilotes et de gens de l'industrie sur ces conseils d'administration. De plus, le processus de nominations des administrateurs semble suspendu depuis un certain temps.

Afin de donner au processus décisionnel une approche commerciale, basée sur une connaissance pratique de l'industrie maritime et de répondre aux préoccupations des intervenants au sujet de l'équité, il a été recommandé d'officialiser la structure des conseils d'administration.

Recommandation #8

Officialiser la composition des conseils d'administration des administrations de pilotage et établir clairement le processus de nominations des administrateurs. Plusieurs modèles méritent d'être étudiés, mais la composition des conseils d'administration devrait tenir compte des préoccupations régionales et s'assurer que les administrateurs possèdent une solide compréhension du transport maritime et de ses enjeux.

Actualisation et révision de la *Loi sur le pilotage*

Depuis l'adoption de la *Loi sur le pilotage* en 1972, les services de pilotage, de même que les avancées technologiques, l'avènement de nouveaux navires plus performants et ayant une plus grande manœuvrabilité, les nouvelles normes de sécurité, la formation, le perfectionnement et la mise en place de meilleures pratiques ont contribué à rendre la navigation plus sécuritaire. Dans le domaine maritime, comme dans tous les domaines où les technologies se sont imposées, les changements opérationnels et organisationnels qui en découlent sont majeurs. Les développements technologiques se font rapidement et il est important de tenir compte de ces avancées et de revoir périodiquement nos façons de faire.

Recommandation #9

La *Loi* doit confirmer, dans un souci d'efficacité, le désir du législateur à l'effet que le service de pilotage doit faire l'objet d'un processus rigoureux d'amélioration continue, pour prendre avantage des meilleures pratiques, des leçons apprises et des avancées technologiques. Il en découle une démarche de révision en continu de la réglementation applicable, soutenue en partie par les travaux du comité consultatif (recommandation #2).

3. MODÈLE DE MAIN-D'ŒUVRE

Le pilotage au Canada, selon le modèle actuel, est un monopole réglementé dont les services sont rendus soit par des pilotes employés par les administrations de pilotage, soit par des pilotes contractuels. La *Loi sur le pilotage* n'autorise pas la concurrence et empêche même que, pour une même zone, des services de pilotage puissent être fournis par des pilotes employés et des pilotes contractuels.

Ce modèle de main-d'œuvre date de 1972 et nous croyons qu'il doit être revu afin d'offrir plus de flexibilité et de prévisibilité, tout en permettant de réduire les coûts. Plusieurs modèles méritent d'être étudiés, mais il est clair que le modèle actuel où des corporations à but lucratif se voient accorder des monopoles doit être aboli.

Recommandation #10

Permettre aux administrations de pilotage de pouvoir recourir, dans une même zone, au service de pilotes employés et contractuels. Cette solution a l'avantage d'éliminer la situation de monopole qui crée un obstacle aux échanges productifs, à la réflexion, aux nouvelles façons de faire et à l'innovation.

Recommandation #11

Afin d'assurer une plus grande transparence, exiger que les corporations de pilotes rendent public leur contrat de service, de même que leurs états financiers vérifiés.

Recommandation #12

Afin d'assurer une plus grande imputabilité au regard de la qualité de la prestation de service, soumettre les corporations à des indicateurs de performance visant et publier périodiquement les résultats.

Recommandation #13

Exiger que les administrations de pilotage ne puissent négocier de contrat de service qu'avec des corporations qui soient des organismes à but non lucratif.

Recommandation #14

S'assurer que les contrats de services négociés entre les administrations de pilotage et les corporations de pilotes, ou issus des décisions arbitrales, soient exempts de toute question qui relève de la réglementation.

L'industrie maritime domestique est confrontée depuis quelques années à un important besoin d'officiers supérieurs. Le bassin de candidats au pilotage est relativement restreint et les corporations et administrations de pilotage recrutent leurs pilotes parmi les capitaines et officiers supérieurs travaillant à bord des navires canadiens. Ce recrutement accentue la pénurie que vivent les compagnies canadiennes et entraîne des répercussions financières et concurrentielles importantes. Compte tenu des besoins en officiers supérieurs et considérant le temps et l'argent investis par les compagnies dans la formation des officiers quittant pour le pilotage, il est important de se pencher sur la question et de revoir les pratiques et les conditions de recrutement.

Recommandation #15

Mettre en place un mécanisme de recrutement des pilotes qui tienne à la fois compte du contexte et des prévisions économiques, des réels besoins en pilotes et de la capacité des armateurs domestiques à remplacer les officiers.

4. CERTIFICATS DE PILOTAGE

Les armateurs canadiens membres d'Armateurs du Saint-Laurent opèrent leurs navires sur les Grands Lacs et le Saint-Laurent, sur la côte Est et dans les provinces atlantiques, de même que dans l'Arctique et de ce fait, effectuent de nombreux voyages dans les mêmes régions. Les capitaines et officiers à bord de ces navires ont une connaissance approfondie des secteurs où ils naviguent, de même que des ports qu'ils visitent, et ont les compétences pour piloter eux même leur navire. De plus, ils connaissent très bien et maîtrisent la performance, la manœuvrabilité et les équipements de leur navire.

De ce fait, et compte tenu de la problématique de recrutement et de la pénurie d'officiers supérieurs discutée précédemment, plus de flexibilité devrait être donnée quant à la certification des capitaines et officiers pour piloter leur propre navire. Il est important de revoir et de normaliser le processus de délivrance des certificats de pilotage. Il a été démontré au cours des années que ce processus mis en place par l'APGL n'a eu aucun impact négatif sur la sécurité de la navigation de l'écluse de Saint-Lambert jusqu'à la tête des Grands Lacs.

Recommandation #16

Confier à Transports Canada la responsabilité d'administrer le processus de délivrance des certificats de pilotage et étendre à l'ensemble des régions le processus en vigueur sur les Grands Lacs.

Recommandation #17

Élargir à la flotte de l'armateur, ou à tout le moins aux navires de même type, les navires sur lesquels le détenteur d'un certificat de pilotage est autorisé à piloter.

Considérant les outils technologiques actuellement disponibles, il y a lieu de revoir et moderniser les méthodes de formation et de vérification des acquis. Est-il encore essentiel en 2017 d'apprendre à dessiner à la main une carte détaillée?

Un candidat doit démontrer qu'il sait ou aller chercher l'information; qu'il sait l'interpréter correctement dans un plan de passage structuré; qu'il sait reconnaître les risques et les situations changeantes et qu'il est capable de prendre les bonnes décisions au regard de la sécurité de la navigation.

Recommandation #18

Moderniser les méthodes de vérification des connaissances et des acquis et reconnaître officiellement la formation sur simulateurs munis des bases de données représentant virtuellement les zones de pilotage.

5. SÉCURITÉ:

À la suite des recommandations de l'Examen de 1999, des programmes de formation et de certification ont été mis en place pour assurer une plus grande normalisation de la formation par simulation, une meilleure gestion des ressources à la passerelle et des techniques de manutention des navires.

Avec plus de 99,9% des missions réalisées sans incident, le bilan de sécurité des diverses administrations de pilotage à travers le pays est remarquable. À travers les années, plusieurs facteurs ont contribué à ce bilan (formation des pilotes, formation des équipages, plus grande manœuvrabilité des navires, développements technologiques, adoption de meilleures pratiques, etc.).

Compte tenu de ces évolutions, il est nécessaire de revoir la réglementation entourant les activités de pilotage et d'adapter cette dernière au contexte dans lequel s'effectue maintenant le transport maritime.

Recommandation #19

Considérant qu'en 2017 la technologie et les bonnes pratiques offrent des moyens efficaces de réduction des risques sans avoir recours au pilotage obligatoire, procéder à une révision en profondeur du pilotage obligatoire (zones, conditions, navires et catégories de navires) dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi sur le pilotage*.

Recommandation #20

Réviser le processus d'analyse de risque actuellement en place et la méthodologie proposée (MGRP) afin de permettre un cadre d'analyse plus objectif et offrant plus de latitude que le recours systématique au pilotage, lorsqu'il est question des mesures d'atténuation du risque.

Recommandation #21

Favoriser et assurer une implantation graduelle, efficace et adéquate des nouvelles technologies qui permettent de réduire les risques et/ou de supporter les services de pilotage. L'introduction graduelle pourrait se faire dans un premier temps dans des zones contrôlées où le risque est minimal. Par la suite, procéder à une introduction à plus grande échelle dans le système.

6. PROCESSUS DE FIXATION DES TARIFS

Selon la Fédération maritime du Canada³, alors que l'indice des prix à la consommation a augmenté de 17,6 % au cours de la dernière décennie, les tarifs de pilotage ont grimpé entre 23 et 83 % dans les quatre administrations de pilotage. De plus, au cours de la même période, le coût total par affectation de pilotage a augmenté entre 5 et 7,4 % par année, alors que la rémunération des pilotes a augmenté entre 26 à 55 %. Considérant que depuis des années l'augmentation de la rémunération des pilotes excède de façon importante l'augmentation du coût de la vie, un rééquilibrage est essentiel.

Recommandation #22

Inclure dans la *Loi sur le pilotage* un mécanisme pour rétablir l'équilibre entre les coûts par affectation de pilotage, l'indice des prix à la consommation et les hausses démesurées de la rémunération des pilotes au cours des dernières années.

Recommandation #23

Modifier le processus de fixation des tarifs de pilotage en permettant des ajustements tarifaires, l'octroi de réductions de tarifs et d'incitatifs pour stimuler la compétitivité ou la mise en place de nouveaux marchés.

Recommandation #24

Maintenir la possibilité pour l'industrie de contester devant l'Office des transports toute modification ou hausse de tarif jugée déraisonnable et prendre en compte les augmentations cumulatives et le contexte économique.

Recommandation #25

Rendre public les contrats de services entre les administrations de pilotage et les corporations de pilotes, de même que les états financiers vérifiés des corporations de pilotes.

Recommandation #26

S'assurer que le processus d'établissement des tarifs soit transparent et qu'en plus de tenir compte des états financiers et des contrats de services, il considère l'efficacité et la compétitivité du système de transport maritime au pays.

³ Shipping Federation of Canada (2017). Pilotage Act Review - Preliminary Comments

7. CONCLUSION

Le présent mémoire regroupe un ensemble de recommandations sur de nombreux aspects de la *Loi sur le pilotage*. Qu'il s'agisse de gouvernance, de modèle de main-d'œuvre, de sécurité, certification ou de tarification, la *Loi sur le pilotage* doit être revue et modernisée. En plus d'être adaptée à la réalité du transport maritime en 2017, la *Loi* doit permettre à ce secteur essentiel au développement et à la prospérité économique du pays de se positionner afin d'être compétitif et tourné vers l'avenir.

Nous espérons que nos commentaires et nos recommandations vous permettront de progresser en ce sens. Nous demeurons disponibles pour discuter avec vous de ces recommandations.

Cordialement,



Martin Fournier
Directeur général
Armateurs du Saint-Laurent