

Gouvernement du Canada
Examen de la *Loi sur le pilotage*

Mémoire soumis par la
Guilde de la marine marchande du Canada

Octobre 2017

I. La Guilde de la marine marchande du Canada

La Guilde de la marine marchande du Canada (la Guilde) est une association nationale qui représente des officiers de marine et des pilotes maritimes. Elle a été créée à la suite de l'adoption d'une loi du Parlement en 1919. Son objectif est de promouvoir les intérêts sociaux, économiques, culturels, éducatifs et matériels de ses membres.

La Guilde négocie des conventions collectives au nom de ses membres et couvre tous les secteurs de la navigation maritime, c'est-à-dire les navires ravitailleurs, les navires-citernes, les vraquiers, les remorqueurs, les navires des lacs, les navires hauturiers, les navires-transbordeurs ainsi que les opérations de pilotage, de Terre-Neuve à la Colombie-Britannique. Les officiers et le personnel de la Guilde participent activement aux comités fédéraux responsables de l'élaboration de lois et de règlements maritimes qui touchent les gens de mer. La Guilde est également un important défenseur des règlements liés à la sécurité de la vie en mer et au mieux-être des gens de mer.

Les membres de la Guilde bénéficient d'une assurance de défense juridique couvrant les frais de représentation juridique par un avocat, en cas d'incident maritime ou de mésaventure.

II. L'Examen de la *Loi sur le pilotage*

Le Plan de protection des océans de 2016 du gouvernement fédéral était axé sur l'amélioration de la sécurité maritime, le transport responsable, la protection de l'environnement, le renforcement des partenariats avec les communautés autochtones et l'investissement dans la prise de décision fondée sur des données probantes. Pour assurer des services de pilotage sécuritaires, efficaces et respectueux de l'environnement dans le futur, la stratégie comportait un examen de la *Loi sur le pilotage*.

À la suite de la nomination d'un président, le 31 mai 2017, l'Examen a entrepris ses travaux. Ils ont pour objectif de faciliter la discussion sur le pilotage maritime au Canada et de solliciter une contribution de la part des parties intéressées sur la façon dont la Loi pourrait être modernisée afin d'accroître le rendement du pilotage.

Comme le pilotage est essentiel à un système de navigation maritime sécuritaire et efficace, la question s'avère d'un intérêt vital pour les officiers de navire que représente la Guilde. Pour cette raison, la Guilde est heureuse d'avoir l'occasion de prendre part aux délibérations de l'Examen. Le présent mémoire fait suite à une requête de la part du président de l'Examen de fournir un mémoire initial sur les questions de pilotage. Il est conforme aux grandes lignes du document de discussion de septembre 2017 de l'Examen de la *Loi sur le pilotage*.

III. La portée de l'Examen

Le document de discussion de septembre 2017 donne à entendre que le système de pilotage fonctionne bien. Le document affirme également qu'en dépit de nombreux examens qui ont eu lieu depuis l'adoption de la *Loi sur le pilotage*, peu d'amendements à la loi ont été identifiés qui se seraient révélés utiles au succès durable du système. La Guilde appuie sans réserve ces énoncés.

Par ailleurs, la Guilde est en désaccord avec l'affirmation subséquente du document de discussion voulant que les conclusions des examens, à savoir que la Loi n'avait besoin de quasiment aucun amendement, justifient maintenant « une action...visant à mettre à jour le cadre législatif ». En réalité, c'est en fait tout le contraire. Étant donné que les conclusions des nombreux examens qui ont été entrepris à ce jour ont confirmé l'efficacité soutenue du système en matière de prestation de services de pilotage sécuritaires et pratiques, il n'existe aucun besoin pressant de repenser en bloc le système de pilotage du Canada.

Par conséquent, la Guilde estime qu'une discussion constructive sur le pilotage au Canada devrait commencer par une reconnaissance du bien-fondé du cadre de pilotage actuel et, de là, procéder à l'examen de questions spécifiques et clairement définies que les parties intéressées perçoivent comme requérant une attention particulière. À cet égard, la Guilde trouve que les six sujets de réforme énoncés dans le document de discussion constituent une façon pratique d'organiser une telle discussion. Le présent mémoire se conforme à ces grandes lignes.

IV. Les thèmes de travail

La gouvernance

Conseil d'administration

Outre les exigences générales visant à assurer une bonne gouvernance et à protéger l'intérêt public, les conseils d'administration des administrations de pilotage disposent d'un avantage plus que particulier d'expertise en matière de contenu. Dans la mesure où l'administration réglemente, en plus d'émettre des licences et de fournir les services de pilotage, il est essentiel qu'elle possède une compréhension approfondie des exigences techniques et une connaissance des répercussions des décisions qui sont prises. Pour cette raison, la pratique bien établie selon laquelle des représentants des pilotes accrédités et des armateurs siègent au conseil d'administration apparaît comme étant une saine pratique qui devrait être maintenue.

Centralisation

Si, traditionnellement, on justifie la centralisation des opérations en invoquant leur efficacité et leur rapport coût-efficacité, on pourrait tout aussi bien l'appliquer au pilotage, du moins dans une certaine mesure. Peu importe les avantages que l'on pourrait en retirer, ils devraient surpasser toute diminution des pratiques propres à chaque région, de l'expertise et du pouvoir réglementaire qui ont été la marque du système de pilotage au Canada. De plus, la nature régionale des administrations de pilotage signifie que les membres du conseil d'administration représentent fort bien la région, sont sensibilisés aux conditions locales et sont réceptifs aux préoccupations locales.

La sécurité

La Guilde appuie vigoureusement l'énoncé du document de discussion affirmant que le pilotage au Canada dispose d'une fiche de sécurité exemplaire. Un tel rendement impressionnant s'avère particulièrement important pour les officiers de navire qui exploitent des navires canadiens. Les eaux navigables du Canada sont des voies de communication où une grande variété de navires naviguent dans des conditions souvent difficiles. Il est alors rassurant pour les officiers de navire qui partagent les mêmes voies navigables qu'autant de ces navires soient gouvernés par des pilotes qui disposent d'une connaissance étendue des conditions locales. Pour ces raisons, la Guilde soutient fermement toute mesure qui maintient, voire même renforce, le système de pilotage et s'oppose aux initiatives qui pourraient compromettre la sécurité des opérations et ce, au profit d'économies négligeables de coûts ou pour des raisons d'utilité mineure.

Méthode de gestion des risques de pilotage (MGRP)

Pour les raisons évoquées plus haut, la procédure qui veut qu'on mette en oeuvre la méthode de gestion des risques de pilotage, chaque fois qu'un changement important dans les pratiques de pilotage est envisagé, constitue une politique publique saine. Elle tient compte du fait qu'un changement de conditions justifie un changement de pratique et assure aussi qu'une évaluation des risques complète et équilibrée soit effectuée avant que des décisions ne soient prises.

La méthodologie de la MGRP est conçue pour recueillir des informations de la part des parties intéressées et pour ensuite en évaluer de façon experte les risques et les avantages. Elle est transparente et indépendante et, à ce titre, elle favorise une saine prise de décision dans laquelle le public peut avoir confiance.

Exigences d'accréditation

La *Loi sur le pilotage* donne l'occasion aux officiers de navire qui démontrent une connaissance suffisante des conditions locales dans les zones de pilotage obligatoires de se voir émettre une accréditation de pilotage, exemptant ainsi le navire de devoir faire monter à bord un pilote maritime accrédité dans les eaux désignées.

Durant des décennies après l'adoption de la *Loi sur le pilotage*, on n'a demandé ni émis presque aucune accréditation de pilotage que ce soit dans la zone des Laurentides ou celle des Grands Lacs. Malgré la disposition réglementaire qui permet aux officiers de navire de devenir titulaires d'accréditation, en se fondant sur des critères objectifs liés aux compétences et à l'expérience, et en dépit des plaintes des armateurs voulant qu'ils estiment onéreuse l'obligation de faire monter à bord des pilotes, les compagnies se sont rarement prévaluées de la possibilité que leurs officiers de navire obtiennent leur accréditation, ce qui leur aurait ainsi évité d'avoir à faire monter des pilotes à bord dans les zones de pilotage obligatoires.

Dans la zone des Grands Lacs, il en a découlé une situation où, durant des décennies, les navires canadiens ont tiré avantage de ce qui devait être une disposition transitoire, pour virtuellement institutionnaliser l'exemption de pilotage et ce, sans que des accréditations de pilotage ne soient émises. En 2007, un rapport du Vérificateur général du Canada a dénoncé cette pratique comme étant essentiellement illégale et a exigé que des mesures immédiates soient prises pour remédier à cette situation. Il en a finalement découlé la mise en oeuvre d'un régime d'accréditation de pilotage dans cette zone en 2010.

Dans la zone des Laurentides, les porte-parole de l'industrie ont affirmé qu'ils estimaient que la mise en place du processus d'accréditation s'avérait lourde et défavorisait les postulants, et qu'en conséquence ils avaient choisi de ne pas s'en prévaloir. En réponse à ces plaintes de l'industrie, un examen de la part de toutes les parties intéressées du processus d'émissions d'accréditation de pilotage a eu lieu en 2003-2004. Il a mené à des changements à la fois au programme d'études des candidats à l'accréditation et à la composition du comité d'examen.

Dans les deux zones, on retrouve maintenant un nombre important d'officiers de navire qui détiennent une accréditation de pilotage. Cette réponse de l'industrie est un signe évident que le système non seulement fonctionne bien, mais est utilisé aux fins prévues.

Dispenses

La *Loi sur le pilotage* prévoit qu'un navire ne peut être dispensé qu'une seule fois de l'exigence de faire monter à bord un pilote dans une zone obligatoire et ce, dans des circonstances très spéciales.

Bien que la disposition de la Loi permettant l'émission d'une dispense s'avère nécessaire en vertu de la flexibilité opérationnelle et d'un accommodement à l'égard de situations imprévues, la pratique d'émission de dispenses doit être étroitement contrôlée. Dans la mesure où on pourrait démontrer que les changements aux règlements de pilotage pourraient être utiles, tout en servant à préserver la nature très spéciale des dispenses, la Guilde n'y verrait aucune objection.

La main-d'oeuvre

Négociations de contrat

La Guilde est consciente des préoccupations exprimées par certains à l'égard de la disposition de la *Loi sur le pilotage* qui stipule que la sélection de l'offre finale constitue le mécanisme final par défaut de règlement des négociations de contrat entre les administrations de pilotage et les corporations de pilotes. La vaste expérience de la Guilde en matière de conventions collectives donne à penser qu'il existe à la fois des avantages et des désavantages liés à la sélection de l'offre finale, tout comme il y en a dans tout mécanisme de résolution d'impasse à la table de négociations. Il est cependant important de noter que la législation n'exige pas nécessairement que les parties aient recours à la sélection de l'offre finale. On peut recourir à d'autres mécanismes de règlement des différends, si les parties en conviennent.

Les considérations liées à l'économie et à la politique publique

La notion d'élaboration de politiques fondées sur les faits peut paraître évidente, mais des exemples de décisions fondées sur des raisons moins justifiées abondent. Pour cette raison, la Guilde est fortement d'avis, lorsqu'on se penche sur le bien-fondé des droits de pilotage, qu'on doit tenir compte des retombées macroéconomiques et des grandes répercussions sur la politique publique et qu'on doit être guidé par les conclusions de recherches empiriques et de données fiables.

À cet égard, l'Association des pilotes maritimes du Canada a entrepris une importante étude récemment terminée qui propose une analyse objective des coûts et des avantages du pilotage au Canada. Elle devrait représenter une contribution majeure dont devrait tenir compte l'Examen dans son étude des droits de pilotage. L'étude démontre de façon convaincante qu'on peut tirer un énorme avantage économique du pilotage. À moins qu'on puisse démontrer clairement que toute proposition visant la réduction des droits de pilotage n'entraînerait pas une réduction conséquente des services de pilotage, il s'agirait là d'une fausse économie.

Conclusion

Le système de pilotage du Canada non seulement fonctionne bien, mais il atteint pleinement l'objectif pour lequel il a été mis en place, c'est-à-dire apporter une contribution substantielle à une exploitation sécuritaire et efficiente du système de transport maritime du Canada.

Quand quelque chose fonctionne aussi bien que le pilotage au Canada, le véritable besoin pour ce service devient moins évident et amène à en remettre en question la pertinence et la valeur. La Guilde est préoccupée, dans une importante mesure, par le fait que les plaintes de l'industrie au sujet du pilotage soient motivées par une vue étroite du bénéfice net des compagnies en question et tiennent peu compte des plus grands enjeux socioéconomiques et de l'intérêt public. Si on accordait plus d'importance qu'elles ne devraient autrement en mériter à ces préoccupations portées sur la rentabilité, en raison d'un relâchement de la vigilance qui serait le résultat de l'excellent rendement du système de pilotage lui-même, cela serait inacceptable.

Le défi auquel sont confrontés tous les Canadiens, et surtout les décideurs politiques, vise à réconcilier les intérêts du secteur privé et les règlements et la supervision requis pour assurer le bien public. Les questions qui sont actuellement soulevées au sujet du pilotage mettent en évidence cette problématique plus vaste. L'Examen a l'occasion de contribuer à ce dialogue en réaffirmant la valeur d'un service qui offre à chacun d'immenses avantages, à un coût très raisonnable, et certainement durable, pour ses utilisateurs. Une telle réaffirmation n'empêche pas l'identification et la mise en place subséquente de mesures visant à améliorer le pilotage, mais l'Examen doit se prémunir contre toutes actions qui pourraient compromettre l'indépendance, l'intégrité et l'efficience du système.