



## **Rapport du vérificateur général du Canada au Conseil d'administration de l'Administration de pilotage de l'Atlantique**

Rapport de l'auditeur indépendant

Rapport d'examen spécial — 2016

---

Ce rapport est une reproduction du rapport d'examen spécial remis par le Bureau du vérificateur général du Canada à l'Administration de pilotage de l'Atlantique le 25 août 2016. Le Bureau n'a pas fait de travail d'audit de suivi sur les enjeux soulevés dans ce rapport reproduit.



Bureau du  
vérificateur général  
du Canada

Office of the  
Auditor General  
of Canada

### **Qu'est-ce qu'un examen spécial?**

Les examens spéciaux des sociétés d'État constituent une sorte d'audit de performance. Le vérificateur général audite la plupart des sociétés d'État, mais pas toutes.

La portée des examens spéciaux est définie dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Un examen spécial vise à déterminer si les moyens et les méthodes de la société d'État lui fournissent l'assurance raisonnable que ses actifs sont protégés, que sa gestion des ressources est économique et efficiente, et que le déroulement de ses activités est efficace.

La section À propos de l'audit, à la fin du présent rapport, donne des précisions sur l'objectif, l'étendue et la méthode, les moyens et méthodes examinés et les critères de l'examen spécial.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca).

*This document is also available in English.*

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le vérificateur général du Canada, 2016.

N° de catalogue FA3-108/2016F-PDF  
ISBN 978-0-660-05932-7



Le 25 août 2016

Au Conseil d'administration de l'Administration de pilotage de l'Atlantique

Mesdames, Messieurs,

Nous avons réalisé l'examen spécial de l'Administration de pilotage de l'Atlantique conformément au plan présenté au Comité d'audit du Conseil d'administration le 18 décembre 2015. Comme l'exige l'article 139 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, nous sommes heureux de présenter au Conseil d'administration le rapport d'examen spécial définitif ci-joint.

De plus, nous présenterons le rapport au Parlement peu de temps après qu'il aura été rendu public par l'Administration de pilotage de l'Atlantique.

Nous serons heureux de répondre à vos questions ou commentaires concernant notre rapport lors de notre rencontre du 1<sup>er</sup> septembre 2016.

J'en profite pour remercier les membres du Conseil d'administration et de la direction ainsi que le personnel de l'Administration de pilotage de l'Atlantique pour la coopération et l'aide précieuses qu'ils nous ont fournies tout au long de l'examen.

Veuillez agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Heather McManaman, CPA, CA  
Directrice principale



# Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
Information générale .....	1
Objet de l'audit .....	4
<b>Constatations, recommandations et réponses</b>	<b>4</b>
Méthodes de gestion organisationnelle .....	4
Les méthodes de gestion organisationnelle comportaient un défaut grave .....	4
Gestion des services de pilotage .....	13
La gestion des services de pilotage comportait des défauts graves .....	13
<b>Conclusion</b>	<b>24</b>
<b>À propos de l'audit</b>	<b>25</b>
<b>Tableau des recommandations</b>	<b>29</b>



# Introduction

## Information générale

---

### Rôle et mandat

1. Fondée en 1972, l'Administration de pilotage de l'Atlantique est une société d'État fédérale qui rend compte au Parlement par l'entremise du ministre des Transports. Elle est l'une des quatre administrations de pilotage établies aux termes de la *Loi sur le pilotage*.

2. L'Administration a pour mandat d'établir, d'exploiter, de maintenir et de gérer, selon les impératifs de la sécurité, un service de pilotage efficace dans des régions désignées. Aux termes de la *Loi sur le pilotage*, elle a le monopole des services de pilotage dans toutes les eaux canadiennes sises dans les provinces de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve-et-Labrador et eaux limitrophes, y compris les eaux de la Baie des Chaleurs dans la province de Québec.

3. La *Loi sur le pilotage* confère à l'Administration le pouvoir de prendre des règlements, sous réserve de l'approbation du **gouverneur en conseil**. L'Administration a notamment les missions suivantes :

- établir des zones de pilotage obligatoire;
- déterminer les navires ou catégories de navires assujettis au pilotage obligatoire;
- établir les circonstances dans lesquelles il peut y avoir dispense du pilotage obligatoire;
- définir les qualifications que doivent posséder les pilotes et établir les catégories de brevets et de certificats de pilotage pouvant être délivrés;
- fixer des tarifs de droits de pilotage équitables et raisonnables qui permettent le financement autonome de ses opérations.

---

### Environnement commercial et opérationnel de l'Administration

4. Le pilotage est important pour la sûreté du transport maritime dans les eaux navigables limitrophes et côtières du Canada. Au sens de la *Loi sur le pilotage*, « quiconque assure la conduite d'un navire sans toutefois faire partie de son équipage » est considéré comme un pilote. La *Loi* exige qu'un pilote soit affecté à certains navires. Les pilotes professionnels brevetés connaissent en effet la topographie de leurs ports d'attache ainsi

---

**Gouverneur en conseil** — Le gouverneur général, sur recommandation du Conseil privé, agit à titre d'organe exécutif officiel pouvant conférer un caractère juridique aux décisions du Cabinet qui doivent avoir force de loi.

que les règlements et conditions en vigueur à l'échelle locale, notamment les marées, qui pourraient être méconnus des équipages des navires. Ce savoir local, qui repose sur des années d'expérience pratique, aide les pilotes à réduire les risques de collision et à conduire les navires à bon port avec efficacité. Les services de pilotage contribuent également à réduire les risques que les pétroliers ou autres navires transportant des marchandises dangereuses peuvent poser pour l'environnement.

5. Selon la *Loi*, le pilotage obligatoire se définit comme suit : « À l'égard d'un navire, s'entend du fait que celui-ci doit obligatoirement se trouver sous la conduite d'un pilote breveté ou du titulaire d'un certificat de pilotage ». Certains navires qui posent des risques supplémentaires pour la sécurité sont assujettis au pilotage obligatoire, notamment ceux qui ne sont pas immatriculés au Canada ou les navires canadiens de plus de 1 500 tonnes brutes. De même, certaines eaux où la navigation est plus difficile ou qui connaissent un trafic maritime intense sont plus risquées et ont donc été désignées comme zones de pilotage obligatoire. Les navires qui traversent des zones de pilotage non obligatoire peuvent également solliciter les services de pilotage de l'Administration.

6. L'Administration a désigné 17 ports relevant de sa compétence comme des zones de pilotage obligatoire (voir la pièce 1). Elle fournit donc des services de pilotage 24 heures sur 24, 7 jours par semaine dans ces zones. Elle offre aussi ses services de pilotage dans 17 autres ports qui ne sont pas assujettis au pilotage obligatoire.

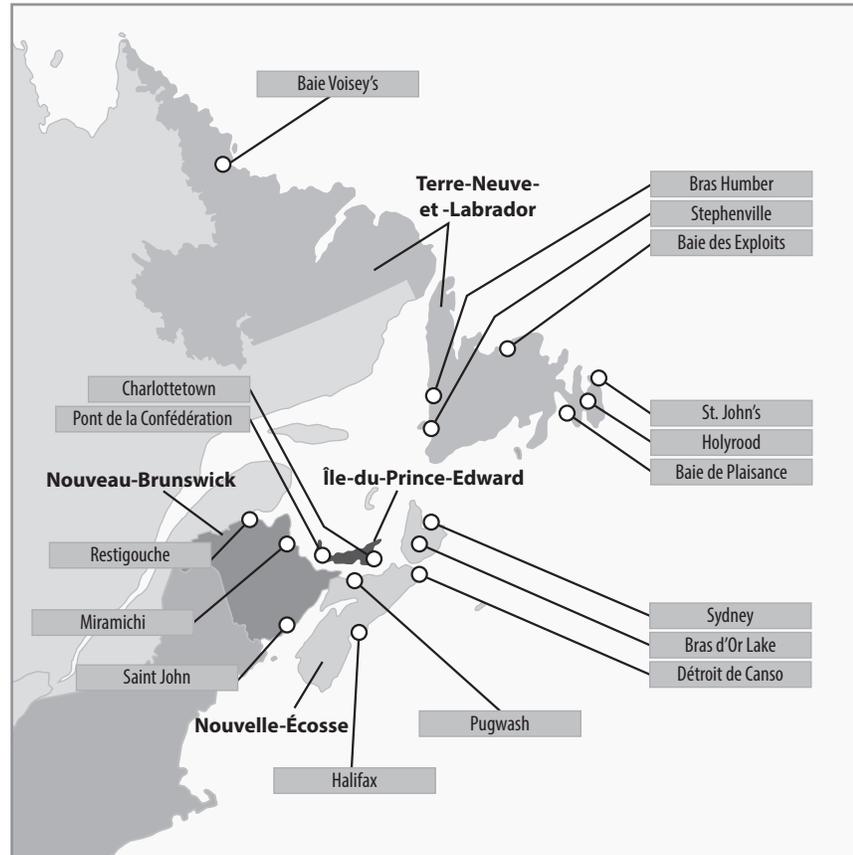
7. L'Administration facture ses services de pilotage aux sociétés de transport maritime en imposant des droits, qui sont approuvés par le gouverneur en conseil. Ces droits doivent être équitables et raisonnables, tout en étant suffisants pour permettre à l'Administration de financer ses opérations.

8. En 2014 et en 2015, l'Administration a enregistré des pertes d'exploitation importantes (voir la pièce 2). Or, aux termes de la *Loi sur le pilotage*, aucune somme par voie de **crédit** affecté par le Parlement ne peut être accordée à l'Administration, sauf en cas de situation d'urgence. C'est donc dire que l'Administration doit générer suffisamment de revenus pour financer elle-même ses activités, y compris ses dettes et ses dépenses en immobilisations, comme l'acquisition de bateaux-pilotes.

---

**Crédit** — Autorisation, donnée en vertu d'une loi du Parlement, d'effectuer des paiements sur le Trésor, jusqu'à concurrence d'un montant maximal, à une fin particulière au cours d'un exercice donné.

## Pièce 1 Centre des 17 zones de pilotage obligatoire



Source : Adaptée d'une carte de l'Administration de pilotage de l'Atlantique.

## Pièce 2 Résultats financiers de l'Administration de 2012 à 2015

Exercice	Revenus (en millions de dollars)	Charges (en millions de dollars)	Bénéfice d'exploitation (perte)
2012	20,3	20,5	(142 000 \$)
2013	21,6	21,5	101 000 \$
2014	22,7	23,2	(618 000 \$)
2015	22,6	23,2	(551 000 \$)

Source : Administration de pilotage de l'Atlantique

## Objet de l'audit

9. L'audit visait à déterminer si les moyens et les méthodes de l'Administration de pilotage de l'Atlantique que nous avons sélectionnés aux fins de l'examen lui fournissaient l'assurance raisonnable que ses actifs étaient protégés et contrôlés, que ses ressources étaient gérées avec efficacité et économie et que ses activités étaient menées avec efficacité, comme l'exige l'article 138 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.
10. En nous fondant sur notre évaluation des risques, nous avons sélectionné les moyens et méthodes dans les secteurs suivants :
- les méthodes de gestion organisationnelle;
  - la gestion des services de pilotage.
11. Les moyens et méthodes sélectionnés dans chacun de ces secteurs et les critères appliqués pour les évaluer sont présentés dans différentes pièces tout au long du rapport.
12. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 25 à 28), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les sources des critères de l'audit.

## Constatations, recommandations et réponses

### Méthodes de gestion organisationnelle

#### Les méthodes de gestion organisationnelle comportaient un défaut grave

---

##### Message général



13. Dans l'ensemble, nous avons constaté que le Conseil d'administration, même si ses membres étaient très compétents, n'avait pas défini d'orientation stratégique pour l'Administration et qu'il n'avait pas non plus revu la mission, la vision et les objectifs stratégiques de l'organisation depuis 2003. Or, pour pouvoir assurer son autonomie financière, il est essentiel que l'Administration ait une orientation stratégique. Par ailleurs, l'Administration a essuyé des pertes d'exploitation au cours de trois des quatre derniers exercices.
14. Cette constatation est importante parce qu'une orientation stratégique efficace décrit les buts d'une organisation, les mesures qu'elle doit prendre pour progresser – par exemple, être à l'affût des nouvelles technologies maritimes et les adopter – et la manière dont elle évaluera sa réussite. Sans orientation stratégique, la direction d'une organisation ne peut pas établir ni mettre en œuvre des plans de manière proactive.

Elle doit plutôt se contenter de réagir aux situations au fur et à mesure, comme l'a fait l'Administration en imposant un supplément à la suite des pertes d'exploitation successives qu'elle avait subies.

15. Notre analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- la gouvernance de la Société;
- la gestion des risques.

---

## Contexte

16. Le Conseil d'administration de l'Administration compte sept membres :

- un président;
- deux pilotes à la retraite;
- deux représentants de l'industrie du transport maritime, soit les clients de l'Administration;
- deux représentants de l'intérêt public.

Le Conseil bénéficie de l'appui d'un Comité de vérification, d'un Comité des ressources humaines, d'un Comité des bateaux-pilotes, d'un Comité de la méthode de gestion des risques de pilotage et d'un Comité de gouvernance, des mises en candidature et des règlements.

17. Dans le cadre de sa planification stratégique, l'Administration doit évaluer son orientation et la modifier en fonction des risques et des difficultés qui surviennent dans son contexte stratégique en constante évolution. Définir une orientation stratégique assortie d'objectifs précis et réalistes permet à l'Administration d'optimiser l'affectation de ses ressources à court, à moyen et à long terme afin d'être en mesure de réaliser son mandat. La gestion des risques est primordiale pour garantir la sûreté, la fiabilité et l'efficacité des services de pilotage offerts par l'Administration. La gestion des risques joue aussi un rôle clé en permettant à l'Administration d'affecter ses ressources de manière à atténuer les risques prioritaires.

---

## Recommandations

18. Nos recommandations relativement aux secteurs examinés sont présentées aux paragraphes 22, 26, 33 et 38.

---

## Analyse à l'appui de la constatation

19. **La gouvernance de la Société** — Nous avons constaté qu'il y avait un défaut grave dans la surveillance du Conseil d'administration, la définition de l'orientation stratégique et les processus décisionnels. Nous avons aussi constaté qu'il fallait améliorer l'indépendance du Conseil, notamment pour ce qui est des processus visant à atténuer les risques de conflits d'intérêts réels ou possibles, et des processus de fixation des droits (voir la pièce 3).

### Pièce 3 Gouvernance de la Société : Principales constatations et évaluation

Moyens et méthodes	Critères	Principales constatations	Évaluation en fonction des critères établis
Indépendance du Conseil d'administration	Le Conseil a fonctionné en restant indépendant de la direction; les administrateurs étaient indépendants de l'Administration et respectaient un code de conduite bien défini ainsi que les directives sur les conflits d'intérêts qui leur sont destinés.	<p>Le Conseil a pris ses décisions en restant indépendant de la direction.</p> <p>L'Administration avait un code régissant les conflits d'intérêts auquel étaient assujettis les administrateurs, qui ont aussi été informés de leurs obligations aux termes de la <i>Loi sur les conflits d'intérêts</i>.</p> <p><b>Faiblesse</b></p> <p>L'Administration n'a pas pu prouver qu'elle s'était entièrement conformée à son code régissant les conflits d'intérêts.</p>	
Structure du Conseil d'administration	Le Conseil et ses comités avaient des rôles, des responsabilités, des pouvoirs et des obligations de rendre compte qui étaient clairement définis et mis en œuvre.	<p>Les rôles et responsabilités du Conseil et de ses comités étaient clairement définis.</p> <p>La structure du Conseil, y compris celle de ses cinq comités, reflétait la nature et la complexité des activités et des responsabilités de l'Administration.</p>	
Compétences du Conseil d'administration	Le Conseil avait un nombre suffisant de membres qui possédaient les capacités, les compétences, la diversité, les connaissances et l'expérience requises pour s'acquitter de leurs responsabilités; il a eu accès à des experts externes et à la formation nécessaires.	Le Conseil avait les connaissances et l'expérience voulues, ou y avait accès, et la parité des sexes et la représentation géographique y étaient assurées.	
Évaluation du rendement du Conseil d'administration	Le Conseil a évalué son rendement ainsi que celui de ses comités et de ses membres.	Le Conseil a évalué son propre rendement en 2016. Il a utilisé un mécanisme transparent pour communiquer les résultats de l'évaluation aux administrateurs.	
<p><b>Légende — Évaluation en fonction des critères établis</b></p> <p> Satisfait aux critères</p> <p> Satisfait aux critères, mais des améliorations s'imposent</p> <p> Ne satisfait pas aux critères</p>			

### Pièce 3 Gouvernance de la Société : Principales constatations et évaluation (suite)

Moyens et méthodes	Critères	Principales constatations	Évaluation en fonction des critères établis
Surveillance du Conseil d'administration, orientation stratégique et processus décisionnels	Le Conseil a reçu, en temps voulu, de l'information exacte pour interpréter le mandat législatif et d'intérêt public de l'Administration, définir une orientation stratégique et surveiller les activités de l'Administration et ses obligations redditionnelles.	<p>Le Conseil a défini des objectifs de rendement pour le chef de la direction; celui-ci a été évalué en fonction de ces objectifs.</p> <p>Le Conseil a reçu, en temps voulu, de l'information exacte pour étayer ses décisions.</p> <p>Les administrateurs ont remis en question les décisions de la direction au cours du processus décisionnel.</p> <p><b>Défaut grave</b></p> <p>L'orientation stratégique de l'Administration n'a pas été clairement définie.</p>	
Processus de fixation des droits	L'Administration avait des moyens et des méthodes pour fixer des droits lui permettant de financer ses opérations en toute autonomie et, par conséquent, de continuer à offrir des services de pilotage et des services connexes sûrs et efficaces.	<p>Pour fixer les droits de pilotage, l'Administration s'est fondée sur les prévisions du trafic établies par la direction et sur les charges prévues pour chaque zone de pilotage. Elle a aussi procédé à des consultations approfondies en temps opportun auprès des parties prenantes.</p> <p><b>Faiblesse</b></p> <p>L'Administration n'a pas pu prouver qu'elle avait mis en place des critères et des processus pour s'assurer que les droits qu'elle imposait lui permettaient d'assurer son autonomie financière.</p>	
<p><b>Légende — Évaluation en fonction des critères établis</b></p> <p> Satisfait aux critères</p> <p> Satisfait aux critères, mais des améliorations s'imposent</p> <p> Ne satisfait pas aux critères</p>			

### Pièce 3 Gouvernance de la Société : Principales constatations et évaluation (suite)

Moyens et méthodes	Critères	Principales constatations	Évaluation en fonction des critères établis
Communications	Le Conseil a assuré une communication efficace avec les parties prenantes externes, le ministre responsable et le public dans le cadre de son mandat.	Le Conseil a surveillé les communications entre la direction de l'Administration et les parties prenantes externes et le public. Par exemple, les représentants de l'industrie siégeant au Conseil ont souvent assisté aux réunions des parties prenantes.  Le Conseil a communiqué avec le ministre responsable en temps opportun.	
<b>Légende — Évaluation en fonction des critères établis</b>  Satisfait aux critères  Satisfait aux critères, mais des améliorations s'imposent  Ne satisfait pas aux critères			

20. **Faiblesse — Indépendance du Conseil** — L'Administration n'a pas pu prouver qu'elle s'était entièrement conformée à son code régissant les conflits d'intérêts. Selon le code, le président du Conseil d'administration doit examiner les renseignements communiqués sur les conflits d'intérêts réels ou possibles et formuler des recommandations pour éviter que les administrateurs ne se retrouvent en situation de conflit d'intérêts réel ou possible.

21. Cette faiblesse est importante parce que, conformément à une tradition de longue date, le ministre des Transports nomme au Conseil d'administration des représentants de l'industrie du transport maritime (les clients de l'Administration) et des employés à la retraite de l'Administration. Il y a donc un risque, surtout pour les administrateurs, de conflits d'intérêts réels, possibles ou perçus étant donné qu'ils surveillent les modifications apportées aux règlements tarifaires, les négociations collectives et les changements apportés aux contrats. Les mesures qui peuvent être prises pour éviter tout conflit d'intérêts sont notamment la récusation concernant certaines discussions ou décisions.

22. **Recommandation** — Le Conseil d'administration de l'Administration de pilotage de l'Atlantique devrait veiller à ce que ses membres respectent toutes les dispositions du code régissant les conflits d'intérêts de l'Administration, notamment l'obligation qui leur est faite de divulguer par écrit au président du Conseil tous les intérêts commerciaux et financiers susceptibles d'être interprétés comme un conflit d'intérêt réel ou possible par rapport à leurs fonctions d'administrateur, afin que des mesures d'atténuation appropriées puissent être prises.

**Réponse de l'Administration** — *Recommandation acceptée.* Depuis la fin de la période visée par l'examen spécial, les membres du Conseil d'administration et la direction de l'Administration de pilotage de l'Atlantique ont communiqué par écrit directement à la présidente du Conseil tous les intérêts commerciaux et financiers qui pourraient être interprétés comme un conflit d'intérêts réel, possible ou perçu, conformément aux dispositions du code régissant les conflits d'intérêts de l'Administration. La présidente instaurera des mesures d'atténuation appropriées, au besoin.

23. **Défaut grave — Surveillance du Conseil, orientation stratégique et processus décisionnels** — Le Conseil d'administration fournit un apport considérable à l'orientation stratégique de l'Administration. La direction prend en charge le plan qui en résulte et en assure la mise en œuvre. Le Conseil doit suffisamment bien comprendre la stratégie pour avoir l'assurance que le plan est judicieux et qu'il mérite l'agrément du Conseil.

24. Or, l'orientation stratégique de l'Administration n'a pas été clairement définie. Même si une séance de planification stratégique avait été prévue pendant la période visée par l'examen et tenue par la suite en juin 2016, l'Administration n'a pas revu sa mission, sa vision ou ses objectifs stratégiques depuis 2003. Même si les objectifs stratégiques de 2003 étaient encore en vigueur, il était difficile de mesurer les progrès réalisés à leur égard et ils n'avaient pas été attribués à des gestionnaires donnés. L'Administration n'a pas établi les résultats attendus pour ses objectifs stratégiques et elle ne les a pas rattachés aux objectifs de rendement des membres de la direction.

25. Ce défaut est important parce que sans une définition claire de l'orientation stratégique de l'Administration, nous n'avons pas été en mesure d'examiner la mise en œuvre de l'orientation par la direction. De plus, l'établissement d'une orientation stratégique encouragerait le Conseil à déterminer l'information dont il a besoin concernant le rendement de l'Administration. De l'information appropriée faciliterait en effet les rapports entre la direction et le Conseil et permettrait à ce dernier de jouer son rôle de surveillance.

26. **Recommandation** — L'Administration de pilotage de l'Atlantique devrait régulièrement revoir sa mission, sa vision et ses objectifs stratégiques. Elle devrait veiller à ce que ses objectifs stratégiques puissent être facilement mesurés et confier la responsabilité de leur mise en œuvre à des gestionnaires donnés. L'Administration devrait aussi établir les résultats attendus pour les objectifs stratégiques et les rattacher aux objectifs de rendement des membres de la direction.

**Réponse de l'Administration** — *Recommandation acceptée.* Le Conseil d'administration et la direction de l'Administration de pilotage de l'Atlantique ont participé à une séance de planification stratégique avec un modérateur en juin 2016. La mission, la vision, et les objectifs

*stratégiques de l'Administration ont été mis à jour et ils seront désormais revus tous les ans. Les objectifs stratégiques actualisés de l'Administration sont facilement mesurables et la responsabilité de leur mise en œuvre a été confiée à des gestionnaires donnés.*

27. **Faiblesse — Processus de fixation des droits** — L'Administration n'a pas pu prouver qu'elle avait des critères et des processus pour veiller à ce que les droits qu'elle impose lui permettent d'assurer son autonomie financière, conformément aux dispositions de la *Loi sur le pilotage*. L'Administration a essuyé des pertes d'exploitation au cours de trois des quatre derniers exercices (voir la pièce 2).

28. La direction a indiqué que l'Administration s'était fondée sur une décision rendue par l'Office des transports du Canada en 1995, portant sur une objection à des hausses tarifaires, pour déterminer ce qui était « équitable et raisonnable ». Or, ni la décision de 1995 ni la loi ne précisent que pour fixer les droits de pilotage, l'Administration doit tenir compte à la fois des intérêts de ses clients et de la nécessité de rester financièrement autonome.

29. L'interprétation de ce qui est « équitable et raisonnable » influe considérablement sur le fonctionnement de l'Administration, surtout lorsque celle-ci subit des pertes d'exploitation. Il est donc nécessaire de définir officiellement cette notion d'une manière qui soit comprise de tous les administrateurs, de la direction et des parties prenantes externes.

30. En 2015, l'Administration a fixé des droits en prévoyant que certaines zones ou certains secteurs dégageraient de petites marges bénéficiaires, selon l'évolution du trafic maritime anticipée par l'industrie et le trafic enregistré l'année précédente. Cependant, elle n'a planifié aucune marge de manœuvre pour les changements imprévus dans le trafic ou les charges.

31. En mars 2016, l'Administration a aussi imposé un supplément de 1,5 %, pour une période de trois ans, sur certains frais de pilotage dans 11 des 17 zones de pilotage obligatoire qu'elle dessert. Ce supplément ne suffira cependant pas à éponger les récentes pertes d'exploitation enregistrées par l'Administration.

32. Cette faiblesse est importante parce que, selon le Cadre de gestion des risques de l'entreprise de l'Administration, un des risques les plus graves qui menacent l'organisation est la vulnérabilité aux conditions économiques extérieures. Il est donc primordial de prévoir le trafic, car la demande de services de pilotage correspondante sert de donnée principale dans le processus d'établissement des droits de l'Administration. Cependant, la demande dépend de facteurs qui sont indépendants de la volonté de l'Administration, comme des changements dans les routes maritimes empruntées par les navires. Pour préserver son autonomie financière comme l'exige la loi, il est essentiel que l'Administration soit en mesure d'établir des droits suffisants en fonction

du volume et de la nature du trafic anticipés ainsi que des frais fixes et des exigences en matière d’immobilisations.

33. **Recommandation** — L’Administration de pilotage de l’Atlantique devrait s’assurer que ses processus d’établissement des droits tiennent compte de l’exigence législative d’être financièrement autonome, à laquelle elle est assujettie.

***Réponse de l’Administration** — Recommandation acceptée. Dans le cadre de la séance de planification stratégique de juin 2016 de l’Administration de pilotage de l’Atlantique, des critères ont été établis pour mesurer l’autonomie financière de l’Administration en fonction de cibles annuelles qui permettent de financer le remplacement des immobilisations et les indemnités de départ futures, tout en laissant une marge de manœuvre pour les ralentissements économiques. Les droits seront fixés à un niveau qui permettra d’atteindre les critères ciblés à compter du plan d’entreprise de 2017-2021.*

34. **La gestion des risques** — Nous avons constaté que l’Administration disposait de certains moyens et méthodes efficaces dans les secteurs de la planification stratégique et de la gestion des risques. Nous avons cependant constaté qu’il y avait une faiblesse dans le secteur de l’atténuation des risques (voir la pièce 4).

#### Pièce 4 Gestion des risques : Principales constatations et évaluation

Moyens et méthodes	Critères	Principales constatations	Évaluation en fonction des critères établis
Analyse de l’environnement et des risques en vue de la planification stratégique	Le processus de planification stratégique a tenu compte des environnements interne et externe, des forces et des faiblesses de l’organisation, ainsi que des risques recensés.	L’Administration a analysé les environnements interne et externe et ses forces et faiblesses lors de la planification stratégique pour les six plus grandes zones de pilotage obligatoire qu’elle dessert.  L’Administration a procédé annuellement à l’identification et à l’évaluation des risques.	
<p><b>Légende — Évaluation en fonction des critères établis</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Satisfait aux critères</li> <li> Satisfait aux critères, mais des améliorations s’imposent</li> <li> Ne satisfait pas aux critères</li> </ul>			

#### Pièce 4 Gestion des risques : Principales constatations et évaluation (suite)

Moyens et méthodes	Critères	Principales constatations	Évaluation en fonction des critères établis
Atténuation des risques (y compris l'information pour prendre des décisions et surveiller les risques)	L'Administration a défini et pris des mesures en réponse aux risques qui la menacent.  La haute direction et le Conseil d'administration ont reçu, en temps voulu, des informations exactes sur les risques pour prendre des décisions, assurer la gestion ou le suivi des risques, et actualiser les stratégies d'atténuation des risques.	La direction a mis à jour annuellement son Cadre de gestion des risques de l'entreprise, qui prévoit des mesures d'atténuation pour les risques recensés. Le Conseil d'administration a approuvé le Cadre tous les ans.  <b>Faiblesse</b>  Il n'y avait aucun processus officiel permettant à la direction et au Conseil de surveiller la mise en œuvre des mesures d'atténuation prévues dans le Cadre.	
<p><b>Légende — Évaluation en fonction des critères établis</b></p> <p> Satisfait aux critères</p> <p> Satisfait aux critères, mais des améliorations s'imposent</p> <p> Ne satisfait pas aux critères</p>			

35. **Faiblesse — Atténuation des risques** — Il n'y avait aucun processus officiel permettant à la direction et au Conseil de surveiller la mise en œuvre des mesures d'atténuation prévues dans le Cadre de gestion des risques de l'entreprise.

36. Les risques recensés allaient de la vulnérabilité aux conditions économiques extérieures, qui est un risque constant (voir la pièce 3), à des risques opérationnels comme le risque de blessure des pilotes ou des membres d'équipage pendant les embarquements et les débarquements (voir la pièce 5). Même si nous avons trouvé des éléments prouvant que des rapports avaient été établis pour ces risques, il s'agissait d'une activité ponctuelle plutôt que régulière.

37. Cette faiblesse est importante parce que la gestion des risques est essentielle pour définir des objectifs à court et à long terme. L'Administration doit surmonter des difficultés stratégiques qui pourraient la forcer à remanier considérablement son modèle d'affaires actuel. Elle doit notamment évaluer et prévoir les risques possibles qui pèsent sur la demande et l'offre à long terme de services de pilotage et sur le maintien de son autonomie financière.

38. **Recommandation** — L'Administration de pilotage de l'Atlantique devrait surveiller régulièrement la mise en œuvre de ses mesures d'atténuation des risques et officialiser les processus de rapport au Conseil d'administration sur ces mesures.

***Réponse de l'Administration** — Recommandation acceptée. Depuis la fin de la période visée par l'examen spécial, un comité du Conseil d'administration de l'Administration de pilotage de l'Atlantique a été chargé de faire le suivi des mesures d'atténuation des risques. Le comité devrait tenir sa première réunion au cours du quatrième trimestre de 2016.*

## Gestion des services de pilotage

### La gestion des services de pilotage comportait des défauts graves

---

#### Message général



39. Dans l'ensemble, nous avons constaté que, même si elle a connu peu d'incidents de sécurité par le passé, l'Administration devrait tout de même officialiser et mettre entièrement en œuvre des moyens et méthodes lui permettant de prouver qu'elle fait preuve de diligence pour assurer ses activités de pilotage. Cela lui permettrait de réduire le plus possible le risque de compromettre son bilan au cours des années à venir.
40. Cette constatation est importante parce que des moyens et méthodes efficaces sont nécessaires si l'Administration veut s'acquitter de son mandat, notamment assurer la sécurité des pilotes et des usagers et préserver l'environnement.
41. Notre analyse à l'appui de cette constatation porte sur :
- les services de pilotage.

---

#### Contexte

42. À la fin de 2015, l'Administration comptait 80 employés, dont 47 pilotes. Elle avait signé trois conventions collectives avec deux syndicats représentant les pilotes, les **capitaines de vedette**, les répartiteurs et les matelots de pont. L'Administration a aussi eu recours aux services de 11 pilotes indépendants. Ces pilotes, qui n'étaient pas représentés par les syndicats des employés de l'Administration, étaient considérés par celle-ci comme des travailleurs indépendants.
43. Le programme de formation et de perfectionnement de l'Administration pour les pilotes membres de son personnel comporte deux volets : une formation en cours d'emploi pour les apprentis-pilotes et des cours destinés à la fois aux pilotes expérimentés et aux apprentis-pilotes.

---

**Capitaine de vedette** — Le capitaine du bateau-pilote chargé d'assurer le transfert sécuritaire des pilotes entre le bateau-pilote et un navire qui entre dans une zone de pilotage ou qui en sort.

44. La formation en cours d'emploi commence dès l'embauche d'un apprenti-pilote et se poursuit jusqu'à ce que celui-ci obtienne son brevet de pilotage de classe A (tonnage illimité). Il faut en général deux ans pour obtenir ce brevet.

45. La nécessité de suivre une formation intensive pose des défis en matière de recrutement. L'Administration tient compte de facteurs comme les départs à la retraite possibles et l'évolution future du trafic maritime au moment de recruter. Cependant, comme nous l'avons indiqué au paragraphe 32, il est difficile de prévoir l'évolution du trafic. Vu la durée prolongée de la formation d'un pilote, il faut anticiper la demande de services de pilotage plusieurs années à l'avance.

46. L'Administration possède neuf bateaux-pilotes, qui servent à l'embarquement et au débarquement des pilotes entre les navires. Ces bateaux-pilotes sont amarrés à Halifax, à Sydney, à Saint John et dans la baie de Plaisance. Les équipages des bateaux-pilotes d'Halifax et de Saint John sont composés d'employés de l'Administration. Dans la baie de Plaisance et à Sydney, l'Administration a retenu les services de personnel navigant externe pour piloter ses bateaux-pilotes. Dans toutes les autres zones de pilotage, l'Administration a sous-traité à des tierces parties les services de pilotage offerts. En 2015, l'Administration a réalisé 8 062 affectations de pilotage dans les zones de pilotage obligatoire et 286 dans les autres zones.

47. L'Administration a fait état de quatre incidents de navigation en 2015 où un navire avait heurté un quai ou les équipements portuaires. Par conséquent, 99,95 % des affectations de pilotage ont été effectuées sans incident. Cinq incidents de navigation ont été enregistrés en 2014, ce qui veut dire que 99,94 % des affectations de pilotage ont été réalisées sans incident.

---

## Recommandations

48. Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 52, 53, 57, 60, 65 et 68.

---

## Analyse à l'appui de la constatation

49. **Les services de pilotage** — Nous avons constaté qu'il y avait des défauts graves dans le processus de recrutement des pilotes et des équipages assignés au pilotage, ainsi que dans la dotation de ces postes et la gestion du rendement de ce personnel. Nous avons aussi constaté que des améliorations s'imposaient au chapitre de la formation et du perfectionnement des pilotes, à la désignation des zones et des navires assujettis au pilotage obligatoire, de même qu'aux processus d'embarquement et de débarquement des pilotes (voir la pièce 5).

## Pièce 5 Services de pilotage : Principales constatations et évaluation

Moyens et méthodes	Critères	Principales constatations	Évaluation en fonction des critères établis
Stratégie de gestion des ressources humaines	Une planification stratégique des ressources humaines a été effectuée pour les pilotes et les équipages des bateaux-pilotes en vue d'évaluer et de combler les besoins en personnel pour favoriser l'atteinte des objectifs de l'organisation.	L'Administration disposait d'un processus de planification des ressources humaines, y compris des outils pour évaluer ses besoins globaux futurs en personnel à la fois pour les pilotes et les équipages des bateaux-pilotes.	
Recrutement des pilotes et des équipages des bateaux-pilotes et dotation de ces postes	Le recrutement des pilotes et des équipages des bateaux-pilotes et la dotation de ces postes ont été effectués de manière à garantir des effectifs compétents et en santé.	<p>L'Administration avait :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la documentation nécessaire pour prouver que les pilotes possédaient les compétences voulues au moment de leur embauche;</li> <li>• des certificats valides au dossier pour prouver que les capitaines de vedette faisant partie de son personnel possédaient les compétences voulues;</li> <li>• des certificats de « Formation sur les fonctions d'urgence en mer » consignés au dossier pour les matelots de pont faisant partie de son personnel.</li> </ul> <p><b>Défauts graves</b></p> <p>L'Administration a eu recours aux services de pilotes indépendants sans consigner au dossier des contrats précisant les modalités et les conditions applicables.</p> <p>L'Administration n'a pas été en mesure de prouver que tous les pilotes et tous les équipages des bateaux-pilotes avaient satisfait aux exigences en vigueur en ce qui a trait à la santé et aux compétences.</p>	
<p><b>Légende — Évaluation en fonction des critères établis</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Satisfait aux critères</li> <li> Satisfait aux critères, mais des améliorations s'imposent</li> <li> Ne satisfait pas aux critères</li> </ul>			

Pièce 5 Services de pilotage : Principales constatations et évaluation (suite)

Moyens et méthodes	Critères	Principales constatations	Évaluation en fonction des critères établis
Formation et perfectionnement des pilotes	L'Administration avait un programme de formation et de perfectionnement professionnel des pilotes qui a favorisé l'acquisition, le maintien et le perfectionnement des compétences et des connaissances dont ils avaient besoin pour accomplir leurs fonctions et atteindre les objectifs.	L'Administration a tenu des registres et des évaluations détaillés sur les affectations de pilotage de ses apprentis-pilotes et a recensé les besoins de ses pilotes en matière de formation.  <b>Faiblesse</b> L'Administration n'a pas documenté sa méthode consistant à obtenir l'approbation par consensus d'un comité de pilotes expérimentés avant d'octroyer un brevet de pilotage à un apprenti-pilote.	
Gestion du rendement des pilotes et des équipages des bateaux-pilotes	Le rendement des pilotes et des équipages des bateaux-pilotes a été évalué par rapport à des objectifs qui cadraient avec les objectifs généraux de l'Administration, de sorte qu'un bon rendement a été récompensé et que des mesures correctives ont été prises en cas de rendement médiocre.	L'Administration avait mis en œuvre un processus de gestion du rendement pour ses pilotes.  <b>Défaut grave</b> Dans certains cas, l'Administration n'a pas effectué d'examen du rendement ou n'a pas documenté entièrement ceux qu'elle a menés.	
<p><b>Légende — Évaluation en fonction des critères établis</b></p> <p> Satisfait aux critères</p> <p> Satisfait aux critères, mais des améliorations s'imposent</p> <p> Ne satisfait pas aux critères</p>			

Pièce 5 Services de pilotage : Principales constatations et évaluation (suite)

Moyens et méthodes	Critères	Principales constatations	Évaluation en fonction des critères établis
<p>Désignation des zones et des navires assujettis au pilotage obligatoire</p>	<p>L'Administration avait des moyens et des méthodes qui lui ont permis de fournir des services de pilotage et des services connexes sûrs et efficaces dans le secteur de la désignation des zones et des navires assujettis au pilotage obligatoire.</p>	<p>L'Administration a passé en revue la désignation de certaines zones de pilotage obligatoire depuis le dernier examen spécial. Les révisions que nous avons examinées avaient été réalisées conformément à la Méthode de gestion des risques de pilotage (MGRP) de Transports Canada.</p> <p>Depuis l'examen spécial précédent, l'Administration a procédé à des analyses préliminaires des risques pour les ports non assujettis au pilotage obligatoire de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve-et-Labrador en vue de déterminer si un examen selon la MGRP était requis.</p> <p><b>Faiblesses</b></p> <p>Il n'existait aucun processus pour passer périodiquement en revue la désignation des zones de pilotage obligatoire.</p> <p>Une analyse préliminaire des risques avait recommandé un examen selon la MGRP de deux ports de la Nouvelle-Écosse en 2010, mais l'Administration n'a pas mené à bien ces examens.</p>	
<p><b>Légende — Évaluation en fonction des critères établis</b></p> <p> Satisfait aux critères</p> <p> Satisfait aux critères, mais des améliorations s'imposent</p> <p> Ne satisfait pas aux critères</p>			

Pièce 5 Services de pilotage : Principales constatations et évaluation (suite)

Moyens et méthodes	Critères	Principales constatations	Évaluation en fonction des critères établis
<p>Processus d'embarquement et de débarquement des pilotes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesures de sécurité</li> <li>• Inspections, entretien et réparations, et méthodes de remplacement</li> <li>• Prévention des incidents, analyses et rapports</li> </ul>	<p>L'Administration avait mis en œuvre des moyens et des méthodes lui permettant d'offrir des services de pilotage et des services connexes sûrs et efficaces dans le secteur de l'embarquement et du débarquement des pilotes entre les navires.</p>	<p>L'Administration avait un manuel sur la santé et sécurité au travail et un Comité de santé et sécurité au travail actif, qui regroupait un pilote, un capitaine de vedette, un matelot de pont, un répartiteur et des représentants de la direction.</p> <p>L'Administration a évalué si les mesures de sécurité étaient respectées. Dans le cadre de ces évaluations, elle a notamment vérifié si les pilotes disposaient de tout l'équipement obligatoire de protection personnelle et si les capitaines de vedette et les commandants des navires devant être pilotés avaient discuté de l'embarquement et du débarquement des pilotes.</p> <p>Les bateaux-pilotes appartenant à l'Administration avaient tous un certificat d'inspection valide de Transports Canada à leur bord.</p> <p><b>Faiblesse</b></p> <p>L'Administration n'avait pas de processus garantissant qu'elle effectuait elle-même l'inspection annuelle de tous les bateaux-pilotes, soit les siens et ceux des pilotes indépendants.</p>	
<p><b>Légende — Évaluation en fonction des critères établis</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Satisfait aux critères</li> <li> Satisfait aux critères, mais des améliorations s'imposent</li> <li> Ne satisfait pas aux critères</li> </ul>			

## Pièce 5 Services de pilotage : Principales constatations et évaluation (suite)

Moyens et méthodes	Critères	Principales constatations	Évaluation en fonction des critères établis
<p>Processus de répartition :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Processus garantissant la disponibilité ininterrompue des systèmes d'agenda (y compris les processus de surveillance, de planification de la poursuite des activités et de reprise des activités après sinistre)</li> <li>Affectation des pilotes</li> </ul>	<p>L'Administration disposait des moyens et des méthodes lui permettant d'offrir des services de pilotage et des services connexes sûrs et efficaces dans le secteur de la répartition des services de pilotage et des processus lui permettant d'affecter des pilotes.</p>	<p>L'Administration :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>avait un processus documenté pour la répartition des services de pilotage;</li> <li>n'est intervenue dans aucune cause liée à des affectations réalisées par des pilotes hors des zones de pilotage obligatoire, affectations pour lesquelles ils avaient obtenu des brevets de pilotage;</li> <li>a assuré la disponibilité ininterrompue de ses systèmes d'agenda grâce à son plan d'urgence, qui prévoit des procédures de poursuite des activités et de reprise des activités après sinistre;</li> <li>a fait un suivi des plaintes déposées par ses clients et a déterminé les mesures à prendre pour y donner suite; elle a aussi surveillé et analysé le nombre d'affectations qui ont commencé tout au plus 60 minutes après la confirmation de la demande de service.</li> </ul>	
<p>Planification des mesures d'urgence en cas d'incidents ou d'accidents</p>	<p>L'Administration avait des moyens et des méthodes lui permettant d'offrir des services de pilotage et des services connexes sûrs et efficaces dans le secteur de la planification des mesures d'urgence en cas d'incidents ou d'accidents.</p>	<p>L'Administration a défini un plan d'urgence visant à réduire au minimum les dommages à ses biens et les perturbations pour ses employés et ses activités.</p>	
<p><b>Légende — Évaluation en fonction des critères établis</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Satisfait aux critères</li> <li> Satisfait aux critères, mais des améliorations s'imposent</li> <li> Ne satisfait pas aux critères</li> </ul>			

50. **Défauts graves — Recrutement des pilotes et des équipages des bateaux-pilotes et dotation de ces postes** — Dans certains cas, l'Administration n'a pas été en mesure de prouver que les pilotes et équipages des bateaux-pilotes chargés d'assurer la prestation de ses services de pilotage avaient toujours satisfait aux exigences en vigueur en ce qui a trait à la santé et aux compétences se rattachant à leur affectation. L'Administration n'avait aucune règle de gestion de l'information pour documenter ce type de renseignements. Il a donc été difficile de déterminer si la documentation prouvant que ces exigences avaient été satisfaites était complète ou même si elle existait. De plus, l'Administration a rendu des services de pilotage dans sept zones en faisant appel à des pilotes indépendants, pour lesquels aucun contrat détaillant les modalités et conditions applicables n'avait été documenté. Ces pilotes ont effectué 630 affectations de pilotage en 2015.

51. Ces défauts sont importants parce que l'Administration doit pouvoir compter sur des pilotes et équipages des bateaux-pilotes compétents et en santé si elle veut remplir sa mission qui consiste à établir, à exploiter, à maintenir et à gérer, selon les impératifs de la sécurité, un service de pilotage efficace. De plus, les clients de l'Administration s'attendent à ce que ses pilotes et équipages des bateaux-pilotes soient compétents et en santé. Dans un souci de transparence et de reddition de comptes, l'Administration doit se doter de méthodes rigoureuses de gestion de l'information pour bien documenter les mesures et les décisions qui sont prises.

52. **Recommandation** — L'Administration de pilotage de l'Atlantique devrait mettre en œuvre des méthodes de gestion de l'information qui lui permettraient de prouver plus facilement que ses pilotes et équipages des bateaux-pilotes sont compétents et en santé.

**Réponse de l'Administration** — *Recommandation acceptée.*  
L'Administration de pilotage de l'Atlantique compte élaborer une structure de gestion de l'information plus efficace d'ici la fin de 2016.

53. **Recommandation** — L'Administration de pilotage de l'Atlantique devrait signer des contrats, et les documenter, avec les pilotes indépendants, afin de préciser les modalités et les conditions de la prestation des services de pilotage.

**Réponse de l'Administration** — *Recommandation acceptée.*  
L'Administration de pilotage de l'Atlantique prendra des mesures pour officialiser les accords de services avec les pilotes indépendants avant la fin du premier trimestre de 2017.

54. **Faiblesse — Formation et perfectionnement des pilotes** — Pour déterminer si un apprenti-pilote est prêt à obtenir un brevet pour une catégorie supérieure de navire, l'Administration soumet généralement la décision à l'approbation par consensus d'un comité de pilotes expérimentés du district de l'apprenti (Terre-Neuve Est, par exemple).

Cette pratique exemplaire n'a cependant pas été consignée en dossier. Lors de l'examen de notre échantillon de cinq avancements accordés à des apprentis-pilotes, nous avons constaté que la décision consensuelle des comités n'avait pas été consignée en dossier pour quatre de ces avancements (seule la lettre de recommandation du président du comité avait été documentée).

55. L'Administration a fait un suivi des cours réussis par les pilotes qu'elle emploie, mais elle n'a pas, dans le cadre de ce processus, consigné en dossier si les pilotes avaient terminé ou non les cours de formation requis dans les délais prescrits. L'Administration a commencé à élaborer un outil plus complet de gestion pour documenter son programme de formation, recenser les cours de formation requis à venir et confirmer que les cours ont été suivis. Nous reconnaissons les efforts de l'Administration et l'encourageons à mettre entièrement en œuvre cet outil.

56. Cette faiblesse est importante parce que, conjuguée au défaut dans la gestion du rendement décrit aux paragraphes 58 et 59, elle limite la capacité de l'Administration de prouver qu'elle favorise l'acquisition, le maintien et le perfectionnement des compétences et des capacités dont les pilotes ont besoin pour assurer des services de pilotage sûrs et efficaces.

57. **Recommandation** — L'Administration de pilotage de l'Atlantique devait officialiser sa pratique exemplaire qui consiste à soumettre l'octroi des brevets aux apprentis-pilotes à l'approbation par consensus d'un comité de pilotes expérimentés. Elle devrait consigner en dossier les décisions consensuelles, de même que la lettre de recommandation définitive du président du comité concerné.

***Réponse de l'Administration** — Recommandation acceptée. L'obligation de soumettre l'octroi des brevets à l'approbation par consensus de comités de pilotes expérimentés sera officialisée. Dès maintenant, l'Administration de pilotage de l'Atlantique documentera ce processus en plus de porter au dossier la lettre de recommandation du président du comité concerné.*

58. **Défaut grave — Gestion du rendement des pilotes et des équipages des bateaux-pilotes** — Notre examen d'un échantillon de 27 dossiers a révélé que l'Administration n'avait pas examiné le rendement de 2 de ses pilotes et qu'elle n'avait pas de dossiers complets sur le rendement de 10 autres pilotes. De plus, elle ne disposait d'aucun mécanisme pour évaluer le rendement des équipages et des 11 pilotes indépendants. Il y a donc eu un risque qu'aucune mesure corrective ne soit prise en cas de rendement médiocre et qu'un bon rendement ne soit pas reconnu.

59. Ce défaut est important parce que des informations complètes sur le rendement des pilotes et des équipages des bateaux-pilotes permettraient à l'Administration de mieux adapter son programme de formation de manière à préserver les compétences et les aptitudes

des pilotes et des équipages des bateaux-pilotes. Par ailleurs, l'information concernant les évaluations du rendement est essentielle pour assurer la sécurité des services de pilotage.

60. **Recommandation** — L'Administration de pilotage de l'Atlantique devrait veiller à mettre en œuvre entièrement et à appliquer systématiquement un processus d'évaluation du rendement de tous les pilotes et équipages des bateaux-pilotes. Elle devrait aussi nommer un responsable pour examiner l'information sur la gestion du rendement dans le but d'assurer un suivi adéquat et la prise des mesures qui s'imposent.

***Réponse de l'Administration** — Recommandation acceptée. Depuis la fin de la période visée par l'examen spécial, le premier cycle d'examens du rendement de chacun des pilotes brevetés a été achevé. Des difficultés sur les plans opérationnel et logistique entravent cependant la planification des examens et l'établissement d'un calendrier. Un deuxième cycle d'examens du rendement a été amorcé dans le cadre duquel chaque pilote breveté sera évalué avant la fin de 2018. Comme il s'agit du second cycle d'examens, les leçons tirées du premier cycle seront mises en œuvre.*

*Depuis la fin de la période visée par l'examen spécial, une clause visant à faciliter l'examen du rendement des capitaines de vedette a été négociée et ajoutée à la toute dernière convention collective. Une clause semblable a aussi été intégrée à la convention collective signée avec les matelots de pont en 2015. Le processus d'évaluation du rendement des équipages des bateaux-pilotes qui sont employés par l'Administration de pilotage de l'Atlantique a été approuvé et tous les employés seront évalués d'ici la fin du premier trimestre de 2017, puis annuellement par la suite.*

61. **Faiblesses — Désignation des zones et des navires assujettis au pilotage obligatoire** — L'Administration utilise la Méthode de gestion des risques de pilotage (MGRP) pour évaluer l'évolution des conditions dans les zones maritimes et définir les risques inhérents. En 1999, le ministre des Transports a appuyé la recommandation formulée par l'Office des transports du Canada dans son rapport d'examen sur les questions de pilotage demeurées en suspens. L'Office recommandait que les facteurs et les conditions relatifs à la désignation de zones de pilotage obligatoire soient révisés tous les cinq ans. Même si elle a accepté cette recommandation, l'Administration ne s'est toujours pas dotée d'un processus pour procéder de manière cyclique à des examens des zones de pilotage obligatoire en vue de déterminer si cette désignation est toujours justifiée.

62. Depuis l'examen spécial précédent, l'Administration a réalisé des analyses préliminaires des risques des ports non assujettis au pilotage obligatoire de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve-et-Labrador en vue de déterminer si elle devait procéder à un examen selon la MGRP pour l'un ou l'autre de ces ports. Une analyse

préliminaire des risques menée en 2010 a signalé que deux ports en Nouvelle-Écosse posaient des risques moyens à élevés et recommandé un examen selon la MGRP. Le 31 mars 2016, l'Administration n'avait toujours pas examiné ces ports selon la MGRP.

63. En 2013, à la suite d'un examen selon la MGRP, l'Administration a proposé une modification au *Règlement de l'Administration de pilotage de l'Atlantique* en vue de désigner le port de Belledune (Nouveau-Brunswick) comme zone de pilotage obligatoire. Deux avis d'opposition à cette modification avaient alors été présentés au ministre des Transports. Au cours de la période visée par notre examen, l'Administration attendait toujours que le Ministre nomme un enquêteur pour examiner ce projet de désignation. Entre-temps, ce port demeure non assujetti au pilotage obligatoire.

64. Ces faiblesses sont importantes parce que l'évolution de facteurs comme la technologie, la protection de l'environnement, les normes relatives aux navires et les flux de trafic maritime peut faire émerger de nouveaux risques ou en faire disparaître certains, ce qui peut influencer sur la désignation d'un port comme zone de pilotage obligatoire.

65. **Recommandation** — L'Administration de pilotage de l'Atlantique devrait instaurer un processus cyclique prévoyant l'examen, au moins une fois tous les cinq ans, de la désignation des zones de pilotage obligatoire dont elle est chargée. Lors de cet examen périodique, l'Administration devrait également passer en revue la taille et le type de navires assujettis au pilotage obligatoire. Par ailleurs, elle devrait veiller à ce que les recommandations issues des analyses préliminaires des risques des zones qui ne sont pas assujetties au pilotage obligatoire soient rapidement mises en œuvre.

**Réponse de l'Administration** — *Recommandation acceptée. La direction et le Conseil d'administration de l'Administration de pilotage de l'Atlantique ont procédé à un examen en juillet 2016. Au cours de cet examen, ils ont passé en revue chacune des zones de pilotage obligatoire pour déterminer si les flux de trafic et les types de navires avaient changé. Le Conseil a examiné chaque zone pour déterminer si un examen supplémentaire était requis et le comité des risques a été chargé de donner suite aux recommandations formulées. Ce processus sera appliqué tous les ans par le Conseil dans le cadre des séances de planification stratégique.*

*Depuis la réalisation de l'analyse préliminaire des risques des ports non assujettis au pilotage obligatoire en Nouvelle-Écosse, l'Administration a réalisé des analyses similaires au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve-et-Labrador. Depuis qu'elle a commencé à mener des analyses préliminaires en 2010, l'Administration a analysé 22 ports, dont 18 sont situés dans des zones de pilotage non obligatoire et 4 dans des zones de pilotage obligatoire. Les constatations des analyses préliminaires des risques ont été prises en considération par le Conseil d'administration, et les futurs examens selon la MGRP ont été classés par ordre de priorité*

*vu les ressources limitées disponibles pour mener ces examens. L'analyse préliminaire des risques de la Nouvelle-Écosse a été actualisée pour tenir compte de l'évolution des facteurs de risque, et une décision sera prise en 2016 en vue de déterminer s'il faut procéder à des examens exhaustifs selon la MGRP.*

66. **Faiblesse — Embarquement et débarquement des pilotes** — L'Administration n'avait pas de processus pour s'assurer qu'elle effectuait l'inspection annuelle de tous les bateaux-pilotes, ceux qu'elle détient et ceux des pilotes indépendants, comme elle le faisait par le passé pour fournir une assurance à l'égard de la qualité et de l'amélioration continue.

67. Cette faiblesse est importante parce que le risque le plus important qui pèse sur l'Administration, selon son propre Cadre de gestion des risques de l'entreprise, est le risque de blessure d'un pilote ou d'un membre d'équipage des bateaux-pilotes lors de leur embarquement ou débarquement entre les navires. Les inspections devraient permettre de vérifier divers facteurs liés à la probabilité d'une blessure lors de ces manœuvres : une défaillance du bateau-pilote lors d'un embarquement ou d'un débarquement pourrait entraîner une blessure; et, en cas de chute dans l'eau d'un pilote, la proximité et le bon état du matériel de sauvetage et de premiers soins pourraient être essentiels pour la sécurité du pilote. L'absence d'une approche structurée d'inspection de tous les bateaux-pilotes, ceux qui appartiennent à l'Administration et ceux dont le pilote est indépendant, a nui à la capacité de l'Administration de prouver qu'elle fait preuve de diligence raisonnable pour protéger la santé et la sécurité de ses pilotes.

68. **Recommandation** — L'Administration de pilotage de l'Atlantique devrait inspecter annuellement tous les bateaux-pilotes qui lui appartiennent et tous ceux dont le pilote est indépendant.

**Réponse de l'Administration** — *Recommandation acceptée. Depuis la fin de la période visée par l'examen spécial, la direction de l'Administration de pilotage de l'Atlantique a établi un calendrier annuel d'inspection des bateaux-pilotes et chacun d'eux sera inspecté d'ici la fin de 2016, puis annuellement par la suite.*

## Conclusion

69. À notre avis, compte tenu des critères établis, les moyens et les méthodes de gestion organisationnelle et de gestion des services de pilotage de l'Administration de pilotage de l'Atlantique que nous avons examinés comportaient des défauts graves. Vu le caractère généralisé des défauts graves, nous avons conclu que l'Administration n'avait pas mis en œuvre ces moyens et méthodes tout au long de la période visée par l'audit d'une manière qui lui a fourni l'assurance raisonnable requise aux termes de l'article 138 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

# À propos de l'audit

Tous les travaux d'audit dont traite le présent rapport ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification de Comptables professionnels agréés (CPA) Canada qui sont présentées dans le Manuel de CPA Canada – Certification. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Le présent rapport de certification indépendant sur l'Administration de pilotage de l'Atlantique a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. Notre responsabilité consistait à exprimer une opinion, à savoir si, pendant la période visée par l'audit, les moyens et méthodes de l'Administration que nous avons sélectionnés aux fins de l'examen ne comportaient aucun défaut grave et une conclusion sur la conformité de l'Administration, dans tous ses aspects importants, aux critères applicables.

En vertu de l'article 131 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), l'Administration de pilotage de l'Atlantique est tenue de mettre en œuvre, en matière de finances et de gestion, des moyens de contrôle et d'information et de faire appliquer des méthodes de gestion de manière à fournir l'assurance raisonnable que ses actifs sont protégés et contrôlés, que la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles est économique et efficace et que ses activités sont menées avec efficacité.

Aux termes de l'article 138 de la LGFP, l'Administration est tenue de soumettre ces moyens et méthodes à un examen spécial au moins une fois tous les dix ans.

Le Bureau applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du code de déontologie de Comptables professionnels agréés de la Nouvelle-Écosse et du *Code de valeurs, d'éthique et de conduite professionnelle du Bureau du vérificateur général du Canada*. Ces deux codes reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit, nous avons obtenu ce qui suit de la direction :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les constatations figurant dans le présent rapport étaient fondées sur des faits.

## Objectif de l'audit

L'audit visait à déterminer si les moyens et les méthodes de l'Administration de pilotage de l'Atlantique que nous avons sélectionnés aux fins de l'examen lui fournissaient l'assurance raisonnable que ses actifs étaient protégés et contrôlés, que ses ressources étaient gérées avec efficacité et économie et que ses activités étaient menées avec efficacité.

## Étendue et méthode

Nos travaux d'audit ont porté sur l'Administration de pilotage de l'Atlantique. L'étendue de l'examen spécial a été délimitée en fonction de notre évaluation des risques qui pèsent sur l'Administration et qui pourraient nuire à sa capacité de satisfaire aux dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons examiné des documents clés qui se rattachaient aux moyens et méthodes sélectionnés aux fins de l'examen. Nous nous sommes entretenus avec des membres du Conseil d'administration, des membres de la haute direction et des employés de l'Administration. Nous avons aussi testé les moyens et méthodes mis en place pour obtenir le niveau d'assurance requis. Dans certains cas, nous avons eu recours à des échantillons pour effectuer ces tests.

Les moyens et méthodes sélectionnés pour chacun des secteurs de l'audit sont présentés dans différentes pièces tout au long du rapport.

Dans le cadre de l'examen spécial, nous ne nous sommes fondés sur aucun travail d'audit interne.

## Sources des critères

Les critères appliqués pour évaluer les moyens et méthodes sélectionnés sont présentés dans différentes pièces, tout au long du rapport.

## Gouvernance de la Société

Organisation de coopération et de développement économiques, *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, 2015

Institut Canadien des Comptables Agréés, *20 questions que les administrateurs devraient poser sur la gouvernance des sociétés d'État*, 2007

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada – Rapport au Parlement*, 2005

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control—Integrated Framework*, mai 2013

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *La régie des sociétés d'État et autres entreprises publiques – Lignes directrices*, juin 1996

Institut Canadien des Comptables Agréés, *20 questions que les administrateurs devraient poser sur les risques*, 2006

The Institute of Internal Auditors, *IPPF Practice Guide: Assessing Organizational Governance in the Public Sector*, octobre 2014

## Gestion des risques

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada – Rapport au Parlement*, 2005

Institut Canadien des Comptables Agréés, *20 questions que les administrateurs devraient poser sur les risques*, 2006

Comptables professionnels agréés du Canada, *20 questions que les administrateurs devraient poser sur la stratégie*, 2012

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Lignes directrices pour la préparation des plans d'entreprise*, 1996

Organisation de coopération et de développement économiques, *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, 2015

Institut Canadien des Comptables Agréés, *20 questions que les administrateurs devraient poser sur la gouvernance des sociétés d'État*, 2007

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control—Integrated Framework*, mai 2013

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre stratégique de gestion du risque*, août 2010

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk Management—Integrated Framework—Executive Summary*, septembre 2004

## Services de pilotage

Human Resource Professionals Association et CCH Canadian Limited, *Ultimate HR Manual*

Conseil du Trésor, *Politique en matière d'apprentissage, de formation et de perfectionnement*, janvier 2006

Commission de la fonction publique du Canada, *Politique de nomination*, 2016

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control—Integrated Framework*, mai 2013

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de politique pour la gestion des personnes*, juillet 2010

Conseil du Trésor, *Directive sur la gestion du rendement*, avril 2014

Bureau du Conseil privé, *Programme de gestion du rendement pour les premiers dirigeants de sociétés d'État – Lignes directrices*, décembre 2014

*Loi sur le pilotage*

*Règlement de l'Administration de pilotage de l'Atlantique*

*Loi sur le tarif de l'Administration de pilotage de l'Atlantique*, 1996

Administration de pilotage de l'Atlantique, *Résumé du Plan directeur 2015-2019*

*Loi sur la gestion des finances publiques*

## **Période visée par l'audit**

L'examen spécial a porté sur les moyens et méthodes qui étaient en place entre le 1<sup>er</sup> octobre 2015 et le 31 mars 2016. Toutefois, afin de mieux comprendre les principaux moyens et méthodes, nous avons aussi examiné certains dossiers antérieurs à la date du début de l'examen spécial.

## **Date du rapport**

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés, à partir desquels nous avons fondé notre conclusion, le 10 août 2016, à Halifax (Canada).

## **Équipe d'audit**

Directrice principale : Heather McManaman

Directrice : Laurie Girard

Amanda Lapierre

Nancy Bennett

Maggie Hart

Roberto Menendez

Nicole Musycsyn

# Tableau des recommandations

Le tableau qui suit regroupe les recommandations et les réponses apparaissant dans le présent rapport. Le numéro qui précède chaque recommandation correspond au numéro du paragraphe de la recommandation dans le rapport. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
<b>Méthodes de gestion organisationnelle</b>	
<p><b>22.</b> Le Conseil d'administration de l'Administration de pilotage de l'Atlantique devrait veiller à ce que ses membres respectent toutes les dispositions du code régissant les conflits d'intérêts de l'Administration, notamment l'obligation qui leur est faite de divulguer par écrit au président du Conseil tous les intérêts commerciaux et financiers susceptibles d'être interprétés comme un conflit d'intérêt réel ou possible par rapport à leurs fonctions d'administrateur, afin que des mesures d'atténuation appropriées puissent être prises. <b>(20–21)</b></p>	<p><b>Réponse de l'Administration</b> — Recommandation acceptée. Depuis la fin de la période visée par l'examen spécial, les membres du Conseil d'administration et la direction de l'Administration de pilotage de l'Atlantique ont communiqué par écrit directement à la présidente du Conseil tous les intérêts commerciaux et financiers qui pourraient être interprétés comme un conflit d'intérêts réel, possible ou perçu, conformément aux dispositions du code régissant les conflits d'intérêts de l'Administration. La présidente instaurera des mesures d'atténuation appropriées, au besoin.</p>
<p><b>26.</b> L'Administration de pilotage de l'Atlantique devrait régulièrement revoir sa mission, sa vision et ses objectifs stratégiques. Elle devrait veiller à ce que ses objectifs stratégiques puissent être facilement mesurés et confier la responsabilité de leur mise en œuvre à des gestionnaires donnés. L'Administration devrait aussi établir les résultats attendus pour les objectifs stratégiques et les rattacher aux objectifs de rendement des membres de la direction. <b>(23–25)</b></p>	<p><b>Réponse de l'Administration</b> — Recommandation acceptée. Le Conseil d'administration et la direction de l'Administration de pilotage de l'Atlantique ont participé à une séance de planification stratégique avec un modérateur en juin 2016. La mission, la vision, et les objectifs stratégiques de l'Administration ont été mis à jour et ils seront désormais revus tous les ans. Les objectifs stratégiques actualisés de l'Administration sont facilement mesurables et la responsabilité de leur mise en œuvre a été confiée à des gestionnaires donnés.</p>
<p><b>33.</b> L'Administration de pilotage de l'Atlantique devrait s'assurer que ses processus d'établissement des droits tiennent compte de l'exigence législative d'être financièrement autonome, à laquelle elle est assujettie. <b>(27–32)</b></p>	<p><b>Réponse de l'Administration</b> — Recommandation acceptée. Dans le cadre de la séance de planification stratégique de juin 2016 de l'Administration de pilotage de l'Atlantique, des critères ont été établis pour mesurer l'autonomie financière de l'Administration en fonction de cibles annuelles qui permettent de financer le remplacement des immobilisations et les indemnités de départ futures, tout en laissant une marge de manœuvre pour les ralentissements économiques. Les droits seront fixés à un niveau qui permettra d'atteindre les critères ciblés à compter du plan d'entreprise de 2017-2021.</p>

Recommandation	Réponse
<p><b>38.</b> Administration de pilotage de l'Atlantique devrait surveiller régulièrement la mise en œuvre de ses mesures d'atténuation des risques et officialiser les processus de rapport au Conseil d'administration sur ces mesures. <b>(35–37)</b></p>	<p><b>Réponse de l'Administration</b> — Recommandation acceptée. Depuis la fin de la période visée par l'examen spécial, un comité du Conseil d'administration de l'Administration de pilotage de l'Atlantique a été chargé de faire le suivi des mesures d'atténuation des risques. Le comité devrait tenir sa première réunion au cours du quatrième trimestre de 2016.</p>
<p><b>Gestion des services de pilotage</b></p>	
<p><b>52.</b> L'Administration de pilotage de l'Atlantique devrait mettre en œuvre des méthodes de gestion de l'information qui lui permettraient de prouver plus facilement que ses pilotes et équipages des bateaux-pilotes sont compétents et en santé. <b>(50–51)</b></p>	<p><b>Réponse de l'Administration</b> — Recommandation acceptée. L'Administration de pilotage de l'Atlantique compte élaborer une structure de gestion de l'information plus efficace d'ici la fin de 2016.</p>
<p><b>53.</b> L'Administration de pilotage de l'Atlantique devrait signer des contrats, et les documenter, avec les pilotes indépendants, afin de préciser les modalités et les conditions de la prestation des services de pilotage. <b>(50–51)</b></p>	<p><b>Réponse de l'Administration</b> — Recommandation acceptée. L'Administration de pilotage de l'Atlantique prendra des mesures pour officialiser les accords de services avec les pilotes indépendants avant la fin du premier trimestre de 2017.</p>
<p><b>57.</b> L'Administration de pilotage de l'Atlantique devait officialiser sa pratique exemplaire qui consiste à soumettre l'octroi des brevets aux apprentis-pilotes à l'approbation par consensus d'un comité de pilotes expérimentés. Elle devrait consigner en dossier les décisions consensuelles, de même que la lettre de recommandation définitive du président du comité concerné. <b>(54–56)</b></p>	<p><b>Réponse de l'Administration</b> — Recommandation acceptée. L'obligation de soumettre l'octroi des brevets à l'approbation par consensus de comités de pilotes expérimentés sera officialisée. Dès maintenant, l'Administration de pilotage de l'Atlantique documentera ce processus en plus de porter au dossier la lettre de recommandation du président du comité concerné.</p>

Recommandation	Réponse
<p><b>60.</b> L'Administration de pilotage de l'Atlantique devrait veiller à mettre en œuvre entièrement et à appliquer systématiquement un processus d'évaluation du rendement de tous les pilotes et équipages des bateaux-pilotes. Elle devrait aussi nommer un responsable pour examiner l'information sur la gestion du rendement dans le but d'assurer un suivi adéquat et la prise des mesures qui s'imposent. <b>(58–59)</b></p>	<p><b>Réponse de l'Administration</b> — Recommandation acceptée. Depuis la fin de la période visée par l'examen spécial, le premier cycle d'examens du rendement de chacun des pilotes brevetés a été achevé. Des difficultés sur les plans opérationnel et logistique entravent cependant la planification des examens et l'établissement d'un calendrier. Un deuxième cycle d'examens du rendement a été amorcé dans le cadre duquel chaque pilote breveté sera évalué avant la fin de 2018. Comme il s'agit du second cycle d'examens, les leçons tirées du premier cycle seront mises en œuvre.</p> <p>Depuis la fin de la période visée par l'examen spécial, une clause visant à faciliter l'examen du rendement des capitaines de vedette a été négociée et ajoutée à la toute dernière convention collective. Une clause semblable a aussi été intégrée à la convention collective signée avec les matelots de pont en 2015. Le processus d'évaluation du rendement des équipages des bateaux-pilotes qui sont employés par l'Administration de pilotage de l'Atlantique a été approuvé et tous les employés seront évalués d'ici la fin du premier trimestre de 2017, puis annuellement par la suite.</p>
<p><b>65.</b> L'Administration de pilotage de l'Atlantique devrait instaurer un processus cyclique prévoyant l'examen, au moins une fois tous les cinq ans, de la désignation des zones de pilotage obligatoire dont elle est chargée. Lors de cet examen périodique, l'Administration devrait également passer en revue la taille et le type de navires assujettis au pilotage obligatoire. Par ailleurs, elle devrait veiller à ce que les recommandations issues des analyses préliminaires des risques des zones qui ne sont pas assujetties au pilotage obligatoire soient rapidement mises en œuvre. <b>(61–64)</b></p>	<p><b>Réponse de l'Administration</b> — Recommandation acceptée. La direction et le Conseil d'administration de l'Administration de pilotage de l'Atlantique ont procédé à un examen en juillet 2016. Au cours de cet examen, ils ont passé en revue chacune des zones de pilotage obligatoire pour déterminer si les flux de trafic et les types de navires avaient changé. Le Conseil a examiné chaque zone pour déterminer si un examen supplémentaire était requis et le comité des risques a été chargé de donner suite aux recommandations formulées. Ce processus sera appliqué tous les ans par le Conseil dans le cadre des séances de planification stratégique.</p> <p>Depuis la réalisation de l'analyse préliminaire des risques des ports non assujettis au pilotage obligatoire en Nouvelle-Écosse, l'Administration a réalisé des analyses similaires au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve-et-Labrador. Depuis qu'elle a commencé à mener des analyses préliminaires en 2010, l'Administration a analysé 22 ports, dont 18 sont situés dans des zones de pilotage non obligatoire et 4 dans des zones de pilotage obligatoire. Les constatations des analyses préliminaires des risques ont été prises en considération par le Conseil d'administration, et les futurs examens selon la MGRP ont été classés par ordre de priorité vu les ressources limitées disponibles pour mener ces examens. L'analyse préliminaire des risques de la Nouvelle-Écosse a été actualisée pour tenir compte de l'évolution des facteurs de risque, et une décision sera prise en 2016 en vue de déterminer s'il faut procéder à des examens exhaustifs selon la MGRP.</p>
<p><b>68.</b> L'Administration de pilotage de l'Atlantique devrait inspecter annuellement tous les bateaux-pilotes qui lui appartiennent et tous ceux dont le pilote est indépendant. <b>(66–67)</b></p>	<p><b>Réponse de l'Administration</b> — Recommandation acceptée. Depuis la fin de la période visée par l'examen spécial, la direction de l'Administration de pilotage de l'Atlantique a établi un calendrier annuel d'inspection des bateaux-pilotes et chacun d'eux sera inspecté d'ici la fin de 2016, puis annuellement par la suite.</p>