



C O R P O R A T I O N
PILOTES
SAINT-LAURENT CENTRAL

Mémoire préliminaire

Présenté à Marc Grégoire
dans le cadre de
l'Examen de la *Loi sur le pilotage*

Novembre 2017

Table des matières

Sommaire	1
Gouvernance	2
Sécurité.....	3
Modèles de main d'œuvre	5
Processus de modification tarifaire et réglementaire	6
Économie et politique publique	7
Application de la Loi et problèmes émergents	8
Acceptabilité sociale	9
Conclusion	10
Notes	11

Sommaire

La révision de la *Loi sur le pilotage* a été annoncée par le Ministre des transports, l'Honorable Marc Garneau au printemps 2017 dans la foulée de la création du Plan de Protection des Océans (PPO) en novembre 2016. La Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central inc. (CPSLC), qui offre des services de pilotage maritime entre Québec et Montréal, incluant le Port de Montréal, salue les efforts du gouvernement fédéral visant à protéger la biodiversité, les réserves d'eau potable et les avantages liés à l'exploitation responsable des océans et de nos plans d'eau au bénéfice des canadiens.

Dans le contexte de cet examen, un cadre de référence et de discussions nous a été soumis, auquel nous désirons ici répondre en partie. Plusieurs questions ont été soulevées sous des thèmes généraux : *La gouvernance; la sécurité; les modèles de main d'œuvre; le processus de tarification; les considérations liées à l'économie et à la politique publique; l'application de la Loi et problèmes émergents.*

Suites aux rencontres tenues avec M. Grégoire dans le cadre de cet examen, il nous apparaît clair que la majorité des enjeux soulevés par les usagers trouvent leurs origines dans un amalgame de perceptions liées aux coûts du pilotage et à son efficience. Dans ce mémoire, CPSLC est d'avis que les faits démontrent hors de tout doute que le système de pilotage canadien est non seulement l'un des plus sécuritaires au monde mais également l'un des plus économiques parmi les pays industrialisés en termes de coût par tonne au mille nautique transporté mais aussi l'un des plus profitables en termes de retombées économiques engendrées¹.

De plus, les avancées technologiques ont grandement contribué à la modernisation du système de pilotage canadien au cours des deux dernières décennies et plus particulièrement elles ont amélioré de façon marquée la fluidité, l'efficacité et la sécurité du transport des marchandises et des personnes dans les eaux canadiennes assujetties au pilotage obligatoire. Les pilotes canadiens sont reconnus à l'échelle internationale pour leur leadership en navigation électronique et ont joué un rôle clé durant cette période dans la croissance des volumes des navires qui transportent, de manière sécuritaire, marchandises et passagers dans nos eaux. Ceci offre des économies d'échelle inestimables pour les transporteurs et les expéditeurs.

Les enjeux soulevés par les usagers sont issus de perceptions.

En réalité, le pilotage canadien est parmi les plus sécuritaires et économiques au monde.

Le pilotage canadien est moderne et avancé technologiquement.

*225 %
Augmentation des départs de nuits l'hiver depuis 2008 liée aux avancées technologiques.*

Gouvernance

Un enjeu de séparation des fonctions et de représentativité équilibrée

Certains principes fondamentaux sont à la base du système de pilotage canadien et nous croyons essentiel que ceux-ci soient préservés et protégés dans l'intérêt supérieur de la sécurité de la navigation et de nos cours d'eau :

- L'indépendance décisionnelle du pilote;
- Respect des réalités locales;
- Assurance et maintien des compétences de pilotage;
- Environnement de travail sécuritaire et libre de pressions commerciales;
- Exploitation et développement des ressources techniques modernes au service de la sécurité et de la mobilité des marchandises et des personnes.

Nous sommes d'avis que le système actuel offre la meilleure assurance d'un service sécuritaire où les pilotes peuvent exercer leur profession librement de pressions commerciales, dans l'intérêt du public canadien et des usagers qui bénéficient d'un niveau de service adapté à la réalité locale, efficace et à la fine pointe de la technologie.

Toutefois, les administrations de pilotage font face à deux défis importants : les conflits de fonctions et la représentativité au sein du conseil d'administration.

En effet, les pouvoirs actuels conférés aux administrations de pilotage les mettent dans une situation de conflit puisqu'elles régissent les opérations, elles établissent des règlements, elles émettent les brevets et elles ont des pouvoirs d'enquête et de suspension. De facto, cette situation a pour effet de concentrer les pouvoirs de nature administrative, réglementaire et disciplinaire dans les mêmes mains, ce qui est contraire à de sains principes de gouvernance. Dès lors, le gouvernement du Canada aurait avantage à se réattribuer le rôle de régulateur qui lui revient et seulement impartir la gestion du système de pilotage aux administrations.

Aussi, la structure des conseils d'administration des administrations de pilotage devrait conserver une représentativité équilibrée entre les usagers, les pilotes et le public afin de préserver l'équilibre entre les intérêts économiques et les intérêts liés à la sécurité.

La sécurité repose sur l'indépendance décisionnelle et la compétence.

Il devient important de séparer les fonctions de gestionnaire et de régulateur.

La représentativité équilibrée est essentielle.

Sécurité

Au service des usagers pour le bénéfice des canadiens

Les statistiques quant à la sécurité du système de pilotage canadien sont éloquentes. Nous croyons que ces dernières sont le résultat d'un système performant qui répond aux besoins des usagers et des canadiens. Dans l'axe Saint-Laurent, ceux-ci profitent d'un système de transport de marchandises et de passagers sécuritaire et d'une source d'eau potable protégée puisée par près de 4 millions de québécois.

Ces statistiques sont remarquables dans un contexte de sous-investissement dans les infrastructures maritimes et de délégation de pouvoirs d'inspection des navires. Souvent nos pilotes sont les mieux placés pour gérer et mitiger les risques reliés à cette réalité puisqu'ils sont aux premières loges pour détecter des enjeux de sécurité, à les rapporter aux autorités compétentes et à proposer des moyens pour en minimiser l'impact.

Enfin, chaque type de cargaison ou de projet qui présente des risques doit être évalué de façon rigoureuse afin d'en contrôler la nature et l'impact. La Méthode de gestion des risques de pilotageⁱⁱ constitue selon nous une méthodologie éprouvée et fiable pour en faire l'évaluation.

Le système de certification

Le système de certification par les administrations de pilotage existe depuis plusieurs années sur le Saint-Laurent et a permis à des capitaines de navires canadiens d'obtenir un certificat de pilotage. Le système est transparent, fiable et sécuritaire. La Loi prévoit que le titulaire d'un certificat doit posséder un niveau de compétence et de connaissance des eaux de la zone de pilotage obligatoire comparable à celui que l'on exige du demandeur de brevet.

En outre, les compétences requises par la Loi incluent notamment la maîtrise de l'anglais et du français puisque toutes les communications sur le Saint-Laurent se font principalement en français avec les officiers des services de communication du trafic de la Garde côtière canadienne (SCTM); les capitaines des traversiers et des remorqueurs; les plaisanciers; les autres pilotes et les amarreurs. L'histoire récente démontre toute l'importance des communications dans la langue maternelle de l'intervenant lors d'opérations d'escorte de glaces sur le Saint-Laurent. Ces opérations à haut risque requièrent un niveau de compréhension linguistique supérieur puisque le temps de réaction assure la sécurité et le succès de ces manœuvres.

99,8 %

Taux de **sécurité** du pilotage maritime.

99,8 %

Taux d'**efficacité** du pilotage maritime.

*Le détenteur de certificat doit être **aussi compétent** que le détenteur d'un brevet.*

*La maîtrise du **français** est essentielle à la sécurité sur le Saint-Laurent.*

Le système de certification sur les Grands-Lacs a été modifié suite au rapport d'examen spécial du Bureau du vérificateur général du Canada en 2008. Ce dernier avait déjà soulevé des questions lors de l'audit de 2002 quant au système d'exemption utilisé par les armateurs canadiens. Le rapport de 2008 est éloquent à cet égard :

« Nous avons relevé une lacune importante liée au régime actuel d'exemption des navires canadiens relativement au pilotage obligatoire. L'Administration de pilotage des Grands Lacs (l'APGL) n'a pas mis en place de mécanisme efficace lui procurant l'assurance raisonnable que les capitaines et les officiers de pont canadiens ont les compétences et les qualifications nécessaires pour assurer la navigation sécuritaire de leurs navires dans les zones de pilotage obligatoire. »ⁱⁱⁱ

Quelques années plus tard, l'APGL a débuté un processus structuré d'audit et de vérification de compétences des officiers canadiens qui demandaient un certificat et a graduellement remplacé les exemptions par des certificats de pilotage. Il est à noter que plus de 400 officiers ont reçu un certificat par droit acquis (clause grand-père) sans faire la preuve de leurs compétences ou de leurs connaissances. De ce nombre, environ le quart d'entre eux auraient perdu depuis 5 ans la validité de leur « certification ».

Sur le Saint-Laurent, la complexité des enjeux locaux liés à la navigation hivernale, aux grandes marées, aux hauts fonds omniprésents, à l'étroitesse de certains secteurs en relation avec la taille des navires, à la densité de trafic, à la proximité des propriétés riveraines et autres, requiert un niveau de connaissances inégalé, qui ne peut que se démontrer qu'avec des examens approfondis qui incluent la cartographie des secteurs pilotés. Ceux-ci permettent au candidat de démontrer la profondeur de ses connaissances au jury d'examen dans un délai acceptable.

Un processus d'examen approfondi permet de juger efficacement de la maîtrise des compétences.

Modèles de main d'œuvre

Adapté aux circonstances locales

Les pilotes entrepreneurs regroupés en corporation depuis près de 150 ans sur le fleuve Saint-Laurent sont garant d'une pratique sécuritaire et efficiente économiquement. Les réalités géographiques locales où tous les pilotes regroupés œuvrent dans un même secteur favorisent le statut d'entrepreneur et en justifient la pertinence et l'importance.

En effet, en raison de la fluctuation du trafic soumise aux aléas des cycles économiques difficiles à prévoir et de la durée de la formation approfondie des pilotes, qui peut prendre jusqu'à 10 ans pour obtenir un brevet de classe illimitée, les corporations privées absorbent les chocs financiers liés aux coûts fixes (masse salariale, charges sociales associées, incluant celles reliées au fonds de pension, etc.) Quand le trafic maritime diminue, les revenus des corporations privées diminuent tout autant alors que les coûts fixes demeurent inflexibles. Ce sont donc les pilotes actionnaires qui absorbent les pertes de revenus puisqu'ils n'ont pas la possibilité de licencier des pilotes s'ils veulent être en mesure d'offrir le service lorsque le trafic augmente de nouveau.

Les administrations de pilotage qui emploient des pilotes peuvent avoir des difficultés à gérer ces cycles économiques. En effet, elles ne peuvent soutenir des coûts fixes dans un contexte déficitaire puisqu'elles doivent demeurer auto-suffisantes financièrement. Ces dernières peuvent se voir alors dans l'obligation de licencier des pilotes (principalement par attrition ou départs à la retraite anticipés) afin de réduire leurs coûts fixes. Toutefois, lorsque le trafic reprend ces administrations doivent gérer l'augmentation du fardeau de travail avec du temps supplémentaire (prévu aux conventions collectives). Puisque le temps supplémentaire n'est pas reflété dans la tarification aux usagers, un manque à gagner peut être créé et lorsque leurs ressources sont épuisées, des délais aux navires peuvent survenir.

De plus, le modèle de main d'œuvre actuel respecte la réalité géographique du pilotage canadien. D'une part, dans une zone où le trafic maritime requiert peu de pilotes; et/ou l'étendue géographique et le degré de complexité sont tels que l'acquisition des connaissances est limité à un faible nombre de pilotes, le modèle du pilote-employé trouve tout son sens. À l'opposé, dans une zone où le trafic maritime requiert un nombre suffisant de pilotes qui peuvent partager des connaissances communes, l'atteinte d'une masse critique justifie le regroupement en corporation et permet

*Les modèles de main d'œuvre sont **adaptés** aux réalités géographiques locales*

*Les pilotes entrepreneurs **absorbent** les **chocs économiques**.*

*Le modèle du pilote entrepreneur se justifie notamment par une **masse critique** de pilotes.*

d'absorber les chocs économiques, ce qui stabilise en retour la situation financière des administrations impliquées.

Un bon exemple pour valider le succès du modèle entrepreneurial est celui du statut des pilotes du Port de Montréal en 2011 employés par l'Administration de pilotage des Laurentides (APL). Les difficultés de cette dernière à recruter de nouveaux pilotes pour le Port et à conclure des conventions collectives fonctionnelles ont engendrées des rapports conflictuels avec ces pilotes et ont résulté en des conditions de service ponctuées de retards aux navires et d'imprévisibilité financière difficile à soutenir pour l'APL. Le transfert de ces pilotes-employés vers la CPSLC a permis à l'APL de retrouver sa stabilité financière et de façon plus significative, a diminué presque totalement les retards aux navires dans les eaux du port de Montréal.

Finalement, nous sommes d'avis que l'esprit entrepreneurial des pilotes du Saint-Laurent contribue sans équivoque au développement de plusieurs projets structurants pour l'économie du Saint-Laurent au fil des ans. Citons par exemple : les projets de développement portuaire (Contrecœur, Bécancour); la venue des navires post-Panamax sur le fleuve Saint-Laurent en amont de Québec; le service de navettes Valero/Desgagnés entre Montréal et Québec; et la navigation électronique.

Processus de modification tarifaire et réglementaire

Efficacité et transparence

Le processus de modification tarifaire actuel, bien que transparent et structuré, est laborieux et manque de souplesse. Toutes les parties prenantes bénéficieraient d'un processus amélioré qui permettrait des changements plus rapides tout en préservant sa transparence.

Quant à lui, le processus de changement réglementaire est également lent et lourd. Nous croyons que les contrats de service et les ententes administratives qui lient les corporations de pilotage et les administrations offrent ces fenêtres d'opportunités opérationnelles qui reflètent la réalité de la nature « locale » du pilotage. Dans plusieurs cas, des lettres d'ententes ou des ententes administratives ont permis aux usagers de bénéficier de la souplesse nécessaire aux opérations fluviales sur le Saint-Laurent, incluant par exemple la conformité des navires et les fenêtres de départ à contresens l'hiver la nuit. Dans d'autres cas, la sécurité a été assurée par des ententes contractuelles. Par exemple, lors de l'introduction de nouveaux types de navires sur le Saint-Laurent, des changements réglementaires auraient nécessité des mois, voire des années, avant d'être promulgués.

La transition des pilotes vers le statut entrepreneurial a bonifié le service aux usagers dans le Port de Montréal depuis 2011.

17,8 %
Augmentation des tarifs de l'APL pour la circonscription 1 depuis 10 ans

15 %
Augmentation du coût de la vie (IPC) depuis 10 ans

Les modifications réglementaires sont lentes, lourdes et générales.

Les contrats de service et les ententes administratives offrent rapidité, souplesse et sont plus spécifiques.

Économie et politique publique

Des partenaires de développement durable et sécuritaire

Les statistiques publiées par Transports Canada dans le cadre de l'examen de la *Loi sur le pilotage* démontrent que le ratio des coûts de pilotage au Canada, en comparaison des droits maritimes totaux payés par les navires, est demeuré constant durant les 10 dernières années. Toutefois, le ratio des coûts de pilotage au Canada, en comparaison des revenus des ports canadiens au cours de la même période, a diminué de 8% (soit de 42% à 34%).

Ces statistiques démontrent clairement que les économies d'échelle engendrées par l'augmentation de la grosseur des navires transitant au Canada, plus particulièrement le fleuve Saint-Laurent, surpassent largement l'augmentation des coûts liés au pilotage de ces mêmes navires. De plus, les pilotes jouent un rôle crucial dans les études de faisabilité qui permettent la venue de navires de plus grande taille sur le fleuve et contribuent de manière significative à leur acceptabilité sociale.

Les pilotes du Saint-Laurent Central participent de manière proactive pour réduire les coûts des expéditeurs, travaillent en synergie avec les parties prenantes pour faire évoluer la taille des navires transitant sur nos eaux et contribuent à générer des économies d'échelle substantielles pour ceux-ci de manière sécuritaire.

Ces réussites sont possibles grâce à l'expertise des pilotes lors d'études de risque rigoureuses, d'études comparatives, d'essais en simulateur et de nombreuses consultations réalisés en collaboration avec les instances gouvernementales (Transports Canada, la Garde-côtière canadienne et le Service hydrographique du Canada), les usagers et les administrations de pilotage. À titre d'exemple, les transits des navires post-Panamax jusqu'au port de Montréal depuis 2014 démontrent à eux seuls toute la rigueur de la démarche et les bénéfices dégagés pour les usagers.

Enfin, les avancées technologiques récentes en matière de navigation électronique, combinées à l'acuité technique de nos pilotes et leur souci de demeurer à l'avant-garde des développements en techniques de pilotage, sont certainement des éléments pivot de l'efficacité du système actuel. Bien entendu, nous sommes toujours à l'affût d'outils modernes qui nous permettent de progresser tout en offrant un service sécuritaire aux usagers pour le bénéfice des canadiens.

36 %

*Augmentation du **tonnage transité** dans le Port de Montréal entre 2010 et 2016.*

140 %

Augmentation des passagers et membres d'équipage à Montréal par navires de croisières

*Les **coûts relatifs** du pilotage sont **constants** depuis 10 ans.*

300 %

*Augmentation du nombre de **navires post-Panamax** depuis 2014.*

*La **collaboration** des pilotes permet une **rentabilité** prouvée sans affecter la **sécurité**.*

*Les pilotes de la CPSLC sont des **vecteurs de développement** et **d'innovation** en navigation électronique.*

Application de la Loi et problèmes émergents

Les réalités géographiques locales expliquent la décentralisation

L'application de la Loi dans un pays si vaste et diversifié sur le plan des zones de pilotage peut difficilement être centralisée puisqu'elle doit en respecter les réalités géographiques locales. Des règlements d'application spécifiques à chaque circonscription de pilotage permettent des opérations ciblées et appropriées, tout comme les contrats de services et les ententes administratives.

Le respect de l'environnement et l'acceptabilité sociale sont aujourd'hui des facteurs déterminants de la réussite des projets et de l'exploitation des ressources naturelles. La *Loi sur le pilotage* devrait à notre avis enchâsser cette réalité et ainsi offrir le niveau de sécurité et de transparence attendus des canadiens.

Le système actuel de résolution de différends par sélection d'offres finales (SOF) est efficace dans la mesure où les parties en acceptent la décision. Ce mécanisme existe dans plusieurs domaines et offre des résultats probants. Les parties doivent soumettre des propositions justes et raisonnables si elles veulent que leur position soit retenue par l'arbitre puisque ce dernier doit évaluer le mérite dans sa globalité. Dans l'éventualité où un arbitre aurait la possibilité de « choisir » des éléments dans les deux propositions pour en arriver à une décision, cela aurait pour effet d'invalider le but même du principe de sélection d'offres finales, qui est d'inciter les deux parties à soumettre des propositions équilibrées, justes et raisonnables.

De plus, il est important de rappeler que les corporations de pilotes ont accepté l'introduction de ce mécanisme en échange du droit de grève.

Dans le processus de SOF, les tribunaux canadiens ont reconnu que les parties peuvent présenter toute preuve pertinente au litige, dont la situation financière de l'Administration, mais elles doivent en prouver l'impact réel sur la décision SOF^{iv}.

Aucun différend entre l'administration de pilotage des Laurentides et notre corporation n'a eu d'impact sur la fluidité du trafic maritime sur le fleuve.

Acceptabilité sociale

Un incontournable

Les canadiens méritent un système de pilotage qui répond aux normes internationales les plus élevées. Aucun projet de développement ne peut voir le jour au Canada sans l'appui du public et des contribuables. C'est encore plus vrai pour les projets de nature sensible du point de vue de l'environnement.

La CPSLC et ses pilotes jouent un rôle essentiel pour assurer la sécurité du transport de produits sensibles pour l'environnement par navires et ce faisant, contribuer à améliorer l'acceptabilité sociale de ces projets. À titre d'exemple, le transport de pétrole canadien par navire entre Montréal et Québec est le fruit d'une collaboration entre tous les intervenants avec un résultat positif pour l'ensemble de la communauté canadienne. La présence de deux pilotes brevetés, formés aux plus récentes techniques de pilotage et dotés d'outils d'aide à la décision à la fine pointe de la technologie, a été cruciale dans l'établissement de niveaux de risques acceptables pour le transport de ces ressources et son acceptabilité par les riverains du Saint-Laurent.

De plus, nos pilotes jouent un rôle d'expert déterminant auprès des regroupements environnementaux et des différents comités ayant pour mandat de mesurer l'impact de la navigation commerciale en eaux canadiennes. Cette notoriété historique et documentée est le fruit de nombreuses années d'implication et de développement de nos compétences en tant que corporation de pilotes entrepreneurs.

225 %

Augmentation du nombre de pétroliers sur le Saint-Laurent depuis 10 ans

Nos pilotes sont engagés de manière soutenue auprès des communautés riveraines.

Conclusion

Le système de pilotage canadien possède une feuille de route impressionnante, par sa qualité et sa consistance.

La *Loi sur le pilotage* se fonde sur trois piliers fondamentaux qui ont fait son succès.

1° Les **connaissances géographiques locales** qui supportent la sécurité de la navigation. Cette caractéristique distingue le pilotage maritime des autres modes de transport et qui reconnaît le pilote comme expert de la navigation.

2° La **grande souplesse** du système actuel, sur les plans des opérations, de la réglementation, des ententes contractuelles, des modèles de main d'œuvre, du règlement des différends, etc. permet aux usagers de répondre rapidement aux impératifs opérationnels et aux nouveaux défis économiques, logistiques et humains auxquels ils sont confrontés au niveau national et international.

3° Le rôle primordial du pilote maritime : son **indépendance décisionnelle** et son **jugement** professionnel *in situ*, qui ne peuvent être remplacés par la technologie ou des aides à distance.

Les niveaux de sécurité et d'efficacité inégaux du pilotage découlent de cette relation. Effriter l'un de ces piliers pourrait affaiblir le système et compromettre l'excellence du service.

Néanmoins, le système de pilotage peut être bonifié en améliorant certains aspects: séparer les fonctions opérationnelles des fonctions réglementaires; assouplir la fixation des tarifs; favoriser une meilleure gouvernance.

Beaucoup plus qu'un simple maillon dans une chaîne logistique, les pilotes maritimes sont de véritables partenaires des usagers afin de préserver les valeurs fondamentales canadiennes : la protection des vies humaines et de l'environnement, et la promotion de l'intérêt économique du Canada.

La structure actuelle de base et ses résultats probants offrent au gouvernement du Canada une licence exemplaire et l'acceptabilité sociale requises pour assurer la pérennité de l'usage des eaux canadiennes en toute quiétude.

Notes

ⁱ Voir l'étude économique « *Marine Pilotage in Canada: A Cost Benefit Analysis* » disponible sur le site web de l'Association des pilotes maritimes du Canada disponible à <http://www.marinepilots.ca>.

ⁱⁱ Méthode de gestion des risques de pilotage, Transports Canada TP 13741.

ⁱⁱⁱ Paragraphe 27 du Rapport d'examen spécial du Bureau du vérificateur général du Canada, daté du 11 avril 2008 et disponible sur le site web de l'APGL.

^{iv} *Pilotes du Saint-Laurent Central inc. c. Administration de pilotage des Laurentides*, 2004 CF 1325.