



Administration de pilotage des Grands Lacs

Rapport présenté au
Conseil d'administration

Le 11 avril 2008

Rapport d'examen spécial



Bureau du vérificateur général du Canada
Office of the Auditor General of Canada

Tous les travaux de vérification dont traite le présent rapport ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.



Le 25 mars 2008

Au Conseil d'administration de
l'Administration de pilotage des Grands Lacs,

Nous avons réalisé l'examen spécial de l'Administration de pilotage des Grands Lacs conformément au plan présenté au Conseil d'administration le 30 avril 2007. Comme l'exige l'article 139 de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP), nous sommes heureux de présenter au Conseil d'administration le rapport d'examen spécial final ci joint.

Nous sommes d'avis que ce rapport contient de l'information qui doit être portée à l'attention du ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités, conformément à l'article 140 de la LGFP. Par conséquent, après avoir consulté le Conseil d'administration, la vérificatrice générale transmettra une copie du rapport au Ministre.

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

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

Nancy Y. Cheng, FCA
Vérificatrice générale adjointe

Pièce jointe

Table des matières

Points saillants	1
Opinion découlant de l'examen spécial	5
Aperçu de l'Administration de pilotage des Grands Lacs	7
Mandat législatif et pouvoirs	7
Objectifs	8
Structure organisationnelle	8
Description des opérations	8
Objet de l'examen spécial	10
Observations et recommandations	11
Exemptions de pilotage obligatoire applicables aux navires canadiens	11
Il faut renforcer le régime actuel d'exemption de pilotage obligatoire visant les navires canadiens	11
Service de pilotage sécuritaire	14
L'Administration applique une méthode de gestion des risques	14
L'Administration obtient des statistiques sur les événements maritimes	15
La compétence des pilotes est reconnue	16
Des mesures s'imposent pour atténuer les risques pour la sécurité des pilotes sur les bateaux-pilotes	17
Service de pilotage économique et efficace	17
La réduction des retards permet de mieux répondre aux besoins des usagers	17
Le bassin des candidats potentiels doit être surveillé	18
Autonomie financière	18
La situation financière de l'Administration doit faire l'objet d'une surveillance étroite	18
La variabilité du volume de trafic peut avoir un effet important sur la situation financière de l'Administration	20
La structure tarifaire utilisée par l'Administration doit permettre le recouvrement des coûts d'exploitation de façon plus équitable	22
Gouvernance	23
L'Administration doit éviter les conflits d'intérêts réels et perçus	23
Les nominations des administrateurs doivent être échelonnées	24
Le rendement du Conseil d'administration doit être évalué	24
L'Administration doit adopter un code de valeurs et d'éthique	25
Planification stratégique et reddition de comptes	25
L'Administration doit établir des cibles précises et des indicateurs de rendement	27

Conclusion	28
-------------------	-----------

Annexes

A. Systèmes et pratiques examinés et critères d'examen	29
B. Tableau des recommandations	30



Administration de pilotage des Grands Lacs

Rapport d'examen spécial

Points saillants

Objet L'Administration de pilotage des Grands Lacs (l'Administration) est une société d'État fédérale créée en 1972 en vertu de la *Loi sur le pilotage*. Elle rend compte au Parlement par l'entremise du ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités. En vertu de la *Loi*, l'Administration a le mandat de mettre sur pied et de faire fonctionner un service de pilotage efficace dans la région des Grands Lacs pour assurer la sécurité de la navigation. Pour ce faire, elle doit employer des pilotes brevetés qui prennent en charge les navires lorsque les capitaines et officiers en font la demande ou lorsque les navires se trouvent dans les zones où le pilotage est obligatoire. La *Loi* donne aussi à l'Administration le pouvoir d'établir les zones dans lesquelles le pilotage est obligatoire, de déterminer les navires ou les classes de navires assujettis au pilotage obligatoire, de fixer les tarifs qui doivent lui être versés et d'établir les conditions d'octroi des brevets et des certificats de pilotage. L'Administration est chargée à la fois de la réglementation et de la prestation de services.

Le *Règlement de pilotage des Grands Lacs*, adopté lors de la création de l'Administration en 1972, assujettit au pilotage obligatoire tout navire qui navigue dans les Grands Lacs dont le tonnage est supérieur à 300 tonneaux de jauge brute. Cependant, l'Administration accorde une exemption de pilotage obligatoire aux navires canadiens qui naviguent uniquement dans les Grands Lacs ou les eaux intérieures du Canada; elle se fonde alors sur les déclarations annuelles des compagnies maritimes qui certifient que leurs officiers satisfont aux conditions énoncées dans le *Règlement*.

Nous avons examiné la désignation des zones de pilotage obligatoire et des navires assujettis au pilotage obligatoire, l'établissement des tarifs de pilotage qui doivent permettre d'assurer l'autonomie financière de l'Administration, la gestion des ressources humaines ainsi que la planification stratégique et la gouvernance.

Pertinence Le pilotage contribue à la sécurité publique en réduisant au minimum les accidents et les dommages à l'environnement. Plus de 60 p. 100 des bateaux circulant dans les Grands Lacs sont des bateaux canadiens qui sont exemptés de pilotage obligatoire. Il est donc important que l'Administration de pilotage des Grands Lacs ait l'assurance que les capitaines et les officiers de pont de la marine canadienne ont les compétences nécessaires pour pouvoir naviguer de façon sécuritaire sans l'aide des pilotes de l'Administration.

Selon la *Loi sur le pilotage*, les tarifs imposés par l'Administration pour les services de pilotage doivent être équitables et raisonnables, et doivent permettre d'assurer l'autonomie financière de l'Administration. Une lacune importante de n'importe lequel des systèmes et pratiques que nous avons examinés pourrait mettre en péril la capacité de l'Administration de réaliser son mandat.

Constatations Nous avons relevé une lacune importante liée au régime actuel d'exemptions de pilotage obligatoire visant les navires canadiens.

- Le régime d'exemptions a été établi en 1972 et devait, à l'origine, être une mesure temporaire. Cependant, 35 ans plus tard, malgré de nombreuses études et recommandations visant à resserrer les conditions d'exemption, le régime est toujours en vigueur. Le dernier rapport ayant évalué les risques pour la sécurité de la navigation, qui a été réalisé en 2002 et approuvé par le Conseil d'administration, a recommandé que le régime actuel d'exemptions soit remplacé par un processus de certification de pilotage. À notre avis, l'Administration n'a pas mis en place de mécanisme efficace lui procurant l'assurance raisonnable que les capitaines et les officiers de pont canadiens possèdent les compétences et les qualifications nécessaires pour assurer la navigation sécuritaire de leurs navires dans les zones de pilotage obligatoire.

Nous n'avons pas trouvé de lacunes importantes dans les pratiques et les systèmes examinés dans d'autres secteurs. Comme nous le précisons ci-dessous, nous avons relevé de bonnes pratiques ainsi que des possibilités d'amélioration.

- L'Administration dispose de systèmes et de pratiques lui permettant d'avoir l'assurance raisonnable qu'elle offre un service de pilotage efficace qui répond aux besoins des usagers. L'Administration rencontre régulièrement divers intervenants de l'industrie du transport maritime pour discuter des problèmes qui les touchent.

Par exemple, l'Administration a réussi à réduire, au fil du temps, le nombre et la durée des retards relativement aux services de pilotage.

- L'Administration établit les tarifs en fonction du volume de trafic prévu, mais elle ne s'accorde pas une marge de manœuvre suffisante pour tenir compte de l'imprécision de ses prévisions. Toute diminution importante du volume de trafic pourrait avoir une incidence importante sur ses revenus et son autonomie financière. Par exemple, entre 2002 et 2007, le nombre prévu d'affectations de pilotage a varié de 6 p. 100 en-deçà du nombre réel d'affectations à 16 p. 100 au-dessus de ce nombre. Cette diminution est le principal facteur à l'origine des pertes de plus de 6,5 millions de dollars subies par l'Administration durant cette période. L'autre facteur important qui a contribué à ces pertes a été la baisse de revenus dans les circonscriptions internationales occasionnée par la montée du dollar canadien.

Opinion découlant de l'examen spécial

Au Conseil d'administration de l'Administration de pilotage des Grands Lacs

1. En vertu de la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), l'Administration de pilotage des Grands Lacs (l'Administration) est tenue de maintenir des systèmes de contrôle et d'information financière et de contrôle et d'information de gestion ainsi que d'appliquer des pratiques de gestion de manière à fournir l'assurance raisonnable que ses éléments d'actifs sont protégés et contrôlés, que la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles est économique et efficiente, et que ses opérations sont menées efficacement.
2. Aux termes de la LGFP, l'Administration est également tenue de se soumettre à un examen spécial de ses systèmes et pratiques au moins une fois tous les cinq ans.
3. Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion, à savoir si, pendant la période visée par l'examen, soit de février 2007 au 14 janvier 2008, il existait une assurance raisonnable que les systèmes et pratiques examinés ne comportaient aucune lacune importante.
4. Notre plan d'examen est fondé sur une étude préparatoire des systèmes et des pratiques de l'Administration, y compris une analyse des risques. Nous avons présenté ce plan au Conseil d'administration le 30 avril 2007. Le plan indiquait les systèmes et les pratiques que nous avons jugés essentiels afin de permettre à l'Administration d'avoir l'assurance raisonnable que ses éléments d'actifs sont protégés et contrôlés, que la gestion de ses ressources est économique et efficiente, et que ses activités sont menées efficacement. Ce sont ces systèmes et ces pratiques que nous avons retenus pour l'examen.
5. Le plan renfermait les critères que nous avons établis expressément pour cet examen, de concert avec l'Administration. Ces critères sont fondés sur notre expérience de la vérification de gestion. Nous avons tenu compte également des exigences législatives et réglementaires, des normes et des documents professionnels, ainsi que des pratiques suivies par l'Administration et d'autres organismes. Les systèmes et pratiques examinés ainsi que les critères d'examen s'y rattachant figurent à l'annexe A du présent rapport.
6. Nous avons effectué notre examen conformément à notre plan et aux normes relatives aux missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Par conséquent, notre examen a

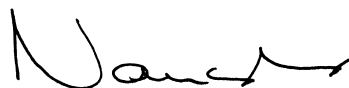
comporté les sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances. Dans l'exécution de l'examen spécial, nous avons utilisé les travaux de la vérification interne relatifs au programme de formation et de perfectionnement des pilotes.

7. Au cours de notre examen spécial, nous avons relevé une lacune importante liée au régime actuel d'exemptions du pilotage obligatoire applicables aux navires canadiens. Le régime d'exemptions a été établi en 1972 et devait, à l'origine, être une mesure temporaire. Cependant, 35 ans plus tard, malgré de nombreuses études et recommandations visant à resserrer les conditions d'exemption, le régime est toujours en vigueur. Le dernier rapport ayant évalué les risques pour la sécurité de la navigation, qui a été réalisé en 2002 et approuvé par le Conseil d'administration, a recommandé que le régime actuel d'exemptions soit remplacé par un processus de certification de pilotage. À notre avis, l'Administration n'a pas mis en place de mécanisme efficace lui procurant l'assurance raisonnable que les capitaines et les officiers de pont canadiens possèdent les compétences et les qualifications nécessaires pour assurer la navigation sécuritaire de leurs navires dans les zones de pilotage obligatoire.

8. À notre avis, exception faite de la lacune importante décrite au paragraphe précédent et compte tenu des critères établis pour l'examen, il existe une assurance raisonnable que les systèmes et les pratiques examinés ne comportaient aucune lacune importante.

9. Les pages suivantes du présent rapport donnent un aperçu des activités de l'Administration, ainsi que de l'information plus détaillée sur nos constatations et nos recommandations.

Pour la vérificatrice générale du Canada



Nancy Y. Cheng, FCA
Vérificatrice générale adjointe

Ottawa, Canada
Le 14 janvier 2008

Aperçu de l'Administration de pilotage des Grands Lacs

Mandat législatif et pouvoirs

10. L'Administration de pilotage des Grands Lacs (l'Administration) a été établie en février 1972 en vertu de la *Loi sur le pilotage*. L'Administration est une société d'État énumérée à la partie I de l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et n'est pas mandataire de Sa Majesté.

11. La mission de l'Administration consiste à mettre sur pied, faire fonctionner, entretenir et gérer un service de pilotage efficace dans la région sous sa responsabilité pour assurer la sécurité de la navigation. La région des Grands Lacs comprend toutes les eaux canadiennes situées dans la province de Québec au sud de l'entrée septentrionale de l'écluse de Saint-Lambert et toutes les eaux canadiennes situées dans les provinces de l'Ontario et du Manitoba ainsi que les eaux limitrophes.

12. La *Loi sur le pilotage* donne à l'Administration le pouvoir de prendre des règlements généraux, qui doivent être approuvés par le gouverneur en conseil, notamment pour :

- établir les zones de pilotage obligatoire;
- déterminer les navires ou classes de navires assujettis au pilotage obligatoire;
- établir les circonstances dans lesquelles il peut y avoir exemption de pilotage obligatoire;
- fixer les conditions à remplir pour l'obtention d'un brevet ou d'un certificat de pilotage;
- fixer les tarifs des droits de pilotage qui doivent lui être payés. En vertu de l'article 33 de la *Loi sur le pilotage*, les tarifs doivent lui permettre de financer ses opérations de façon autonome et être équitables et raisonnables.

13. La *Loi sur le pilotage* accorde un statut monopolistique à l'Administration pour la prestation des services de pilotage dans la région des Grands Lacs. En plus d'être un service à l'industrie du transport maritime, le pilotage contribue à la sécurité publique en réduisant au minimum les accidents et les dommages à l'environnement.

14. L'Administration joue deux rôles, soit de réglementation et de prestation de services.

- Objectifs**
15. Dans son plan d'entreprise de 2007-2011, l'Administration s'est fixé les objectifs principaux suivants :
- dispenser des services de pilotage et des services connexes économiques, sûrs, fiables et complets dans la région dont elle est chargée;
 - promouvoir l'utilisation efficace de ses installations, de son équipement et de son expertise en affectant ces ressources de façon productive aux activités et aux régions géographiques qu'elle juge appropriées, et ce, afin d'assurer la sécurité de la navigation;
 - fournir les services énumérés ci-dessus en ayant pour objectif de devenir et de demeurer autonome sur le plan financier, au moindre coût possible pour les usagers;
 - être sensible aux politiques environnementales, sociales et économiques du gouvernement.

Structure organisationnelle

16. En tant que société d'État fédérale, l'Administration rend compte au Parlement de ses activités par l'entremise du ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités (ministre des Transports). Elle est régie par un conseil d'administration composé d'un président à temps partiel et de six membres. Les membres sont nommés pour des mandats de trois ans par le ministre des Transports, sur approbation du gouverneur en conseil. Trois membres ont été nommés au cours des derniers mois et un nouveau président a été nommé en mars 2007. Le directeur général, qui assure la direction de l'Administration, est nommé par le Conseil d'administration. Il est secondé par un directeur de l'exploitation et un trésorier.

Description des opérations

17. À des fins de sécurité, l'Administration exploite un service de pilotage maritime dans toutes les eaux canadiennes de la province de Québec situées au sud de l'entrée septentrionale de l'écluse de Saint-Lambert, ainsi que dans toutes les eaux canadiennes situées dans les provinces de l'Ontario et du Manitoba, de même que les eaux limitrophes. Une partie du fleuve Saint-Laurent et des Grands Lacs est traversée par la frontière canado-américaine. Par conséquent, le pilotage en eaux internationales est une responsabilité partagée entre les deux pays. Les conditions du partage des responsabilités, des revenus et des dépenses relativement aux services de pilotage coordonnés, y compris les services de répartition et de bateaux-pilotes en eaux internationales, sont énoncées dans un protocole d'entente conclu en 1977 entre le ministre des Transports du Canada et le secrétaire aux Transports des États-Unis.

18. La région de pilotage des Grands Lacs comprend :

- la circonscription de Cornwall;
- la circonscription internationale n^o 1;
- la circonscription internationale du lac Ontario;
- la circonscription internationale n^o 2 (y compris le canal Welland);
- la circonscription internationale n^o 3 (y compris les lacs Huron, Michigan et Supérieur);
- le port de Churchill, au Manitoba (en service de trois à quatre mois par année).

19. Selon le *Règlement de pilotage des Grands Lacs*, tous les navires qui naviguent dans les Grands Lacs dont le tonnage est supérieur à 300 tonneaux de jauge brute, sauf certains types de navires tels que les traversiers et certains remorqueurs, sont assujettis au pilotage obligatoire. Le *Règlement* prévoit des exemptions pour les navires canadiens seulement quand ils naviguent dans les Grands Lacs (laquiers) et sont sous le commandement d'un capitaine ou d'un officier de pont canadien qui répond aux exigences suivantes : il doit être membre régulier de l'équipage du navire, posséder un certificat de capacité valide de la classe et de la catégorie appropriées (délivré par Transports Canada) et détenir un certificat délivré par le propriétaire du navire attestant qu'il a fait au moins dix voyages dans la zone de pilotage obligatoire au cours des trois dernières années. Les laquiers américains sont également exemptés de pilotage s'ils sont sous le commandement d'officiers américains qui détiennent un certificat délivré en vertu des lois américaines. Par conséquent, le pilotage obligatoire vise principalement les navires océaniques étrangers.

20. Les services de pilotage sont assurés par des pilotes-employés de l'Administration qui sont affectés aux navires assujettis au pilotage obligatoire ainsi qu'aux navires pour lesquels ces services sont demandés. Au 31 décembre 2007, l'Administration comptait 62,5 équivalents temps plein pour les postes de pilotes et 19 équivalents temps plein pour les autres postes permanents (dont 9 pour les postes de répartiteurs). Les pilotes sont syndiqués et regroupés en quatre unités de négociation correspondant aux régions géographiques où ils travaillent. Les quatre conventions collectives des pilotes sont échues depuis le 31 mars 2007. En mars 2007, l'Administration et les pilotes ont signé une entente selon laquelle il n'y aura pas de grève ni de lock-out jusqu'en 2012. À la fin de nos travaux, toutes les conventions collectives faisaient l'objet de négociations.

21. Les pilotes montent à bord des navires quand ceux-ci se trouvent dans les écluses de la Voie maritime ou encore en utilisant des bateaux-pilotes mis sous contrat par l'Administration ou contrôlés par son homologue américain (les pilotes américains effectuent aussi des affectations de pilotage dans les circonscriptions internationales). L'Administration a négocié des contrats pour la location de bateaux-pilotes à Port Weller et à Port Colborne. Les deux bateaux-pilotes, y compris les services fournis par l'équipage, sont offerts à un taux mensuel fixe. Le coût des deux contrats est d'environ 500 000 \$ par année.

22. Les services d'affectation des pilotes sont assurés 24 heures par jour, 7 jours par semaine. Comme le stipule le *Règlement de pilotage des Grands Lacs*, le capitaine d'un navire ou son agent doit donner un préavis d'au moins 12 heures avant l'embarquement prévu du pilote. Les activités de répartition et d'affectation de l'Administration sont contrôlées à partir de son siège social situé à Cornwall, et ce, depuis le regroupement de ses deux centres de répartition en 2004.

23. Un système informatisé intégré est utilisé pour gérer les affectations selon les règles établies dans les conventions collectives des pilotes-employés. Ce système permet également de repérer l'emplacement des navires dans les Grands Lacs et d'établir les droits de pilotage à facturer aux usagers. Les autorités américaines contrôlent toutes les activités (affectation des pilotes et facturation) dans la circonscription internationale n° 3.

24. La durée de la saison de navigation dans la région des Grands Lacs est d'environ neuf mois par année. Elle débute généralement à la fin mars et se termine à la fin décembre; c'est la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent qui établit les dates de la période de navigation. L'Administration doit coordonner ses activités avec d'autres organismes, dont la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, du Canada, et la Saint Lawrence Seaway Development Corporation, des États-Unis, qui exploitent les écluses et entretiennent les systèmes de contrôle de la navigation dans la région, ainsi que la Garde côtière canadienne, qui fournit les aides à la navigation, et la Garde côtière américaine, qui s'occupe du pilotage pour les États-Unis dans les eaux internationales.

Objet de l'examen spécial

25. Dans le plan d'examen que nous avons présenté au Conseil le 30 avril 2007, nous avons indiqué que notre examen porterait sur les principaux résultats suivants que l'Administration doit obtenir :

- la prestation d'un service de pilotage sécuritaire;

- la prestation d'un service de pilotage économique et efficient;
- l'autonomie financière;
- une gouvernance, une planification et une reddition de comptes adéquates.

26. Notre examen a consisté à évaluer les systèmes et les pratiques qui contribuent à l'atteinte des résultats essentiels tout en respectant les objectifs de contrôle législatif soit la protection et le contrôle des actifs, la gestion des ressources de manière économique et efficiente, et la réalisation efficace des opérations. Les systèmes et pratiques examinés ainsi que les critères d'examen s'y rattachant figurent à l'annexe A du présent rapport.

Observations et recommandations

Exemptions de pilotage obligatoire applicables aux navires canadiens

Il faut renforcer le régime actuel d'exemption de pilotage obligatoire visant les navires canadiens

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

28. L'Administration accorde une exemption de pilotage obligatoire aux navires canadiens qui répondent aux exigences prévues dans le *Règlement de pilotage des Grands Lacs*. Les exemptions applicables aux navires canadiens sont accordées depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le pilotage* en 1972. Elles devaient constituer une mesure temporaire visant à protéger les droits acquis des capitaines et des officiers de pont canadiens jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de se qualifier pour obtenir un certificat de pilotage.

29. Pour obtenir des exemptions, les compagnies maritimes canadiennes remettent à l'Administration une déclaration annuelle attestant que leurs capitaines et officiers de pont satisfont aux conditions énoncées dans le *Règlement de pilotage des Grands Lacs*, notamment qu'ils ont effectué au moins dix voyages au cours des trois dernières années dans la zone de pilotage pour laquelle l'exemption est demandée. L'Administration ne vérifie pas les compétences et les

qualifications des capitaines et officiers de pont des navires canadiens ayant obtenu des exemptions.

30. Cette situation persiste depuis le dernier examen spécial que nous avons effectué, dont le rapport a été publié en 2003. Nous avons alors noté que l'Administration devait exiger plus de renseignements des compagnies maritimes. Les études et les rapports sur les exigences et les pratiques en matière d'exemption qui ont été préparés par le passé soulevaient également la question de l'absence d'un mécanisme objectif et transparent permettant de garantir que les capitaines et officiers de pont canadiens ont les compétences requises. L'Administration comptait régler cette question grâce à son projet de modification de la réglementation.

31. Cette question est d'autant plus importante que les navires canadiens constituent 60 p. 100 du trafic dans la Voie maritime du Saint-Laurent (selon les rapports de 2002 à 2006). Bien que ces rapports ne couvrent qu'une partie de la région, l'Administration a indiqué que les statistiques sont de bons indicateurs du trafic global dans les Grands Lacs.

32. La question des exemptions accordées aux navires canadiens et les exigences s'y rattachant ont fait l'objet de nombreux débats et études au cours des 35 dernières années. La plupart des rapports et études, y compris le rapport publié par l'Office des transports du Canada en 1999 qui s'intitule *Examen ministériel de questions de pilotage demeurées en suspens*, présentent des recommandations visant à renforcer les pratiques actuelles et à resserrer les exigences pour l'octroi des exemptions. L'Administration a tenté dans le passé de resserrer ces exigences, mais n'a pas réussi à obtenir l'appui de tous les intervenants importants pour en arriver à une entente.

33. À la suite de la publication du rapport de l'Office des transports du Canada en 1999, Transports Canada et les quatre administrations de pilotage du Canada ont élaboré conjointement une méthode de gestion des risques de pilotage qui doit être utilisée pour toutes les évaluations réalisées en vue de modifier la réglementation des administrations.

34. Au cours de l'été 2001, l'Administration a retenu les services d'un expert-conseil pour déterminer si les exigences et les pratiques actuelles en matière d'exemption des navires permettaient de garantir un niveau de sécurité acceptable de la navigation dans les zones de pilotage des Grands Lacs. Cette étude a été effectuée à l'aide de la méthode de gestion des risques de pilotage. Déposé en 2002, le rapport

final recommandait que le mécanisme d'exemption actuel, fondé sur la déclaration annuelle des compagnies maritimes, soit remplacé par un processus de certification de pilotage.

35. Depuis notre examen spécial de 2003, l'Administration a élaboré et présenté deux projets de modifications du *Règlement de pilotage des Grands Lacs* à Transports Canada. Le dernier projet a été présenté en novembre 2004 et prévoyait l'introduction d'un processus de certification de pilotage dans les Grands Lacs.

36. Comme ce projet de modification n'a pas obtenu l'appui de tous les intervenants importants, le ministre des Transports a demandé à l'Administration d'apporter plusieurs clarifications et d'effectuer des travaux supplémentaires afin de préciser l'effet de la modification du *Règlement* sur l'industrie maritime canadienne. Jusqu'à maintenant, l'Administration n'a pas été en mesure de démontrer clairement au ministre des Transports que les modifications proposées au *Règlement* avaient fait l'objet d'analyses satisfaisantes.

37. En mars 2007, le ministre des Transports a rappelé à l'Administration qu'elle est responsable de s'assurer que les officiers canadiens possèdent les compétences et qualifications nécessaires pour assurer la navigation sécuritaire de leurs navires dans les zones de pilotage obligatoire.

38. Puisque la recommandation visant à remplacer le régime d'exemption existant avait été acceptée par le Conseil d'administration en 2002, nous nous attendions à ce que cette question ait été réglée quand nous avons entrepris notre examen spécial en 2007. Lors de nos rencontres avec les divers intervenants, la majorité d'entre eux ont mentionné que le régime actuel n'était plus adéquat et que des changements étaient requis. De plus, un certain nombre d'intervenants nous ont signalé que les risques augmenteraient en raison de la réduction du bassin de candidats aux postes de capitaines et d'officiers de pont, du vieillissement des officiers canadiens et du nombre d'années d'expérience plus limité que compteront les candidats. Il est donc important que les conditions établies en 1972 pour le régime d'exemption soient enfin revues à la lumière de la situation actuelle et que les parties parviennent à un accord.

39. L'Administration a déployé beaucoup d'efforts au cours des dernières années afin de trouver une solution à ce problème qui soit acceptable pour tous les principaux intervenants. À la fin de l'examen spécial, l'Administration travaillait toujours avec les intervenants.

40. Recommandation. En tant qu'organisme de réglementation responsable de la sécurité de la navigation, l'Administration de pilotage des Grand Lacs devrait mettre en place un mécanisme plus efficace visant à obtenir l'assurance raisonnable que les capitaines et officiers de pont canadiens possèdent les compétences et les qualifications nécessaires pour assurer la navigation sécuritaire de leurs navires dans les zones de pilotage obligatoire.

Réponse de l'Administration. Un régime d'exemptions ou un système de certification plus rigoureux renforcerait la capacité de l'Administration d'assurer la sécurité et l'efficacité futures du système de navigation. L'Administration continue de collaborer avec Transports Canada et les principaux intervenants pour combler cette lacune. Elle s'attend à ce que les modifications réglementaires connexes soient publiées en 2008.

Entre-temps, l'Administration surveille de très près les incidents mettant en cause des navires canadiens et estime que le régime actuel d'exemptions n'a pas mis en péril le passage sécuritaire des navires dans la région.

Service de pilotage sécuritaire

41. L'Administration est responsable d'établir les conditions permettant de garantir un niveau de sécurité acceptable pour la navigation dans la région des Grands Lacs. Nous nous attendions à ce que l'Administration désigne les zones de pilotage obligatoire et les navires assujettis au pilotage obligatoire en se basant sur une évaluation des risques.

L'Administration applique une méthode de gestion des risques

42. Le rapport de l'Office des transports du Canada de 1999 recommandait que les administrations de pilotage adoptent une approche fondée sur les risques pour désigner les zones de pilotage obligatoire et les navires assujettis au pilotage obligatoire. Le rapport recommandait que l'Administration examine tous les cinq ans les conditions et les facteurs relatifs à la désignation et utilise une méthode de gestion des risques de pilotage si les risques de pilotage venaient à changer de façon appréciable.

43. Une analyse des événements maritimes impliquant des remorqueurs et des barges dans les eaux sous la responsabilité de l'Administration a permis de cerner une augmentation des risques pour la navigation. L'Administration a donc commandé, à l'été 2007, une étude axée sur les changements liés à la technologie et au volume de trafic dans les Grands Lacs pour ce qui est des remorqueurs et des barges, afin de déterminer si des modifications devaient être apportées à la réglementation. L'étude a été effectuée à l'aide de la méthode de gestion

des risques de pilotage. Le rapport a été terminé en décembre 2007 et l'industrie a été invitée à le commenter. Lorsque le processus de consultation sera terminé, l'Administration aura tous les éléments en main pour décider s'il y a lieu de modifier la réglementation.

L'Administration obtient des statistiques sur les événements maritimes

44. Compte tenu de son mandat d'assurer la sécurité, l'Administration se doit d'avoir une vue d'ensemble des événements maritimes survenus sur son territoire, soit les accidents et les incidents, ainsi que des causes et des conséquences de ces événements.

45. L'Administration a recueilli de l'information complète et pertinente sur les événements maritimes survenus lorsque ses pilotes étaient à bord des navires. Les résultats obtenus montrent un taux d'occurrence inférieur à 0,5 p. 100 au cours des cinq dernières années, ce qui est conforme à l'objectif de l'Administration et à celui des autres administrations. Depuis 2001, l'Administration présente dans son rapport annuel des statistiques plus détaillées, comme la nature et le nombre des événements maritimes touchant les navires conduits par ses pilotes-employés.

46. Dans notre rapport d'examen spécial de 2003, nous avons mentionné que l'Administration pourrait demander régulièrement au Bureau de la sécurité des transports du Canada des données statistiques sur les événements maritimes survenus dans son territoire. Elle disposerait ainsi d'une information pertinente pour pouvoir dégager les tendances et déterminer si des modifications de la réglementation sont nécessaires.

47. À titre d'organisme de réglementation, l'Administration doit obtenir régulièrement des données statistiques sur les événements maritimes survenus dans la région des Grands Lacs. Elle devrait en faire l'analyse pour cerner et évaluer les causes des événements maritimes et elle devrait s'assurer que sa réglementation est toujours appropriée. À la fin de 2006, l'Administration a demandé au Bureau de la sécurité des transports du Canada des statistiques sur les accidents et les incidents survenus dans la région des Grands Lacs entre 2002 et 2006. La direction a analysé les statistiques et extrait des données, sur cinq ans, portant sur les événements maritimes impliquant les navires exemptés de pilotage obligatoire, par type d'événement maritime. Nous encourageons l'Administration à obtenir plus fréquemment des statistiques sur les événements maritimes. La direction de l'Administration nous a informés que ce type d'analyse serait réalisé annuellement, à la fin de chaque saison de navigation.

La compétence des pilotes est reconnue

48. Nous avons constaté que l'Administration avait instauré des pratiques et des systèmes adéquats pour obtenir une assurance raisonnable que les pilotes qu'elle emploie possèdent les compétences requises pour assurer un service de pilotage sécuritaire.

49. La compétence des pilotes de l'Administration est reconnue par tous les intervenants de l'industrie maritime que nous avons consultés. L'Administration a lancé diverses initiatives afin de maintenir ou d'améliorer les compétences de ses pilotes. Par exemple, l'Administration dispose d'un plan quinquennal de formation, préparé en collaboration avec les pilotes. Un comité permanent de formation fait le suivi de ce plan et détermine les besoins en matière de formation. Depuis 2002, tous les pilotes de l'Administration ont suivi un programme de formation à l'aide d'un simulateur. Ce programme vise principalement à leur permettre de s'exercer aux manœuvres requises en situation d'urgence et à acquérir de l'expérience dans des situations particulières. Tous les pilotes doivent consacrer à ce programme une semaine tous les cinq ans. Nous avons constaté que les commentaires et les recommandations à l'intention des pilotes sont communiqués à ces derniers verbalement, mais que l'Administration n'est pas officiellement informée des résultats obtenus par ses pilotes.

50. L'Office des transports du Canada recommandait en 1999 que les administrations de pilotage, après avoir consulté les intervenants, élaborent et mettent en œuvre un système adéquat et équitable en vue d'évaluer les compétences des pilotes et la qualité de leurs services. Dans notre rapport d'examen spécial de 2003, nous avons signalé que les administrations de pilotage et l'Association des pilotes maritimes du Canada avaient élaboré un rapport de maintien des compétences. Ce rapport sert à documenter l'expérience des pilotes sur le plan de la navigation ainsi que leur formation; il ne comprend pas d'évaluation de leur rendement.

51. Nous avons constaté que l'Administration ne procède pas à une évaluation officielle du rendement de ses pilotes, même si l'évaluation individuelle du rendement est un aspect essentiel de la gestion des ressources humaines. Nous encourageons la direction à exiger un rapport écrit pour chacun des pilotes ayant suivi un programme de formation. Les données pertinentes devraient être consignées dans le rapport de maintien des compétences. Cette information est essentielle à l'évaluation officielle du rendement des pilotes. La direction nous a informés qu'un processus officiel d'évaluation du rendement des pilotes a été mis en place en janvier 2008.

Des mesures s'imposent pour atténuer les risques pour la sécurité des pilotes sur les bateaux-pilotes

52. Au cours de l'été 2007, l'Administration a effectué des exercices de récupération d'une personne à la mer avec les équipages de tous les bateaux-pilotes canadiens et américains. Ces exercices avaient pour but de s'assurer que les membres des équipages ont les compétences requises pour récupérer une personne à la mer et que les bateaux-pilotes sont munis d'un équipement adéquat pour procéder à ces manœuvres. Au moment où nous terminions nos travaux, le directeur des opérations de l'Administration avait reçu le rapport et était en train de l'analyser. Nous avons constaté que le rapport soulignait certains risques et anomalies. Par la suite, la direction nous a informés qu'elle avait terminé son analyse et entrepris les mesures nécessaires en vue d'atténuer les risques.

Service de pilotage économique et efficace

La réduction des retards permet de mieux répondre aux besoins des usagers

53. Nous nous attendions à ce que l'Administration dispose d'un nombre suffisant de pilotes, à un coût raisonnable, en fonction du volume de trafic pour offrir un niveau acceptable de service.

54. Nous avons constaté que l'Administration dispose des systèmes et des pratiques lui permettant d'obtenir l'assurance raisonnable qu'elle offre un service de pilotage efficace qui répond aux besoins des usagers. On peut considérer que l'Administration offre un service de pilotage efficace si le nombre de ses pilotes-employés lui permet d'offrir un service de qualité à un prix raisonnable. L'Administration ne contrôle ni le nombre, ni l'heure d'arrivée des navires, mais elle doit être en mesure de répondre aux demandes de service en tout temps, sans occasionner aux clients de longs retards.

55. Le fait de limiter le nombre et la durée des retards contribue de façon importante à la satisfaction des usagers. L'industrie estime que chaque heure de retard lui coûte environ 2 000 \$. Cependant, étant donné que les coûts associés aux pilotes représentent plus de 80 p. 100 des dépenses totales de l'Administration, celle-ci ne peut augmenter le nombre de pilotes disponibles uniquement pour réduire les retards. L'Administration veille à disposer d'un nombre minimum de pilotes en tout temps pour être en mesure de fournir le service de pilotage à cinq ou six navires par jour. L'Administration estime qu'une moyenne de 105 à 115 affectations annuelles par pilote représente un nombre d'affectations raisonnable pour assurer le niveau de service visé.

56. De concert avec l'industrie, l'Administration a choisi de réduire les retards en affectant des pilotes en temps supplémentaire. Pendant

les périodes de pointe, elle peut servir un plus grand nombre de navires en rappelant les pilotes en congé. Tel que prévu dans les conventions collectives, l'Administration doit rémunérer ses pilotes-employés au taux des heures supplémentaires pour tout rappel durant une période de congé. Le recours accru aux affectations en temps supplémentaire a permis à l'Administration de réduire le nombre de retards au cours des dernières années, qui sont passés de 335 entre 1997 et 2001 à 133 entre 2002 et 2006.

57. Pour améliorer la qualité des services qu'elle offre aux usagers, l'Administration rencontre régulièrement les divers intervenants du secteur maritime. Les commentaires reçus des intervenants que nous avons rencontrés indiquent qu'ils sont satisfaits du niveau de service de pilotage offert par l'Administration.

Le bassin des candidats potentiels doit être surveillé

58. La population des pilotes actifs vieillit, l'âge moyen des pilotes de l'Administration étant de 53 ans. L'Administration ne considère pas que le recrutement de pilotes constitue actuellement un problème. Toutefois, cela pourrait le devenir à l'avenir, car le nombre de candidats éventuels provenant de l'industrie maritime canadienne décroît rapidement. Cette baisse est principalement attribuable à la réduction importante du nombre de navires canadiens et à la diminution du nombre d'inscriptions aux programmes d'études maritimes.

59. Afin de bénéficier d'un peu plus de souplesse dans la gestion de ses ressources humaines, l'Administration a pris certaines décisions au cours de l'année, soit d'éliminer l'obligation pour un pilote de prendre sa retraite à 65 ans et de prolonger de 2 à 5 ans la période durant laquelle les candidats ayant réussi les examens de recrutement des apprentis pilotes demeurent inscrits sur la liste d'admissibilité.

60. L'Administration nous a mentionné qu'elle évaluerait régulièrement le risque de pénurie de pilotes et qu'elle prendrait les mesures appropriées.

Autonomie financière

La situation financière de l'Administration doit faire l'objet d'une surveillance étroite

61. L'Administration établit ses tarifs de façon à pouvoir recouvrer pleinement ses coûts et enregistrer une marge bénéficiaire modeste. La *Loi sur le pilotage* a été modifiée en 1998 et, depuis, les administrations de pilotage doivent financer leurs opérations de façon autonome. L'Administration avait accumulé un surplus et était déjà autosuffisante avant cette modification législative.

62. Alors que le volume de trafic s'est accru au cours des années 1990, l'Administration n'a pas augmenté ses tarifs pour couvrir la hausse de ses coûts d'exploitation. Au lieu de cela, afin de réduire son surplus accumulé à la fin des années 1990, elle a réduit ses tarifs de 5 p. 100 en 1999 et en 2000. Depuis l'année 2000, le volume de trafic a été, dans l'ensemble, moins important que prévu et l'Administration a augmenté ses tarifs d'environ 35 p. 100 pour compenser l'augmentation de ses frais d'exploitation.

63. Toutefois, l'Administration a connu des pertes totalisant 6,5 millions de dollars de 2002 à 2007, qui ont transformé son surplus de 3,1 millions de dollars en décembre 2001 en un déficit accumulé de 3,4 millions de dollars en décembre 2007. La pièce 1 montre les résultats financiers de l'Administration au cours des six dernières années.

64. Nous avons constaté que le bénéfice net de l'Administration au cours de cette période était systématiquement en-deçà des prévisions budgétaires. L'Administration prévoit éliminer son déficit accumulé d'ici 2013 par l'augmentation graduelle de ses tarifs. Bien que l'Administration ait enregistré un surplus modeste en 2006 et en 2007, sa situation financière doit faire l'objet d'une surveillance étroite afin de garantir que l'Administration continue de s'autofinancer.

Pièce 1 Faits saillants financiers

	Exercice terminé le 31 décembre (en milliers de dollars)					
	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Revenus	18 969	18 447	15 570	13 820	11 650	13 289
Dépenses						
Salaires et avantages sociaux des pilotes	13 514	13 071	11 991	11 471	9 935	10 359
Opérations et administration	5 193	5 055	4 412	4 431	4 354	4 491
Total	18 707	18 126	16 403	15 902	14 289	14 850
Bénéfice net (perte nette)	262	321	(833)	(2 082)	(2 639)	(1 561)
Prévisions budgétaires*	519	545	545	309	53	8
Surplus accumulé (déficit accumulé)	(3 408)	(3 670)	(3 991)	(3158)	(1 076)	1 563

*Les montants sont tirés du résumé du Plan d'entreprise de l'Administration de pilotage des Grands Lacs.

Source : Rapports annuels de l'Administration de pilotage des Grands Lacs

La variabilité du volume de trafic peut avoir un effet important sur la situation financière de l'Administration

65. Tous les intervenants que nous avons rencontrés estiment que la demande de services de pilotage est difficile à prévoir. La présence d'écluses dans la Voie maritime limite le transport de marchandises par conteneur, ce qui restreint la diversité des produits transportés. Les produits miniers (principalement le fer et l'acier) et les céréales en vrac représentent plus de la moitié des marchandises transportées dans la région. Le volume de trafic dépend grandement de la conjoncture économique et des politiques gouvernementales visant ces produits, tant au pays qu'à l'étranger, ainsi que des conditions climatiques. Ces facteurs peuvent faire varier le volume de trafic non seulement d'une année à l'autre, mais également d'un mois à l'autre au cours des neuf mois de la saison de navigation.

66. L'estimation du volume de trafic est un processus important, puisque l'Administration se sert de ces données pour fonder son plan d'entreprise et pour modifier ses tarifs, au besoin.

67. En dépit des efforts continus de l'Administration pour établir des estimations exactes du volume de trafic, de 2002 à 2007 le nombre prévu d'affectations de pilotage a varié de 6 p. 100 en-deçà du nombre réel d'affectations à 16 p. 100 au-dessus de ce nombre. Ces variations sont le principal facteur à l'origine des pertes d'exploitation de 6,5 millions de dollars de l'Administration au cours de cette période. Un autre facteur important de ces pertes a été la baisse de revenus dans les circonscriptions internationales occasionnée par la montée du dollar canadien. La pièce 2 montre le nombre prévu et le nombre réel d'affectations de pilotage pour les exercices 2002 à 2007, alors que la pièce 3 donne la marge de profit ou les pertes par affectation pour la même période.

68. La majeure partie des dépenses de l'Administration est liée aux salaires et aux avantages sociaux des pilotes. Ces dépenses, tout comme de nombreux autres frais d'exploitation, sont essentiellement fixes. Par conséquent, un écart important et imprévu entre le nombre prévu et le nombre réel d'affectations de pilotage peut avoir un effet important sur les résultats financiers de l'Administration. Au cours de l'été 2006, l'Administration a majoré provisoirement ses tarifs de 2 p. 100 et a maintenu cette majoration en 2007 afin de réduire le recours à sa ligne de crédit.

Pièce 2 Nombre prévu et nombre réel d'affectations de pilotage

Affectations de pilotage	Exercice terminé le 31 décembre					
	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Nombre prévu	6 440	6 600	6 550	6 800	6 800	7 300
Nombre réel	6 838	6 931	6 443	6 398	5 737	6 581
Écart en %	6	5	(2)	(6)	(16)	(10)

Source : Rapports annuels de l'Administration de pilotage des Grands Lacs

Pièce 3 Revenu et coût moyens par affectation de pilotage (en dollars)

Affectations de pilotage	Exercice terminé le 31 décembre					
	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Revenu par affectation	2 774	2 639*	2 416	2 160	2 030	2 019
Coût par affectation	2 736	2 615	2 546	2 485	2 491	2 256
Marge de profit (perte)	38	24	(130)	(325)	(461)	(237)

* Le revenu par affectation de pilotage pour 2006 ne comprend pas le profit réalisé sur la vente d'un immeuble.

Source : Rapports annuels de l'Administration de pilotage des Grands Lacs

69. Recommandation. L'Administration de pilotage des Grands Lacs devrait surveiller étroitement sa situation financière et modifier ses plans au besoin pour s'assurer d'atteindre son objectif d'éliminer son déficit accumulé d'ici 2013. En particulier, étant donné que le volume de trafic maritime est difficile à prévoir, l'Administration devrait envisager de se donner une plus grande marge de manœuvre pour tenir compte des variations du trafic lorsqu'elle établit ses tarifs.

Réponse de l'Administration. L'Administration souscrit à la recommandation. Elle continuera de collaborer avec tous les intervenants, entre autres ses clients, ses partenaires fournisseurs de services (la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent) et Transports Canada, dans le but d'obtenir l'information la plus exacte et la plus fiable qui soit pour pouvoir établir des prévisions raisonnables sur le trafic maritime et sa situation financière. Le Conseil d'administration a approuvé un plan quinquennal qui prévoit une augmentation contrôlée des tarifs tout en éliminant pratiquement le déficit. Ce plan a l'appui des clients de l'Administration et de leur représentant, la Fédération maritime du Canada.

La structure tarifaire utilisée par l'Administration doit permettre le recouvrement des coûts d'exploitation de façon plus équitable

70. Nous avons déjà mentionné dans des rapports précédents que les surplus de certaines circonscriptions dont l'Administration est responsable servaient à financer le déficit d'autres circonscriptions. Nous avons alors recommandé à l'Administration d'analyser les composantes financières de chacune des circonscriptions et de déterminer la façon d'augmenter la rentabilité des circonscriptions déficitaires afin d'éliminer le financement croisé. L'Administration a augmenté ses tarifs dans deux circonscriptions déficitaires (Cornwall et lac Ontario) en 2002 et 2003, mais le financement croisé entre les circonscriptions persistait en 2007.

71. Les augmentations tarifaires des années suivantes ont été des augmentations générales qui avaient pour but de réduire le déficit accumulé de l'Administration. La direction nous a informés qu'elle prévoit effectuer un examen détaillé de la situation et revoir sa tarification pour la prochaine saison de navigation.

72. La structure tarifaire de l'Administration est en place depuis 1980. Elle permet de percevoir des droits de pilotage en fonction de la taille et de la classe des navires (il existe quatre classes de navires, les plus petits étant les navires de classe 1). En 2005, à la suite d'une analyse détaillée des opérations de l'Administration, la direction a constaté que les tarifs pour les classes de navires 1 et 2 étaient insuffisants depuis quelques années pour couvrir les coûts réels liés à la prestation des services de pilotage.

73. La direction a aussi observé un changement dans la répartition par taille des navires qui naviguent dans les Grands Lacs; en effet, il y a de plus en plus de petits navires et de moins en moins de gros navires. Par exemple, les navires de classe 1 représentaient 32 p. 100 des affectations en 2002, mais 47 p. 100 en 2005. Cette tendance s'est poursuivie en 2007. L'incapacité à prévoir l'augmentation des services pour les navires de classes 1 et 2 et à réajuster les tarifs en conséquence a fait perdre des revenus à l'Administration au cours des dernières années.

74. Après consultation de l'industrie, l'Administration a majoré ses tarifs de classe 1 de 8 p. 100 en juin 2006 et de 7 p. 100 en janvier 2007.

75. La structure tarifaire de l'Administration doit être équitable et raisonnable, et les tarifs de pilotage doivent être fixés de façon à assurer son autonomie financière. L'élaboration d'indicateurs de

rendement précis aiderait à cerner les changements importants dans la répartition par taille des navires, changements qui ont un effet direct sur les revenus.

76. Recommandation. L'Administration de pilotage des Grands Lacs devrait examiner régulièrement la répartition par taille des navires qui naviguent dans les Grands Lacs et revoir sa structure de tarification en conséquence afin de s'assurer qu'elle atteint le niveau de revenu approprié selon la classe de navires et la circonscription.

Réponse de l'Administration. *L'Administration souscrit à la recommandation. Depuis trois ans, elle effectue cet examen de la répartition du trafic maritime par taille des navires et elle a commencé à rajuster les tarifs pour que toutes les circonscriptions puissent être autonomes. Dans la foulée de cette mesure, les trois circonscriptions administratives qui ont perdu de l'argent en 2007 se verront attribuer des tarifs rajustés qui leur permettront d'avoir un budget équilibré en 2008.*

L'Administration continuera d'examiner la répartition du trafic maritime par taille des navires et adaptera ses politiques en conséquence.

Gouvernance

77. La gouvernance se rapporte aux structures, aux systèmes et aux pratiques de surveillance de l'orientation et de la gestion d'un organisme qui permettent à ce dernier de remplir son mandat et d'atteindre ses objectifs. Notre examen des pratiques de gouvernance de l'Administration a porté principalement sur la clarté des rôles et des responsabilités associés aux activités de gouvernance et sur la qualité de l'information dont dispose le Conseil d'administration pour la prise de décisions et la reddition de comptes.

L'Administration doit éviter les conflits d'intérêts réels et perçus

78. L'Administration est régie par un conseil d'administration composé d'un président à temps partiel et d'au plus six autres membres. Depuis la création de l'Administration, le Conseil compte deux représentants des corporations de pilotes, deux représentants des usagers et deux représentants du public. Cette composition découle de la coutume suivie au cours des années et non d'une exigence de la *Loi sur le pilotage*.

79. Pour s'acquitter de ses fonctions efficacement et agir dans l'intérêt supérieur de l'Administration, le Conseil d'administration doit être indépendant et objectif. Étant donné la composition actuelle du Conseil, il pourrait se présenter des situations pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts. Ce pourrait être le cas, par exemple, quand le Conseil

discute de questions et prend des décisions qui touchent les intérêts des groupes représentés par les membres. Ce genre de situation se présente par exemple lors de décisions portant sur la modification du *Règlement de pilotage des Grands Lacs*, sur la négociation des conventions collectives et sur les demandes d'augmentation de tarifs. Selon nous, le Conseil doit être vigilant et veiller à ce que ses membres déclarent tout conflit d'intérêts réel ou perçu.

Les nominations des administrateurs doivent être échelonnées

80. La *Loi sur la gestion des finances publiques* prévoit que, dans la mesure du possible, les mandats des administrateurs doivent être échelonnés dans le temps de sorte que ceux qui expirent au cours d'une même année ne touchent pas plus de la moitié des administrateurs. L'échelonnement des nominations contribue au maintien du savoir collectif du Conseil. Au cours de l'année dernière, quatre nouveaux membres ont été nommés.

Le rendement du Conseil d'administration doit être évalué

81. Nous avons constaté que le Conseil n'a pas effectué d'évaluation de son propre rendement en vue de déterminer dans quelle mesure il s'acquitte efficacement de ses responsabilités en matière de gouvernance. L'évaluation du rendement pourrait également servir à cerner les besoins en matière de formation des membres du Conseil.

82. Recommandation. Le Conseil d'administration devrait collaborer avec le gouvernement pour s'assurer que les futures nominations s'échelonnent sur une certaine période. Le Conseil d'administration devrait procéder à une évaluation de son propre rendement en vue de déterminer dans quelle mesure il s'acquitte efficacement de ses responsabilités en matière de gouvernance.

Réponse de l'Administration. *L'Administration souscrit à la recommandation. Le Conseil privé et le ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités dirigent le processus de nomination. L'Administration continuera de collaborer avec les deux parties afin de voir à ce que les nominations soient faites en temps opportun.*

À la fin de 2007, le Conseil d'administration a entamé un processus officiel d'évaluation de son rendement qu'il devrait avoir mené à terme au début de 2008. Il a l'intention d'entreprendre ce processus chaque année.

L'Administration doit adopter un code de valeurs et d'éthique

83. Pour que le Conseil puisse s'acquitter efficacement de son rôle nous nous attendions à ce que ses membres reçoivent suffisamment d'information pertinente, en temps opportun, pour la prise de décisions. Nos entrevues avec les membres du Conseil montrent que, dans l'ensemble, ceux-ci sont satisfaits de l'information reçue. Présentement, les principaux outils utilisés pour le suivi du rendement sont les rapports d'activité mensuels du directeur général et l'analyse des résultats financiers, qui sert à repérer les écarts par rapport au budget.

84. Il incombe au Conseil d'administration de veiller à ce que l'Administration élabore un code de valeurs et d'éthique pour guider le comportement des administrateurs et des employés. Nous avons constaté que, bien que son règlement administratif comprenne certaines directives sur les conflits d'intérêts, l'Administration n'a pas de code de valeurs et d'éthique. Les entités des secteurs public et privé sont de plus en plus nombreuses à adopter un tel code.

85. Recommandation. Le Conseil d'administration devrait élaborer un code de valeurs et d'éthique, qui pourrait s'inspirer du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*.

Réponse de l'Administration. À l'heure actuelle, l'Administration dispose d'une directive sur les conflits d'intérêts. Elle étudiera cette directive en 2008 et la modifiera de façon à ce qu'elle soit conforme à l'esprit de la nouvelle Loi fédérale sur la responsabilité.

Planification stratégique et reddition de comptes

86. La planification stratégique permet à un organisme d'établir les activités qu'il va entreprendre et les raisons qui sous-tendent ces choix, en mettant l'accent sur l'avenir. Elle comprend l'évaluation de l'orientation de l'organisme et, au besoin, la modification de cette orientation pour faire face à l'évolution du contexte. Le Conseil d'administration joue un rôle clé dans la planification stratégique. Le plan d'entreprise est l'outil qui guide la définition des objectifs organisationnels et l'affectation des ressources, alors que le rapport annuel sert à rendre compte des résultats obtenus.

87. Nous avons examiné les systèmes de planification stratégique afin d'évaluer si l'orientation et les plans de l'Administration étaient réalistes, s'ils tenaient compte des priorités du gouvernement et s'ils étaient fondés sur des analyses appropriées du secteur d'activité, du marché, des risques et des répercussions financières et opérationnelles.

88. Notre examen nous a permis de constater que le processus de planification de l'Administration permet à celle-ci de bien déterminer les grandes orientations. Les membres de la direction se réunissent assez tôt dans le processus pour établir le fondement du plan d'entreprise. Ils font le point sur les résultats passés et revoient le contexte dans lequel l'Administration réalise ses activités ainsi que les enjeux importants.

89. Le Conseil d'administration est chargé d'approuver l'orientation stratégique de l'Administration et d'adopter des mesures précises pour mettre en œuvre cette orientation. Au cours des années passées, les administrateurs assistaient, en compagnie des membres de la direction, à un séminaire de planification annuelle. Cela leur permettait d'avoir des discussions ouvertes sur les dossiers stratégiques, les risques et d'autres questions. Il y a eu plusieurs nominations au sein du Conseil durant les 12 derniers mois; cependant, la direction n'a pas tenu de séminaire de planification annuelle pour préparer le plan d'entreprise pour 2008-2012. Elle prévoit organiser une telle rencontre en 2008. Lors de sa réunion du mois d'août 2007, le Conseil a approuvé les hypothèses utilisées pour la préparation de l'ébauche du plan d'entreprise et du budget. Nous encourageons l'Administration à recommencer à tenir annuellement son séminaire de planification.

90. Parmi ses responsabilités de gouvernance, le Conseil doit surveiller la façon dont les principaux risques qui se posent pour l'Administration sont gérés et pris en compte dans la planification et la prise de décisions. Comme tous les conseils d'administration, le Conseil doit obtenir l'assurance que la direction a cerné les principaux risques auxquels est exposé l'organisme, qu'elle a mis en place des systèmes et des pratiques pour les gérer et qu'elle a pris des mesures pour les atténuer.

91. De concert avec son vérificateur interne, l'Administration a effectué une analyse des risques à la fin de 2004. Le rapport a été présenté au Conseil d'administration pour discussion. L'Administration a cerné sept risques importants. Le rapport d'évaluation des risques a servi de fondement à la préparation d'un plan quinquennal de vérification interne. La direction nous a mentionné qu'elle utiliserait les travaux de vérification interne pour l'aider à trouver des moyens d'atténuer les risques et d'améliorer l'efficacité et l'efficacé de ses opérations.

L'Administration doit établir des cibles précises et des indicateurs de rendement

92. La plupart des objectifs de l'Administration et les stratégies pour les atteindre sont présentés de façon sommaire dans le plan d'entreprise. La majorité des objectifs ne sont associés ni à des indicateurs de rendement, ni à des cibles quantifiées. Par conséquent, les liens avec les résultats présentés dans le rapport annuel ne sont pas clairs et il est difficile de déterminer dans quelle mesure les résultats escomptés ont été atteints. Un seul indicateur figure actuellement dans le rapport annuel, soit le pourcentage des navires sous la conduite de pilotes de l'Administration qui sont impliqués dans des incidents et des accidents maritimes.

93. Un aspect essentiel de la reddition de comptes est la comparaison des résultats réels aux résultats escomptés pour un ensemble d'indicateurs de rendement financiers et non financiers. Cette comparaison met l'accent sur les résultats plutôt que sur les activités. Nous avons constaté que la direction recueille mensuellement des données statistiques sur ses opérations, comme le nombre de navires et le nombre de retards. Cependant, elle ne compare pas ces données à des cibles préétablies.

94. Dans notre rapport d'examen spécial de 2002, nous avons suggéré à l'Administration d'adopter certains indicateurs de rendement pour faciliter l'évaluation de ses résultats. Parmi ces indicateurs figurent les retards de service de pilotage, le niveau de satisfaction de la clientèle et les événements maritimes impliquant des bateaux-pilotes. Dans le cadre du présent examen spécial, nous avons constaté très peu de progrès relativement à la mise en œuvre d'un cadre officiel de mesure du rendement qui permettrait à l'Administration d'évaluer l'efficacité et l'efficacé de ses opérations.

95. Recommandation. L'Administration de pilotage des Grands Lacs devrait mieux définir ses objectifs et les exprimer en termes précis et mesurables afin de pouvoir énoncer clairement les stratégies de réalisation correspondantes. De plus, elle devrait définir des indicateurs de rendement précis afin d'améliorer son cadre de mesure du rendement. Cela lui permettrait de bien évaluer l'efficacité et l'efficacé de ses opérations.

Réponse de l'Administration. L'Administration a inscrit à son agenda, en juin 2008, une séance de planification stratégique où son orientation stratégique sera examinée et modifiée, au besoin. Le présent rapport d'examen spécial y sera étudié afin d'aider le Conseil à établir l'orientation de l'Administration.

L'Administration, avec le concours de ses conseillers de l'extérieur et après avoir consulté les trois autres administrations de pilotage, étudiera des mesures du rendement qui sont pertinentes et significatives pour son organisation et les services qu'elle fournit. Ce cadre de rendement sera inclus dans le prochain cycle de son Plan d'entreprise (2009-2013) et communiqué dans son Rapport annuel de 2008.

Conclusion

96. Tel qu'il a été mentionné dans notre opinion découlant de l'examen spécial, nous avons conclu qu'au cours de la période visée par l'examen, il existait une lacune importante liée au régime actuel d'exemption des navires canadiens à l'égard du pilotage obligatoire. Nous avons également signalé tout au long du présent rapport diverses possibilités d'améliorer la qualité des systèmes et des pratiques.

Annexe A Systèmes et pratiques examinés et critères d'examen

Systèmes et pratiques examinés	Critères
Désignation des zones de pilotage obligatoire et des navires assujettis au pilotage obligatoire	La désignation des zones de pilotage obligatoire et des navires assujettis au pilotage obligatoire est fondée sur l'évaluation des risques à la navigation, afin d'assurer le mouvement sécuritaire des navires dans la région des Grands Lacs.
Gestion des ressources humaines	<p>Les navires assujettis au pilotage obligatoire sont sous la conduite de pilotes brevetés ou d'officiers canadiens qui ont les compétences et les capacités requises pour assurer un pilotage sécuritaire.</p> <p>L'Administration maintient un nombre de pilotes-employés suffisant, à un coût raisonnable, en fonction du volume de trafic prévu, de normes de productivité raisonnables et d'un niveau acceptable de qualité du service, afin de répondre aux besoins stratégiques et opérationnels.</p>
Autonomie financière	Les tarifs de pilotage sont équitables et raisonnables et sont, en même temps, fixés à des niveaux qui devraient permettre d'assurer l'autonomie financière de l'Administration.
Gouvernance, planification et reddition de comptes	<p>Le Conseil d'administration s'assure que les rôles et les responsabilités associés aux activités de gestion sont bien définis et appliqués, et qu'un régime de gouvernance efficace protège les intérêts de l'Administration et fait en sorte que celle-ci puisse rendre compte des responsabilités qui lui sont confiées aux termes de la Loi sur la gestion des finances publiques ou autrement.</p> <p>L'Administration communique clairement son orientation et ses plans. L'orientation et les plans sont réalistes, tiennent compte des priorités du gouvernement et sont fondés sur des analyses appropriées du secteur d'activité, du marché, des risques et des répercussions financières et opérationnelles.</p> <p>Le Conseil d'administration et la direction de l'Administration disposent d'information de gestion et d'information financière pertinente, en temps opportun, pour la prise de décisions et la reddition de comptes.</p>

Annexe B Tableau des recommandations

Les recommandations formulées dans ce rapport d'examen spécial sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Exemptions de pilotage obligatoire applicables aux navires canadiens	
<p>40. En tant qu'organisme de réglementation responsable de la sécurité de la navigation, l'Administration de pilotage des Grand Lacs devrait mettre en place un mécanisme plus efficace visant à obtenir l'assurance raisonnable que les capitaines et officiers de pont canadiens possèdent les compétences et les qualifications nécessaires pour assurer la navigation sécuritaire de leurs navires dans les zones de pilotage obligatoire. (27-39)</p>	<p>Un régime d'exemptions ou un système de certification plus rigoureux renforcerait la capacité de l'Administration d'assurer la sécurité et l'efficacité futures du système de navigation. L'Administration continue de collaborer avec Transports Canada et les principaux intervenants pour combler cette lacune. Elle s'attend à ce que les modifications réglementaires connexes soient publiées en 2008.</p> <p>Entre-temps, l'Administration surveille de très près les incidents mettant en cause des navires canadiens et estime que le régime actuel d'exemptions n'a pas mis en péril le passage sécuritaire des navires dans la région.</p>
Autonomie financière	
<p>69. L'Administration de pilotage des Grands Lacs devrait surveiller étroitement sa situation financière et modifier ses plans au besoin pour s'assurer d'atteindre son objectif d'éliminer son déficit accumulé d'ici 2013. En particulier, étant donné que le volume de trafic maritime est difficile à prévoir, l'Administration devrait envisager de se donner une plus grande marge de manœuvre pour tenir compte des variations du trafic lorsqu'elle établit ses tarifs. (61-68)</p>	<p>L'Administration souscrit à la recommandation. Elle continuera de collaborer avec tous les intervenants, entre autres ses clients, ses partenaires fournisseurs de services (la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent) et Transports Canada, dans le but d'obtenir l'information la plus exacte et la plus fiable qui soit pour pouvoir établir des prévisions raisonnables sur le trafic maritime et sa situation financière. Le Conseil d'administration a approuvé un plan quinquennal qui prévoit une augmentation contrôlée des tarifs tout en éliminant pratiquement le déficit. Ce plan a l'appui des clients de l'Administration et de leur représentant, la Fédération maritime du Canada.</p>

Recommandation	Réponse
<p>76. L'Administration de pilotage des Grands Lacs devrait examiner régulièrement la répartition par taille des navires qui naviguent dans les Grands Lacs et revoir sa structure de tarification en conséquence afin de s'assurer qu'elle atteint le niveau de revenu approprié selon la classe de navires et la circonscription. (70-75)</p>	<p>L'Administration souscrit à la recommandation. Depuis trois ans, elle effectue cet examen de la répartition du trafic maritime par taille des navires et elle a commencé à rajuster les tarifs pour que toutes les circonscriptions puissent être autonomes. Dans la foulée de cette mesure, les trois circonscriptions administratives qui ont perdu de l'argent en 2007 se verront attribuer des tarifs rajustés qui leur permettront d'avoir un budget équilibré en 2008.</p> <p>L'Administration continuera d'examiner la répartition du trafic maritime par taille des navires et adaptera ses politiques en conséquence.</p>
<hr/>	
<p>Gouvernance</p>	
<p>82. Le Conseil d'administration devrait collaborer avec le gouvernement pour s'assurer que les futures nominations s'échelonnent sur une certaine période. Le Conseil d'administration devrait procéder à une évaluation de son propre rendement en vue de déterminer dans quelle mesure il s'acquitte efficacement de ses responsabilités en matière de gouvernance. (80-81)</p>	<p>L'Administration souscrit à la recommandation. Le Conseil privé et le ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités dirigent le processus de nomination. L'Administration continuera de collaborer avec les deux parties afin de voir à ce que les nominations soient faites en temps opportun.</p> <p>À la fin de 2007, le Conseil d'administration a entamé un processus officiel d'évaluation de son rendement qu'il devrait avoir mené à terme au début de 2008. Il a l'intention d'entreprendre ce processus chaque année.</p>
<p>85. Le Conseil d'administration devrait élaborer un code de valeurs et d'éthique, qui pourrait s'inspirer du <i>Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique</i>. (83-84)</p>	<p>À l'heure actuelle, l'Administration dispose d'une directive sur les conflits d'intérêts. Elle étudiera cette directive en 2008 et la modifiera de façon à ce qu'elle soit conforme à l'esprit de la nouvelle <i>Loi fédérale sur la responsabilité</i>.</p>

Recommandation	Réponse
<p data-bbox="164 310 621 342">Planification stratégique et reddition de comptes</p> <p data-bbox="164 367 621 800">95. L'Administration de pilotage des Grands Lacs devrait mieux définir ses objectifs et les exprimer en termes précis et mesurables afin de pouvoir énoncer clairement les stratégies de réalisation correspondantes. De plus, elle devrait définir des indicateurs de rendement précis afin d'améliorer son cadre de mesure du rendement. Cela lui permettrait de bien évaluer l'efficacité et l'efficacité de ses opérations. (92-94)</p>	<p data-bbox="667 367 1390 541">L'Administration a inscrit à son agenda, en juin 2008, une séance de planification stratégique où son orientation stratégique sera examinée et modifiée, au besoin. Le présent rapport d'examen spécial y sera étudié afin d'aider le Conseil à établir l'orientation de l'Administration.</p> <p data-bbox="667 569 1409 814">L'Administration, avec le concours de ses conseillers de l'extérieur et après avoir consulté les trois autres administrations de pilotage, étudiera des mesures du rendement qui sont pertinentes et significatives pour son organisation et les services qu'elle fournit. Ce cadre de rendement sera inclus dans le prochain cycle de son Plan d'entreprise (2009-2013) et communiqué dans son Rapport annuel de 2008.</p>