



CANADIAN MARINE PILOTS' ASSOCIATION  
L'ASSOCIATION DES PILOTES MARITIMES DU CANADA

# Le pilotage maritime: Au bénéfice de tous les Canadiens

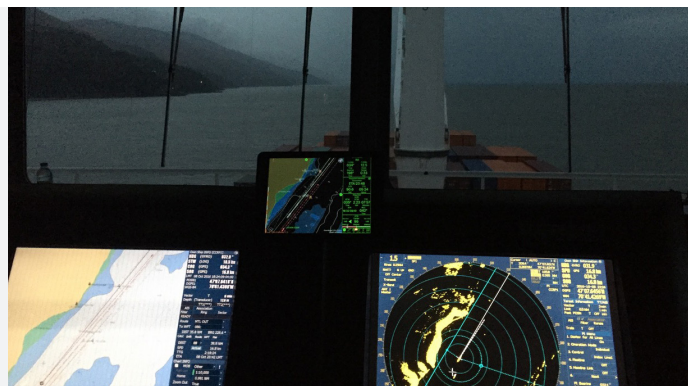
On dit parfois que les meilleures séances d'information n'exigent que quelques minutes. En ce qui a trait au pilotage, la preuve est claire: tous les indicateurs clés de performance démontrent que le système de pilotage du Canada affiche un rendement exceptionnel.



# Priorité à la sécurité

« 50 000 affectations de pilotage exécutées chaque année signifient que les pilotes du Canada ont entrepris 2 500 000 affectations de pilotage depuis la création de l'APMC en 1966. Le succès de ces affectations a été presque parfait. Et la raison essentielle, c'est que nous l'avons réalisé en nous concentrant sur la priorité à donner à la sécurité ».

– **Simon Pelletier, Président de l'APMC**  
50<sup>e</sup> anniversaire de l'APMC, mai 2016



Le niveau de sécurité qu'offre le système de pilotage du Canada en matière de transport maritime se passe de commentaire: au cours de la période quinquennale 2012-2016, 99,92 % des affectations de pilotage se sont déroulées sans incident.

Le système n'est pas statique et les pilotes déploient tous leurs efforts à constamment améliorer son rendement. Grâce à leurs connaissances spécialisées des eaux pour lesquelles ils sont brevetés, jumelée à l'utilisation de technologies de pointe, le nombre d'incidents a en fait été réduit de moitié entre les périodes quinquennales de 1998-2002 et 2012-2016, passant de 360 à 189.

Un tel rendement est particulièrement remarquable, étant donné que la taille moyenne des navires a augmenté de manière importante au fil des ans (au cours des dix dernières années, par exemple, entre Québec et Montréal, la taille des navires a augmenté de 45 %), ce qui a entraîné des défis considérables pour les pilotes sur ces mêmes voies.

1998-2002

| Région       | Incidents et Affectations | Taux de navigation sans incident |
|--------------|---------------------------|----------------------------------|
| Pacifique    | 68 en 67, 718             | 99,90%                           |
| Grands Lacs  | 121 en 39,295             | 99,69%                           |
| Laurentides  | 120 en 102,319            | 99,88%                           |
| Atlantique   | 51 en 55,873              | 99,91%                           |
| <b>Total</b> | <b>360 en 265,505</b>     | <b>99,86%</b>                    |

2012-2016

| Région       | Incidents et Affectations | Taux de navigation sans incident |
|--------------|---------------------------|----------------------------------|
| Pacifique    | 23 en 65,365              | 99,96%                           |
| Grands Lacs  | 43 en 34,409              | 99,88%                           |
| Laurentides  | 96 en 109,297             | 99,96%                           |
| Atlantique   | 23 en 41,371              | 99,94%                           |
| <b>Total</b> | <b>189 en 250,442</b>     | <b>99,92%</b>                    |

Source: Rapports annuels des Administrations de pilotage de l'Atlantique, des Laurentides, des Grands Lacs et du Pacifique

Bien que plusieurs facteurs jouent un rôle dans ce rendement, notamment le maintien de hauts standards dans l'émission de brevets de pilotes, aucun facteur n'est plus fondamental que le cadre de travail établi par la Loi sur le pilotage, en vertu duquel les pilotes sont en mesure d'exercer leur meilleur jugement professionnel en étant à l'abri de pressions commerciales et concurrentielles. En d'autres termes, ce cadre de travail permet aux pilotes de dispenser une excellence uniforme à tous les armateurs et de s'assurer que la sécurité passe avant tout, en tout temps.

# « Les coûts de pilotage ont des répercussions sur la compétitivité du système de transport du Canada »

L'industrie invoque souvent la fausse trame narrative énoncée ci-dessus dans le but de diminuer les exigences liées au pilotage et ses coûts, afin d'accroître ses propres profits. L'altération des exigences de pilotage ne peut toutefois être une simple question de profits, mais doit plutôt être dictée par un intérêt supérieur, celui de la sécurité et de l'intérêt public.

## Les coûts et avantages du pilotage canadien

Les coûts de transport, y compris le pilotage, sont transférés aux consommateurs. En 2016, les coûts liés au pilotage, i.e., les revenus des quatre administrations de pilotage, se sont établis à 218 M \$, soit environ 6 \$ par Canadien.

Par ailleurs, une analyse des coûts et des avantages du pilotage au Canada a été réalisée pour la première fois en 2017. Elle a chiffré les avantages à 4,56 milliards \$, dont 4 milliards \$ liés à la sécurité, un ratio coûts-avantages de plus de 20 à 1.

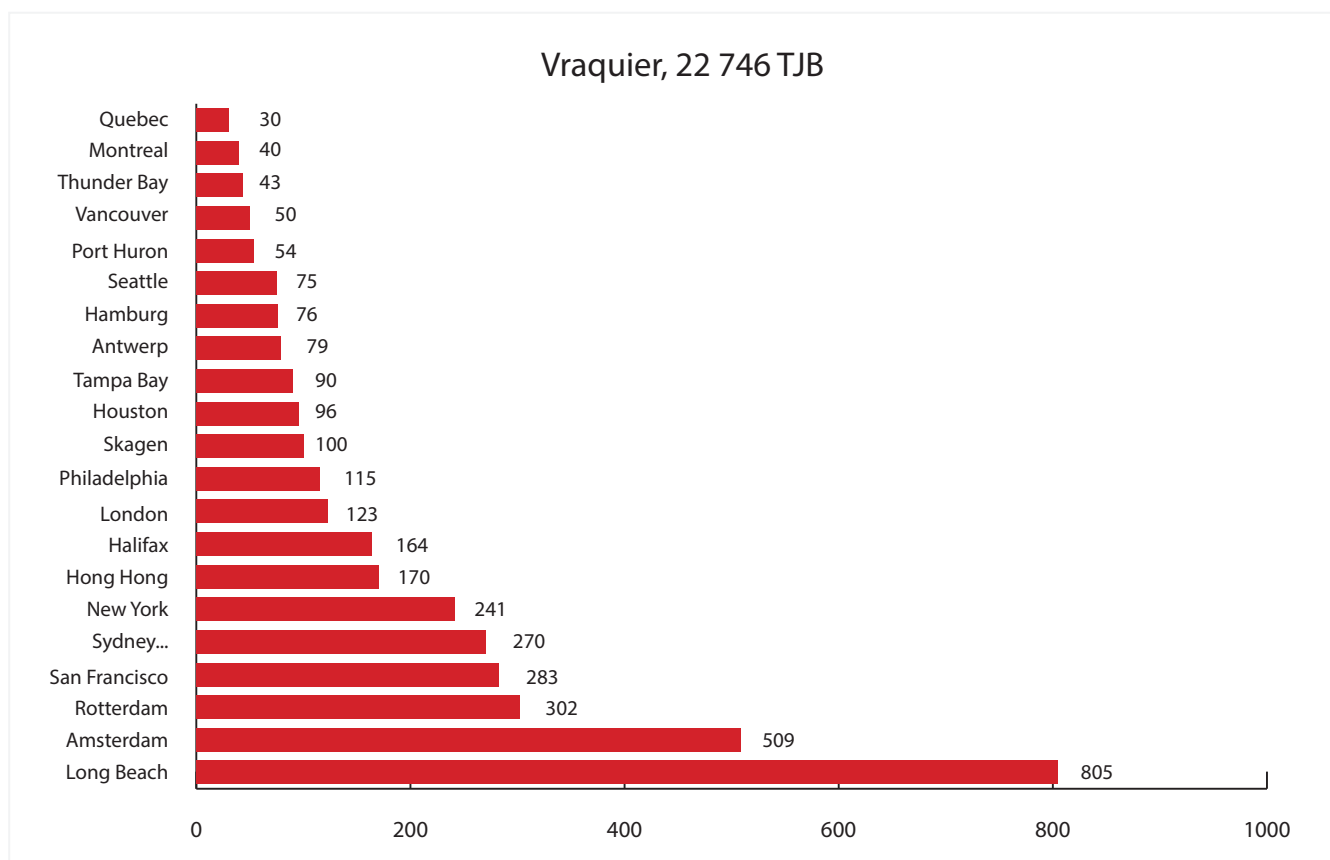
L'étude, préparée par *Transportation Economics & Management Systems*, est disponible au <http://www.apmc-cmpa.ca/>



## Le niveau des tarifs de pilotage canadien

Les tarifs de pilotage canadien sont bas si on les compare à d'autres juridictions, et notamment aux endroits aux États-Unis avec lesquels les ports canadiens sont en concurrence pour le transport de marchandises. Le tableau suivant compare le coût du pilotage par mille nautique des plus grands navires qui peuvent transiter par le système de la Voie maritime du Saint-Laurent. Pour les ports qui sont situés dans la région binationale des Grands Lacs, l'analyse présume que les navires sont conduits seulement par des pilotes canadiens dont les honoraires sont largement inférieurs à ceux de leurs homologues américains.

Par ailleurs, malgré le caractère souvent obligatoire du pilotage au Canada, les compagnies canadiennes peuvent éviter d'utiliser des pilotes et ainsi s'exempter des droits de pilotage, en tirant avantage des dispositions concernant les certificats de pilotage de la Loi sur le pilotage et des règlements pris en vertu de cette dernière. Incidemment, les exigences canadiennes liées aux certificats ont tendance à être beaucoup moins onéreuses pour les opérateurs domestiques que dans plusieurs juridictions européennes.<sup>1</sup>

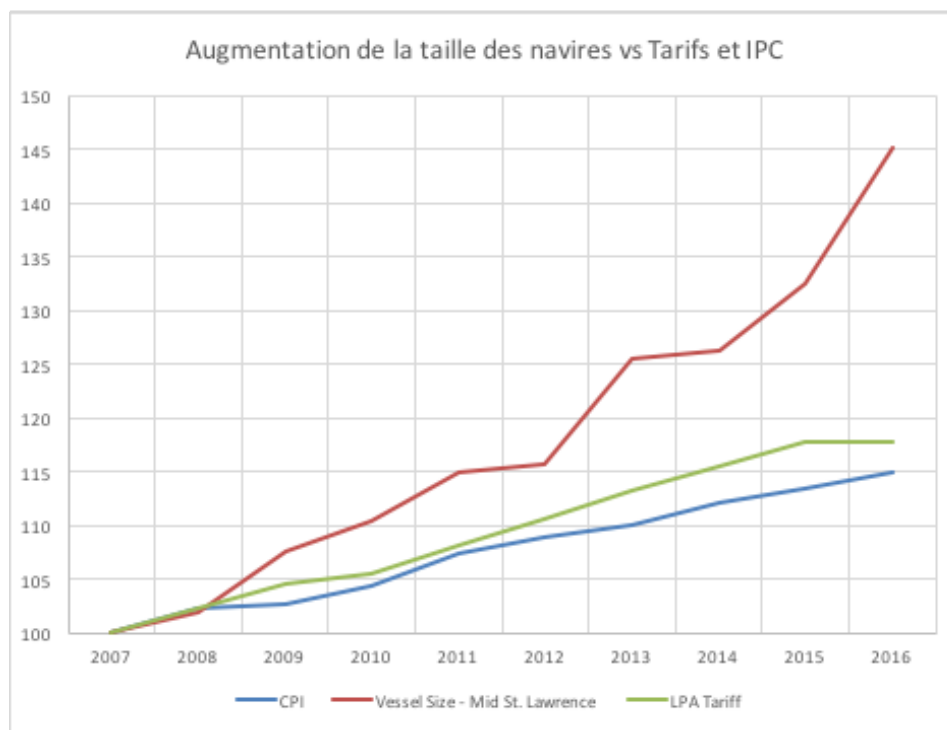


<sup>1</sup> Voir l'étude *Study on Pilotage Exemption Certificates de 2012* préparée par PricewaterhouseCoopers, p. 117 et ss. qui décrit les exigences liées à l'émission de certificats de pilotage dans divers pays. Ces exigences comportent souvent des restrictions fondées sur le tonnage des navires ou sur le type de marchandises transportées. En général, on exige également que des jurys procèdent à des examens pratiques et théoriques. De plus, certains pays, comme l'Italie et la Grèce, refusent tout simplement d'émettre des certificats de pilotage.

## L'augmentation des frais de pilotage masque des gains de productivité et économies substantielles pour l'industrie

L'industrie attache beaucoup d'importance au fait que les coûts de pilotage ont augmenté plus rapidement au cours des dernières années que l'indice des prix à la consommation (IPC). Ce type de raisonnement ne tient cependant pas compte du fait que les coûts de pilotage encourus par un navire sont liés à sa taille et que l'augmentation considérable de la taille des navires a engendré des gains exponentiels dont a profité l'industrie.

Par exemple, tel que mentionné plus haut, la taille moyenne des navires a augmenté de 45% entre Québec et Montréal, au cours des 10 dernières années. Au cours de la même période, l'IPC a progressé de 15%<sup>2</sup>, selon Statistique Canada. L'augmentation apparente des coûts de pilotage au-dessus de l'IPC masque toutefois des économies d'échelle et des gains de productivité importants dont bénéficient les armateurs, en raison de coûts relatifs moins élevés de pilotage lorsque mesurés en fonction de la taille des navires.



Bien que le total des coûts, influencé par l'augmentation de la taille moyenne des navires, a en effet progressé plus rapidement que l'IPC, il n'en demeure pas moins qu'au même moment les économies d'échelle et les gains d'efficacité, dont ont bénéficié les armateurs de ces navires et les transporteurs qui les utilisent, ont crû de façon exponentielle, engendrant ainsi des gains totaux nets allant jusqu'à 341 000 \$ par navire par transit (voir l'Étude de cas 4.1.4 in le Pilotage maritime au Canada: une analyse coûts-avantages, page 45 et sq., au <http://www.apmc-cmpa.ca/>).

**En réalité, grâce aux pilotes qui conduisent de façon sécuritaire et fluide des navires considérablement plus gros sur les mêmes voies navigables, non seulement y a-t-il croissance du volume de marchandises transportées (par exemple, le tonnage total dont fait état le Port de Montréal est passé de 25,9 millions de tonnes en 2010 à 35,2 millions de tonnes en 2016, soit une augmentation de 36 %), mais cela s'est effectué à un coût relatif (i.e., par unité) plus économique, améliorant ainsi le bénéfice net des armateurs et la position concurrentielle des ports canadiens.**

<sup>2</sup> Quant à lui, le tarif facturé par l'Administration de pilotage des Laurentides a suivi de très près l'IPC, n'ayant augmenté que de 18%.

## Les coûts du pilotage et la valeur des marchandises transportées

Le rapport de la Commission royale d'enquête sur le Pilotage de 1968 stipule<sup>3</sup>:

*En 1963, le coût des services de pilotage visant l'accès aux ports de commerce canadiens représente environ 90 ¢ pour chaque 1 000 \$ de valeur finale des marchandises échangées. Il s'agit de moins d'un dixième d'un pour cent. Même si tous les coûts liés au pilotage, y compris ceux qui sont maintenant assumés par le gouvernement, étaient payés par les transporteurs, il en coûterait en moyenne 1,05 \$ pour chaque 1 000 \$ de valeur finale des marchandises échangées. Les coûts liés au pilotage sont relativement trop faibles pour avoir une incidence notable sur le commerce.*

De son côté, le rapport de l'Examen de la Loi sur les transports au Canada affirme : « La valeur des échanges maritimes internationaux était de 210 milliards \$ en 2014... » (Vol.1 p. 215). La même année, les coûts totaux de pilotage se sont chiffrés à 208 millions \$, ce qui représente 99 ¢ pour chaque 1 000 \$ de valeur des échanges maritimes internationaux.

En somme, le coût des services de pilotage pour chaque 1 000 \$ de valeur de marchandise échangée semble avoir diminué au cours de la période de 50 ans qui sépare ces deux Rapports. Il n'y a aucune raison de croire que la conclusion formulée il y a 50 ans, à savoir que « les coûts liés au pilotage sont relativement trop faibles pour avoir une incidence notable sur le commerce », ne soit pas tout aussi valide aujourd'hui qu'elle l'était alors<sup>4</sup>.

## Le pilotage joue un rôle essentiel dans l'économie et le commerce international du Canada

Selon la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (UNCTAD), « Environ 80 pour cent du volume de commerce international des biens est transporté sur mer<sup>2</sup> ». Au Canada, pratiquement tout le commerce international transporté sur mer compte sur le pilotage, dans le but d'en assurer un transport sécuritaire et expéditif.

Il est difficile d'exagérer l'importance du pilotage dans le cadre de l'économie canadienne. Les avantages liés à la sécurité et à l'efficacité qui résultent du pilotage contribuent de manière substantielle au mieux-être de tous les Canadiens.

**Les coûts liés au pilotage canadien se comparent avantageusement là où cela compte le plus, i.e., avec le plus important partenaire commercial du Canada et principal concurrent en matière d'activités portuaires, les États-Unis. Les compétences et l'expertise des pilotes canadiens accroissent le tonnage transporté, prolongent les activités saisonnières, facilitent l'innovation en matière de navigation, tout en maintenant une sécurité impeccable et en contribuant à la l'acceptabilité sociale des opérations. Que demander de plus?**

<sup>3</sup> P.708, Appendix 10, paragraph 1.1)

<sup>4</sup> Incidemment, il est intéressant de noter que dans la région des Grands Lacs, où la taille moyenne des navires ne peut augmenter (les navires étant limités par la taille des écluses de la Voie maritime du Saint-Laurent), le tonnage a augmenté de 14% en 2017 en dépit des augmentations importantes des tarifs de pilotage mises en œuvre par la Garde côtière américaine au cours des dernières années - prouvant ainsi que les droits de pilotage ne sont pratiquement pas pertinents en tant que facteur influant sur le choix du mode de transport.

---

# La justification de l'Examen

La justification de l'Examen de la Loi sur le pilotage est décrite en ces termes<sup>5</sup>:

*« Bien que le système de pilotage fonctionne bien, une mise à jour est nécessaire. Les dernières modifications importantes apportées à la Loi sur le pilotage remontent à près de 20 ans et certaines dispositions n'ont jamais été modifiées. En dépit d'un manque de modifications continues, la Loi sur le pilotage et les questions de pilotage ont tout de même fait l'objet de nombreux examens. »*

On reconnaît donc que « le système de pilotage fonctionne bien »; en même temps, on ne trouve aucune description spécifique de quelque problème ou question en litige.

Plutôt que d'associer le nombre limité de changements législatifs apportés à la Loi à l'excellent rendement continu du système, on suggère toutefois que ce nombre limité est, en soi, une raison pour apporter des modifications à la Loi.

Les « nombreux examens » de la Loi auxquels fait référence la justification n'ont recommandé que des changements limités, et lorsque suite n'a pas été donnée à ces quelques recommandations, en 2003 et en 2007, c'est en raison du fait que le gouvernement du jour a finalement jugé que ces changements n'étaient pas requis.

Il faut également noter la divergence entre la vaste portée de l'Examen actuel, où tout est remis en question, et la portée limitée des recommandations concernant le pilotage suite à l'examen d'une durée de deux ans de la Loi sur les transports au Canada en 2016.

Les pilotes sont pragmatiques. Ils font face à des situations tangibles 24-7-365 au profit des collectivités dans lesquelles ils vivent et qu'ils servent, tout en sachant que presque tous les Canadiens souffriraient d'une façon ou d'une autre des répercussions d'un grave accident maritime. Ils s'efforcent de constamment améliorer leurs pratiques, mais n'essaient pas de réparer ce qui n'est pas brisé.

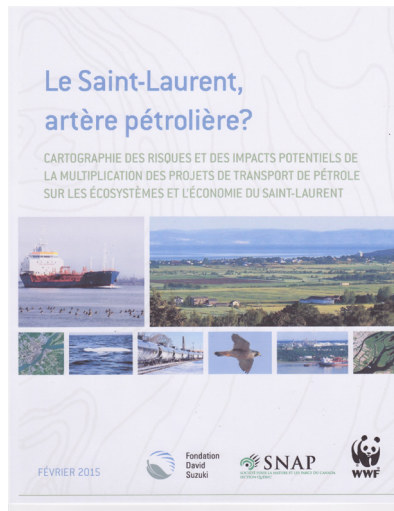
On ne devrait envisager des changements que lorsque les problèmes sont clairement définis et lorsque les choix proposés apportent nettement de réelles améliorations, sans engendrer de conséquences néfastes imprévues.

<sup>5</sup> <https://www.tc.gc.ca/fr/examens/discussion-examen-loi-pilotage.html>, annexe 10, paragraphe 1.1

# L'acceptabilité sociale

La raison d'être de l'Examen omet en fait de parler du principal malaise affligeant le secteur du transport maritime: la difficulté sans cesse croissante d'obtenir et maintenir la légitimité sociale d'opérer.

Même lorsque les opérations commerciales existantes ou proposées se distinguent par leur sécurité quasi certaine, les préoccupations du public à l'égard de l'environnement sont telles que la confiance publique est faible et que les activités de transport sont plus que jamais remises en question.



Le pilotage représente possiblement le facteur le plus important qui contribue à la sécurité de la navigation dans des eaux dangereuses. Remettre en question les bases mêmes du système, à un moment où l'acceptabilité sociale du transport maritime est plus ténue que jamais, crée de l'incertitude. Procéder ainsi essentiellement en raison des préoccupations de l'industrie à l'égard de la rentabilité, comme cela semble être le cas (et en dépit du fait que l'équation économique du pilotage profite clairement aux Canadiens, particulièrement à la classe moyenne, tout en contribuant aussi directement au bénéfice net des armateurs) peut effriter davantage la confiance du public.

Nous espérons que l'Examen actuel reconnaîtra pleinement la contribution essentielle du pilotage et réaffirmera par conséquent la valeur du transport maritime à titre de mode de transport le plus respectueux de l'environnement.

## Les modèles de prestation de services de pilotage

Si on examine d'autres pays qui disposent de systèmes de pilotage hautement réputés et performants, comme les États-Unis, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas, il est évident qu'il existe d'autres façons d'offrir des services de pilotage que la façon avec laquelle procède le Canada. Dans ces systèmes, en plus du pilotage en soi, les pilotes assument la pleine responsabilité pour les services connexes, comme la gestion de bateaux-pilotes, la formation des pilotes et leur déploiement et ce, sous l'examen minutieux d'autorités de réglementation gouvernementales indépendantes.

Le système hautement décentralisé du Canada, fondé sur quatre sociétés de la couronne régionales, où les pilotes ont la latitude de choisir le statut professionnel qui répond le mieux aux circonstances locales, n'est cependant pas défectueux.

Que le système actuel fonctionne bien, tel que discuté plus haut, est démontré de façon convaincante par les niveaux de sécurité qu'offre le pilotage et la contribution qu'il apporte à l'économie du Canada, ainsi que par le nombre presque parfait d'affectations réalisées sans délais<sup>6</sup>, et par la situation financière saine d'administrations autosuffisantes.

À la lumière de l'excellent dossier du système, toute proposition émise dans le cadre de cet Examen doit subir l'épreuve décisive des particularités régionales et de la connaissance locale, en plus de faire la preuve qu'elle peut générer une valeur ajoutée sans pour autant compromettre l'excellente performance actuelle.

<sup>6</sup> Les statistiques de 2016 des trois Administrations qui rapportent le nombre de délais dus aux pilotes démontrent un taux de succès de 99,8 %, soit 81 délais sur 43 052 affectations.



---

# Un engagement significatif des peuples autochtones

En juillet 2017, le gouvernement du Canada a publié un ensemble de Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones<sup>7</sup>, afin de mener à bien la réconciliation au moyen d'une « relation renouvelée axée sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat »<sup>8</sup>.

Le Principe 6 stipule que « Le Gouvernement du Canada reconnaît qu'un engagement significatif avec les peuples autochtones vise à obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, lorsque le Canada propose de prendre des mesures ayant une incidence sur eux et sur leurs droits, sur leurs terres, leurs territoires et leurs ressources.»

Les peuples autochtones ont servi de tout premiers pilotes aux explorateurs européens aux débuts du Canada et, de nos jours, les activités de transport ont des répercussions importantes sur les territoires et les ressources dont ils dépendent, comme l'a récemment démontré l'échouement du Nathan Stewart en Colombie-Britannique. De la même façon, et sans aucun doute, le peuple inuit a un rôle important à jouer si on considère sérieusement de mettre en place un système de pilotage dans les eaux arctiques.

L'APMC croit que les Principes édictés par le gouvernement sont sains et l'Association compte jouer un rôle constructif en vue de favoriser le dialogue avec les peuples autochtones dans le cadre de l'actuel processus.

<sup>8</sup> <http://www.justice.gc.ca/fra/csj-sjc/principles-principes.html>

<sup>9</sup> <http://www.newswire.ca/fr/news-releases/government-of-canada-sets-a-principled-foundation-for-advancing-renewed-relationships-with-indigenous-peoples-based-on-the-recognition-of-rights-634518303.html>

## « Modernisation »

« L'avenir du pilotage réside dans notre fidélité aux valeurs qui ont si bien fonctionné au cours des dernières cinquante années, tout en acceptant les changements et l'innovation qui nous aideront à nous adapter au rythme d'un monde et d'une industrie qui n'arrêtent jamais. »

– **Simon Pelletier, Président de l'APMC**  
50e anniversaire de l'APMC, mai 2016



L'élection en 2014 d'un Canadien, le capitaine Simon Pelletier, à titre de Président de l'International Maritime Pilots' Association (IMPA), témoigne de la crédibilité dont jouit le système de pilotage du Canada dans le monde.

Ce système fonctionne remarquablement bien et il y a eu bien peu de démonstration que des changements sont requis. En même temps, gardant à l'esprit le mot de Paracelse à l'effet que « la dose seule fait que quelque chose n'est pas un poison », les propositions qui amélioreront de façon manifeste les services de pilotage méritent d'être prises en considération.

L'Union européenne, par exemple, a récemment examiné sa politique concernant la prestation de services portuaires, y compris le pilotage, et a conclu de façon formelle que le pilotage est une « fonction d'intérêt public » qui ne devrait pas être soumise à la concurrence<sup>9</sup>. Elle aurait pu ajouter que la réglementation du pilotage devrait être systématiquement fondée sur la gestion des risques et aussi chercher à promouvoir un développement respectueux de l'environnement, en plus de la sécurité et de l'efficacité.

Étendre les zones de pilotage, s'il y a lieu, sur les côtes Est et Ouest du Canada; prendre des mesures en vue d'instaurer un système de pilotage dans les eaux arctiques; renforcer les exigences liées aux remorqueurs d'escorte; mettre à profit l'expérience des pilotes qui ont recours à une technologie avancée de navigation afin de mettre en place un réseau de recherche appliquée qui étudierait l'intégration coopérative de la technologie et d'une main-d'oeuvre qualifiée; et entreprendre une campagne nationale de communications afin de sensibiliser les Canadiens aux contributions majeures qu'apporte le pilotage en matière de sécurité et sur le plan de l'économie constituerait des étapes importantes en vue de faire face à l'effritement de l'acceptabilité sociale du transport maritime.

En présumant que l'industrie est effectivement en accord avec l'idée que les tarifs de pilotage entrent en vigueur plus rapidement qu'ils ne le font maintenant, le fait d'examiner des processus alternatifs d'établissement de tarifs pourrait aussi être un domaine pouvant faire l'objet d'améliorations. Reconnaître le besoin de compétences spécifiques – notamment celui d'administrateurs qui possèdent une expérience à titre de pilotes brevetés au sein des conseils d'administration des Administrations de pilotage – pourrait aussi être un autre de ces domaines, en plus d'avoir des conseils d'administration dont la composition est équilibrée, comme cela a été le cas au cours des 45 dernières années.

<sup>10</sup> Journal officiel de l'Union européenne, 3.3.2017