

Points de vue de l’Administration de pilotage de l’Atlantique sur :

**Examen de la *Loi sur le pilotage***

Mémoire à l’intention de Marc Grégoire, président de l’Examen

30 octobre 2017

Contexte

L’Administration de pilotage de l’Atlantique (APA) est l’une des quatre administrations de pilotage du Canada créées par la *Loi sur le pilotage* et elle est définie comme une société d’État par la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). Elle est énumérée à l’annexe III, partie I de cette loi. L’Administration n’est pas composée d’agents de la Couronne et ne reçoit pas de crédits parlementaires.

Depuis 1972, l’APA a mis en œuvre, dans l’intérêt de la sécurité, un service de pilotage maritime pour toutes les eaux canadiennes entourant les quatre provinces de l’Atlantique, y compris les eaux de la baie des Chaleurs dans la province de Québec. C’est le seul programme d’affaires de l’Administration.

L’Administration fournit des pilotes brevetés aux navires qui entrent dans les ports de la région de l’Atlantique pour s’assurer que ces navires se déplacent à l’intérieur de la zone de pilotage de la manière la plus sécuritaire et efficace possible. L’APA a effectué 88 537 affectations au cours de la période de dix ans allant de 2007 à 2016, dont 34 505 mouvements de navires-citernes, tout en maintenant un dossier de sécurité exemplaire avec un taux sans incident de 99,93 %. Les quelques incidents de transport maritime qui se sont produits ont été sans blessures et aucun polluant n’a été rejeté dans les eaux canadiennes.

L’Administration examine également les marins qualifiés et délivre des certificats de pilotage aux candidats retenus pour leur permettre de manœuvrer leur navire dans des zones désignées obligatoires sans pilote breveté à bord. En 2016, 1 678 mouvements ont été effectués par des capitaines certifiés, ce qui a permis à l’industrie d’économiser 4 millions de dollars en frais de pilotage. L’industrie peut également obtenir une latitude opérationnelle en faisant piloter ses propres navires par ses propres marins qualifiés.

En raison de la nature de son pilotage et de la géographie de la région, l’APA applique régulièrement la Méthode de gestion des risques de pilotage (MGRP) pour mesurer le risque. Entre 2010 et 2017, l’Administration a effectué 22 analyses préliminaires de ports ou de zones. Au cours des dernières années, l’Administration a également mené 12 études complètes selon la MGRP.

Les activités de l’Administration sont organisées en fonction de l’emplacement géographique. Dix-sept zones ont été désignées comme nécessitant un pilotage obligatoire. De plus, une autre zone est en cours de réglementation. Chacune de ces dix-sept zones a ses propres pilotes brevetés, des arrangements de prestation de services, des clients et des industries uniques et une structure tarifaire. Une ventilation complète de tous les revenus et coûts liés au service de pilotage est calculée et totalisée pour chaque port et zone, et résumée pour l’ensemble de l’opération. L’Administration s’efforce d’être financièrement autonome pour chaque port et chaque zone, afin de minimiser les subventions croisées.

Presque tous les pilotes brevetés par l’Administration sont des employés (49); toutefois, les pilotes peuvent également être des entrepreneurs qui concluent des contrats avec l’Administration pour les services de pilotage (9). Les pilotes employés sont membres de la Guilde de la marine marchande du Canada et effectuent environ 92 % des affectations de pilotage.

Les services de bateau-pilote peuvent être détenus et exploités par l’Administration ou par un exploitant privé qui a un contrat avec l’Administration. L’Administration est propriétaire de onze bateaux-pilotes, dont cinq comptent des membres d’équipage de l’Administration et le reste compte des membres d’équipage sous contrat. L’APA emploie des capitaines de vedette (8) qui sont membres de la Guilde de la marine marchande du Canada, des matelots de pont (8) qui font partie de l’Alliance de la fonction publique du Canada et un bassin de travailleurs occasionnels qui offre des services de relève. L’Administration gère des contrats pour la fourniture de quinze navires et équipages supplémentaires pour offrir des services dans d’autres ports.

À son siège social à Halifax, en Nouvelle-Écosse, l’Administration emploie des répartiteurs (5), membres de l’Alliance de la fonction publique du Canada, des gestionnaires de l’entretien des navires (2) et du personnel administratif (12).

L’APA travaille en étroite collaboration avec l’industrie maritime, les administrations portuaires, les opérateurs de terminaux, les compagnies maritimes et les compagnies de croisières pour faciliter le développement des affaires et la croissance économique d’une manière sûre et respectueuse de l’environnement. L’APA s’efforce de devenir un chef de file de la navigation maritime en fournissant une expertise en matière de sécurité de la navigation et en opérations maritimes à l’industrie et aux collectivités du Canada atlantique. Le présent examen de la *Loi sur le pilotage* est considéré par l’APA comme une prolongation de ce partenariat, travaillant dans le même but.

Sujets de réforme

Gouvernance

L’Examen de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC) a recommandé de fusionner les quatre administrations de pilotage. Chacune des quatre administrations est unique, et le pilotage fourni par chacune varie considérablement. Bien que l’APA effectue le pilotage dans un nombre important de ports diversifiés, les autres administrations se concentrent davantage sur le pilotage de longue distance par voie fluviale, maritime et côtière. Chaque administration est confrontée à différents problèmes, ce qui se reflète dans les structures et les politiques de chacune.

L’APA dispose de dix-sept zones obligatoires qui sont activement gérées. Une représentation locale et une compréhension des problèmes auxquels font face l’industrie, les pilotes et les entrepreneurs dans chacune de ces zones sont primordiales pour fournir le service le plus sûr, le plus efficace et le plus rapide possible. Le personnel de l’APA entretient une relation étroite avec les intervenants afin d’exécuter des opérations efficaces, de planifier les ressources futures et de fournir une expertise en matière de développement des installations et des affaires. Ces connaissances, consultations et contacts locaux ont créé une synergie entre les clients, les intervenants et l’APA, ce qui permet un service de pilotage efficace et efficient.

Le fait d’avoir un conseil d’administration comprenant vraiment les problèmes auxquels la région est confrontée est essentiel à cette relation avec les intervenants. Le conseil de l’APA est représentatif en ce sens que chaque province est représentée et que les membres apportent un bagage et une expérience variés avec eux. L’APA estime que la composition actuelle du conseil fournit les connaissances et l’expertise requises d’une bonne gouvernance. Le conseil actuel comprend des membres ayant une expérience de pilote maritime, des membres ayant des connaissances et de l’expérience dans l’industrie du transport, et des représentants de l’intérêt public qui apportent de l’expérience professionnelle et de l’expérience en tant que membre d’un conseil. Cette approche équilibrée, dans laquelle chaque membre a la responsabilité fiduciaire de prendre des décisions dans l’intérêt supérieur de l’Administration, atténue le risque de conflit d’intérêts. L’APA recommande que la composition actuelle du conseil soit maintenue et officialisée dans la *Loi sur le pilotage*.

Modèles de main-d’œuvre

Comme indiqué précédemment, plus de 90 % des affectations de l’APA sont effectuées par des pilotes employés. Un environnement de coopération et de consultation est ainsi créé pour l’APA. Les pilotes employés collaborent avec la direction de l’Administration pour soutenir les intervenants dans le développement de nouvelles activités et infrastructures dans la région. L’engagement de l’APA en matière de ressources et de soutien des pilotes commence depuis la base de nombreux grands projets portuaires et terminaux au Canada atlantique et se poursuit jusqu’à la fin. Cette expertise maritime interne est mise à la disposition de l’Administration par la pratique consistant à avoir cinq présidents pilotes de district, élus par leurs pairs, qui représentent leur zone et consultent régulièrement l’équipe de gestion de l’Administration.

En vertu de l’article 15(2), la *Loi sur le pilotage* laisse actuellement la décision d’être un employé ou de constituer une personne morale à la discrétion des pilotes brevetés. Cela crée un risque pour l’APA, car le niveau de trafic ou la structure tarifaire de divers ports peut ne pas soutenir un changement de statut d’emploi, ou parce que les intervenants ne sont pas forcément mieux servis par le changement. L’APA recommande que le choix prévu à l’article 15(2) se fasse d’un commun accord entre le ou les pilotes et l’Administration.

Processus de tarification

Pendant la phase de planification annuelle de l’APA, la direction rencontre les intervenants pour discuter des niveaux de trafic futurs, des résultats de service souhaités, des plans stratégiques et de la tarification connexe. Les commentaires sont reçus de ces groupes et des ajustements peuvent être apportés au plan ou à la tarification. L’Administration tente de recevoir l’accord général, ou l’acceptation, des intervenants que la tarification est juste et raisonnable avant d’être publiée préalablement dans la *Gazette du Canada*.

Au moment de la planification, toute personne intéressée qui a des raisons de croire qu’un prélèvement tarifaire nuit à l’intérêt public peut déposer un avis d’opposition motivé auprès de l’Office des transports du Canada (OTC). Si une opposition est reçue, l’OTC peut tenter de servir de médiateur entre les parties. Si la médiation échoue et l’opposition est maintenue, l’OTC doit enquêter sur le prélèvement tarifaire proposé des droits de pilotage et faire une recommandation à l’Administration et au ministre des Transports. L’Administration est tenue de respecter la recommandation.

Le temps nécessaire pour approuver, prépublier et finalement publier une tarification a augmenté au fil des ans et il faudra maintenant de six à huit mois pour ajuster la tarification qui a déjà l’appui des parties concernées. En raison de la variabilité du trafic, cela conduit à des années où l’Administration a eu de lourdes pertes à absorber lorsque le trafic est inférieur au plan, et des années où l’Administration a réalisé de gros bénéfices lorsque le trafic a augmenté rapidement au-delà des attentes. Un processus plus rapide permettrait d’ajuster les tarifs afin de minimiser ces deux extrêmes.

L’APA recommande la mise en œuvre d’un régime tarifaire ou d’un régime de droits semblable à celui des administrations portuaires autorisées en vertu de la *Loi maritime du Canada* , y compris un processus et des méthodes similaires de notification. L’APA est en faveur d’un processus de consultation transparent permettant aux parties concernées de déposer un avis d’opposition auprès de l’OTC et de le régler en temps opportun.

Considérations liées à l’économie et à la politique publique

En raison de la nature du pilotage portuaire dans l’Atlantique, l’APA investit considérablement dans les immobilisations nécessaires pour desservir la région, principalement pour des bateaux-pilotes, des technologies de pointe en matière de sécurité de la navigation, des quais et d’autres infrastructures. Le coût de ces immobilisations est actuellement supérieur à 22 millions de dollars. L’entretien et le remplacement de ces immobilisations sont toujours au cœur de la planification stratégique de l’Administration. À cette fin, l’APA accumule des fonds pour leur amélioration continue et leur remplacement.

La *Loi sur le pilotage* confère actuellement aux administrations le pouvoir, avec l’approbation du ministre des Finances, d’investir dans des véhicules financiers s’ils sont garantis par le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial ou une municipalité au Canada. Ce pouvoir est devenu restrictif puisque les banques commerciales ont délaissé les comptes d’épargne de base pour les certificats de placement garanti (CPG). L’APA recommande que la *Loi sur le pilotage* soit modifiée pour donner aux administrations les mêmes pouvoirs d’investissement que les administrations portuaires dans la *Loi maritime du Canada*.

Application de la loi et problèmes émergents

Annuellement, l’APA ne relève pas beaucoup de cas où des navires contreviennent à la *Loi sur le pilotage*. La *Loi* précise actuellement que tous les droits de pilotage sont dus à l’administration lorsqu’un navire passe par une zone de pilotage obligatoire sans pilote, détenteur de certificat ou dispense accordée. L’Administration recommande que les droits de pilotage exigibles en cas de contravention à la *Loi* soient deux fois plus élevés que les droits de pilotage normalement appliqués à une affectation du pilote. Cela représenterait une dissuasion initiale contre le non-respect de la *Loi sur le pilotage*.

La *Loi sur le pilotage* autorise également une déclaration de culpabilité par procédure sommaire pour non-respect de la *Loi*, mais limite les amendes à 5 000 $. Les frais juridiques qui seraient requis par l’APA pour intenter une action en justice contre une entité seraient rarement récupérés avec cette sanction limitée en place. L’APA recommande que la limite de la peine maximale soit augmentée afin qu’elle soit considérée comme une mesure de dissuasion plus efficace.

Sommaire

L’Administration de pilotage de l’Atlantique et le système de pilotage du Canada ont donné de bons résultats pendant 45 ans dans le cadre de la *Loi sur le pilotage* et ont acquis une réputation internationale pour la sécurité et la qualité du service.

Chacune des quatre administrations est unique et effectue des formes de pilotage très différentes. Pour l’APA, c’est principalement le pilotage portuaire et la mise à quai qui nécessitent des opérations dans dix-sept zones obligatoires. L’Administration est d’avis que la fusion menacerait les avantages découlant de la communication et de la coopération constantes dans chacune de ces zones sans que des gains d’efficience significatifs soient réalisés. La compréhension des opérations dans chacune de ces zones est appuyée par la présence de membres au sein du conseil ayant une expérience de pilotage, une expérience des affaires maritimes et une attention particulière pour l’intérêt public.

Même si le système de pilotage a été couronné de succès en vertu de la *Loi sur le pilotage*, l’APA reconnaît que des changements peuvent y être apportés afin de rendre le système plus efficace et efficient. L’Administration de pilotage de l’Atlantique recommande les changements suivants à la *Loi sur le pilotage* :

* La composition actuelle du conseil, également répartie entre les membres ayant une expérience locale de pilote, l’expérience de l’industrie maritime locale et les membres représentants de l’intérêt public, sera maintenue et officialisée dans l’article 3 sous *Autres membres*.
* Recrutement du personnel : l’article 15 devrait être mis à jour pour que l’action visant à modifier la structure de l’emploi entre les fournisseurs de services sous contrat et les pilotes employés se fasse d’un commun accord entre le ou les pilotes et l’administration.
* Règlements sur les tarifs des droits de pilotage : l’article 34 devrait être modifié pour rendre le processus tarifaire comparable à celui qui est appliqué aux administrations portuaires aux termes de la *Loi maritime du Canada*, y compris le contenu et les méthodes de notification similaires. L’APA ne recommande pas de changements importants au processus d’opposition actuel contenu dans la *Loi sur le pilotage*.
* Pouvoir d’investissement – L’article 37 a été modifié pour ressembler au libellé moins restrictif contenu dans la *Loi maritime du Canada* pour les administrations portuaires.
* Marche sans pilote : l’article 44 doit être mis à jour afin que les droits de pilotage exigibles lorsque la *Loi* est enfreinte soient le double des droits de pilotage normalement appliqués pour une affectation.
* Marche sans pilote (article 47 et contravention à la loi ou aux règlements) : l’article 48 limite la portée des sanctions afin qu’elles soient plus punitives.