



# La Garde côtière canadienne : Pour un changement nécessaire

Mise à jour du Rapport de janvier 2012 de l'UCET



## **La Garde côtière canadienne (GCC) : Pour un changement nécessaire**

**(Mise à jour du Rapport de l'UCET daté du 12 janvier 2012)**

### **1. Résumé**

Syndicat national du personnel opérationnel de la Garde côtière canadienne (GCC), l'Union canadienne des employés des transports (UCET) ne cesse de demander depuis plus de six années maintenant que d'importantes modifications soient apportées à la façon dont la GCC est gouvernée et gérée. Nous sommes en effet convaincus que ces changements sont indispensables pour répondre aux attentes et respecter les responsabilités qui ont été confiées à la GCC par le gouvernement et le public qu'elle sert. De nos jours, la Garde côtière est investie de multiples responsabilités, notamment en ce qui a trait au déglacage, à la sécurité, à la répression du trafic des drogues, aux aides à la navigation, à la protection des environnements marins et à la souveraineté dans l'Arctique.

Bien que la GCC soit une organisation fournissant des services essentiels au secteur privé, à plusieurs agences et gouvernements, elle est gérée sous la forme d'une simple division du ministère des Pêches et Océans et, à ce titre, son statut unique d'organisme distinct n'est pas reconnu. Si on lui confiait davantage de contrôles et plus d'autonomie, la GCC serait un prestataire plus efficace de services de sécurité et d'autres, à de multiples agences et champs de compétence. Elle serait ainsi mieux à même de faire plus facilement face aux attentes qui lui ont été fixées, et croître et prospérer par le biais de programmes et de partenariats novateurs.

L'UCET propose donc que la GCC devienne un organisme distinct créé par une loi, pouvant fournir de multiples services à de nombreux intervenants et, s'il y a lieu, imposer des droits pour le recouvrement des coûts. Si l'on confie donc à la GCC la capacité d'armer ses navires, nous pensons qu'ainsi plusieurs tâches redondantes seraient supprimées du système et que d'importantes économies pourraient être réalisées. Nous recommandons par ailleurs que la GCC soit dotée d'un conseil consultatif composé d'intervenants de l'extérieur, qu'elle soit gérée comme un organisme distinct et que le commissaire de la GCC, en tant que sous-ministre, fasse rapport au ministre des Pêches et Océans et à la Garde côtière canadienne.

### **2. La GCC aujourd'hui**

On attend de nos jours de la Garde côtière et de ses effectifs qu'ils en fassent de plus en plus mais sans pour autant que des ressources opérationnelles supplémentaires soient débloquées. Devant l'augmentation de la navigation commerciale et de l'extraction de ressources dans la région fragile de l'Arctique canadien, la GCC est confrontée à des responsabilités encore plus grandes en matière de sûreté, de sécurité et de protection de l'environnement dans le Nord. Les gouvernements en place et précédents ont fait de la protection de l'environnement, de la recherche et de la

souveraineté dans l'Arctique des éléments majeurs de leur programme, exerçant ainsi davantage de pressions sur les ressources déjà peu nombreuses de la GCC.

Il y a plus de trois ans maintenant, le premier ministre du Canada et le président des États-Unis signaient *l'Accord canado-américain sur la sécurité du périmètre* dans le cadre duquel notre gouvernement s'engageait à adopter des normes de sécurité plus élevées dans le but de faciliter le commerce transfrontalier. Lorsque l'on se penche sur ce que pourrait signifier l'harmonisation canado-américaine, il suffit de prendre en compte les ressources de la Garde côtière des États-Unis et sa présence dans nos eaux conjointes par rapport aux ressources et à la présence de la Garde côtière canadienne. Rien que dans les Grands Lacs, les États-Unis comptent neuf garde-côtes et un grand nombre de petits navires, soit plus de 1 000 employé(e)s responsables. Comparativement, le Canada ne compte que trois navires et 18 personnes, ce à quoi il faut ajouter une multitude de confusions relativement aux champs de compétence et autres ambiguïtés bureaucratiques. Même si les trois navires de la Garde côtière venaient à découvrir une sérieuse violation à la sécurité, la GCC n'a aucun pouvoir ni le mandat de porter des armes pour faire face de façon efficace à un tel problème. Il faut que la GRC ou une force de police provinciale soit présente. Bien souvent, les forces de police possèdent leurs propres flottes de petits navires, ce qui crée ainsi davantage de chevauchement de tâches, d'incertitude et de redondance.

Les responsabilités de la GCC sont nombreuses et variées, notamment : présence et souveraineté du Canada dans l'Arctique, recherche et sauvetage, répression du trafic des drogues, sûreté et sécurité maritimes, déglacage, aides à la navigation, intervention environnementale, coordination et leadership, sciences de la mer et levés marins. Ainsi, la GCC est un organisme de services pour des agences de police et de sécurité, le secteur privé, d'autres ministères fédéraux ou encore des gouvernements provinciaux et municipaux. Elle fournit des services au ministère des Pêches et Océans, dont elle relève, de même qu'à la GRC, à l'ASFC, au MDN, à Environnement Canada, aux forces de police provinciales, aux agences et autres ministères du Nord, ainsi qu'à des universités et chercheurs, sans oublier le secteur privé.

En tant qu'organisme de services, bien plus pourrait être fait pour recouvrir ses coûts. À l'heure actuelle, le MPO (au nom de la GCC) amasse quelque 40 millions de dollars par an auprès du secteur privé au titre des droits de services maritimes (principalement les aides à la navigation). D'après ce que nous savons, le MPO ne reverse pas ces montants à la GCC, mais il s'en sert plutôt pour ses propres opérations.

La GCC est tributaire de navires et d'aéronefs pour faire son travail. L'actuelle flotte maritime compte environ 118 navires, quelques-uns ayant d'ailleurs déjà dépassé leur durée d'exploitation économique.

Au cours des cinq dernières années, le gouvernement précédent a pris d'importants engagements financiers envers la Garde côtière, ce que les employé(e)s de la Garde côtière ont fortement apprécié. Mais après deux décennies vides d'investissements, ces nouveaux apports de fonds sont essentiels. Mais sont-ils suffisants ?

Les deux lourds brise-glace du Canada arrivent au bout de leur vie utile. Le financement d'un brise-glace de remplacement, le John G. Diefenbaker, était prévu il y a de cela plusieurs années, mais le constructeur de navires choisi dans le cadre de la *Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale* (SNACN) n'a toujours pas commencé les travaux de construction de ce navire essentiel. Il est devenu primordial de fournir le financement d'au moins un brise-glace plus lourd.

En vertu de la SNACN, le gouvernement précédent s'était engagé en faveur des navires de patrouille extracôtier/de l'Arctique (NPEA) pour la marine. Ces navires n'étant résistants aux glaces que d'un mètre d'épaisseur seulement ils ne seront donc pas en mesure de briser la glace dans l'Arctique. Le poids additionnel pour cette modeste capacité à briser la glace ne permet pas à ces navires de patrouiller du fait qu'ils ne sont pas en mesure d'atteindre des vitesses suffisantes pour des tâches d'interception au large. Une meilleure façon d'agir consisterait à donner à la marine des navires de patrouille véritablement capables d'agir au large, tout en construisant davantage de brise-glaces pour la Garde côtière. De la sorte, les deux organisations pourraient se concentrer sur leurs compétences fondamentales.

La Garde côtière est chargée des services de protection environnementale hauturiers dans plusieurs champs de compétence, y compris le rôle de chef de file dans le Nord. Malheureusement, les membres de l'UCET chargés de la protection de l'environnement à la Garde côtière nous ont signalé que la situation concernant la disponibilité des biens d'équipement, la formation et l'organisation, est très mauvaise. Nous constatons que de nouveaux efforts et tests ont été entrepris ces dernières années, mais nous n'en pensons pas moins que notre capacité à réagir à des problèmes d'ordre environnemental n'est pas suffisante, et qu'à cela viennent s'ajouter le chevauchement de champs de compétence et de rôles ainsi que des budgets inadéquats.

Le domaine de la recherche et du sauvetage (R&S) en est un autre où des améliorations sont indispensables. Dans le Rapport de mars 2013 du Vérificateur général, on peut lire à la Section 7.103 :

*7.103 Les rôles et responsabilités des Forces canadiennes et de la Garde côtière canadienne sont clairement définis au niveau opérationnel, mais les organisations ne disposent pas d'un ensemble de principes communs pour coordonner leurs interventions avec celles des autres ordres de gouvernement en vue de régler les questions qui sont d'envergure nationale. De plus, le Secrétariat national de recherche et de sauvetage ne s'est pas acquitté du mandat qui lui a été confié en 1986, soit la mise en œuvre d'une politique-cadre nationale. Il n'est pas non plus en mesure d'évaluer globalement le rendement du programme fédéral. C'est donc dire que les entités ne disposent pas d'un cadre pour surveiller en bonne et due forme les activités de recherche et sauvetage.*

Nous avons aussi constaté qu'au cours des dernières années, seules quelques démarches progressives ont été entreprises pour réagir aux préoccupations soulevées dans le rapport du Vérificateur général.

Malgré ces énormes difficultés et exigences envers la GCC, le processus d'Examen stratégique de 2010 a circonscrit 36 postes de la fonction Recherche et Sauvetage de la GCC comme inutiles, et proposé de fermer deux sous-centres de sauvetage maritime à St. John's et à Québec. Le processus d'Examen stratégique et opérationnel de 2011/2012 a entraîné une diminution des opérations régionales de cinq à trois, et par ailleurs un certain nombre de stations de sauvetage maritime et de R&S ont été fermées.

Nous nous réjouissons de voir que le nouveau gouvernement s'est engagé à rouvrir la Station de R&S de Kitsilano et le Centre secondaire de sauvetage maritime de St. John's.

On a relevé une tendance inquiétante à la GCC et au MPO, à savoir le recours à des « bénévoles » à la Garde côtière auxiliaire pour assurer des services essentiels de sécurité, et de recherche et sauvetage. Tous les « bénévoles » auxiliaires doivent posséder un permis pour embarcations de plaisance et être capables de déplacer un poids de 60 livres. En raison des attentes et exigences de l'Accord canado-américain sur le périmètre de sécurité, entre autres, on est en droit de se demander comment les responsabilités et obligations de la GCC peuvent être efficacement respectées alors que l'on compte de plus en plus sur les auxiliaires.

La Garde côtière reste une institution canadienne fortement appréciée par la population du Canada et par le gouvernement lui-même. Qu'il s'agisse du rôle fondamental joué dans le succès de l'expédition Franklin ou du nouveau billet de banque canadien affichant le brise-glace de recherche Amundsen dans l'Arctique, la GCC est une preuve et un symbole importants du rôle national du gouvernement du Canada dans toutes les régions maritimes du pays. En tant que syndicat représentant la majorité du personnel opérationnel de la Garde côtière, nous sommes littéralement stupéfaits par le manque de connexion entre l'importance de la Garde côtière et la capacité de celle-ci à pouvoir répondre à ces attentes. De toute évidence, le moment est venu d'apporter des changements.

Malgré l'importance de la GCC pour le gouvernement et la population, la GCC est traitée par le MPO comme une autre division en son sein, tout comme elle traiterait sa direction de la recherche ou celle de l'habitat des poissons. En vertu de cette relation paternaliste et d'une structure qui ne repose pas du tout sur la réalité, la GCC ne pourra jamais atteindre son potentiel ni les attentes qui lui ont été fixées.

**En résumé, la GCC dans sa version actuelle :**

- **n'est pas gérée adéquatement ni logiquement en tant que division du ministère des Pêches et Océans,**
- **a besoin d'au moins deux nouveaux brise-glaces lourds du fait qu'elle gère de très vieux brise-glaces, et fait l'objet de compressions de ses effectifs et de son budget malgré les responsabilités sans cesse croissantes que lui confie le gouvernement,**
- **est un organisme de services pour de nombreux ministères, agences et gouvernements, et a la capacité de prélever des droits beaucoup plus**

nombreux qu'elle ne le fait aujourd'hui. Nous restons préoccupés par le fait que les droits qu'elle recueille ces jours-ci sont utilisés par le MPO et viennent s'ajouter à son budget dans d'autres domaines,

- devant l'absence de mandat et de pouvoir précis, n'est bien souvent pas en mesure de fournir les services de sécurité que l'on attend d'elle; cette situation débouche sur un chevauchement et un dédoublement des tâches interagences et intergouvernementales. Bien des ressources de la société pourraient être économisées par un renforcement du mandat de la GCC qui lui permettrait notamment d'avoir un armement contrôlé et de fournir des services de sécurité, et
- devant les priorités de l'Accord canado-américain sur le périmètre de sécurité et en raison de la souveraineté dans l'Arctique, et aussi l'accroissement des responsabilités et du développement dans le Nord, entre autres événements, elle doit en faire de plus en plus mais avec moins de ressources et de pouvoirs.

### **3. L'UCET demande depuis quelque temps déjà une réforme de la GCC**

Voilà plus de six ans maintenant, notamment dans des présentations prébudgétaires et à l'occasion d'autres événements, que l'UCET demande au gouvernement fédéral de transformer les plans d'équipement quinquennaux de la GCC en plans d'équipement sur 20 ans, comme cela est le cas aujourd'hui pour la Marine royale canadienne (MRC). En février 2010, l'UCET publiait sa politique sur l'armement de la Garde côtière – une politique qui appuie cet armement afin de supprimer les dédoublements de tâches entre plusieurs champs de compétence et agences, mais aussi pour s'assurer que les priorités du gouvernement relativement à la souveraineté dans l'Arctique et à la défense côtière sont efficaces et efficientes. Avant le discours du Trône de mai 2011, l'UCET a remis une lettre détaillée au premier ministre lui demandant que le discours du Trône fasse référence à la nécessité de restructurer la Garde côtière. Dans sa présentation pré-budgétaire d'août 2011, l'UCET demandait que la GCC soit davantage autonome, qu'elle possède son propre mandat, et qu'elle ait la capacité de prélever des droits en tant qu'organisme de services du gouvernement du Canada. Le 24 octobre 2011, la présidente de l'UCET, Christine Collins, détaillait davantage sa vision bien précise et avant-gardiste pour la Garde côtière auprès de la haute direction du MPO de la GCC à l'occasion du Symposium annuel sur les relations de travail du MPO. Ces points de vue sont aussi valables aujourd'hui qu'ils l'étaient à la fin de l'année 2011.

### **4. La vision de l'UCET pour la GCC**

*« La Garde côtière canadienne est la pierre angulaire de la sûreté et de la sécurité maritimes du Canada. Nous sommes une nation ayant la côte la plus longue et la plus difficile à protéger du monde. Nous sommes une nation en plein milieu d'une restructuration stratégique importante de nos responsabilités et obligations maritimes alors que le Nord du Canada s'ouvre rapidement à des entreprises maritimes commerciales. Nous avons un territoire du Nord fragile doté d'écosystèmes environnementaux sensibles, où les conséquences négatives des activités d'extraction*

*des ressources sont encore grandement inconnues. Et pourtant, la Garde côtière est la principale institution canadienne responsable et tenue de relever ces défis présents et futurs importants. En avons-nous la capacité ?*

*Selon moi, la GCC n'a pas la capacité de faire face à ses obligations. Nous avons en effet une flotte âgée et vieillissante qui a désespérément besoin de nouveaux capitaux. Nous constatons que la Garde côtière ferme ses centres de recherche et de sauvetage alors qu'elle essaie de faire face aux obligations imposées par le MPO dans le cadre de son examen stratégique et opérationnel. Alors que la Garde côtière fête son 50e anniversaire, nous voyons que cette grande institution est aux prises à de graves difficultés financières et que de plus en plus de responsabilités sont confiées à nos hommes et à nos femmes chargé(e)s de ce service. Il y a un véritable manque de connexion entre les souhaits et désirs de nos dirigeant(e)s politiques et la capacité de la Garde côtière à respecter ces priorités. L'UCET est d'avis que la GCC est dotée d'un modèle et d'une structure de gouvernance qui ne lui permettent pas d'atteindre son potentiel ni de répondre aux besoins des Canadiens et Canadiennes.*

*C'est donc dans cet environnement que je vais vous présenter ma vision pour la Garde côtière et vous expliquer comment cette vision permettra d'apporter les changements structurels indispensables.*

*Tout d'abord, nous devons cesser de nous considérer comme un ministère du gouvernement. Ce n'est pas ce que nous sommes. Nous sommes un organisme de services. Nous rendons des services aux agences d'exécution de la loi, aux gouvernements provinciaux, aux agences de protection de l'environnement, à celles de la protection des pêches, de la navigation commerciale, etc. Nous sommes un service essentiel pour la sécurité et la sûreté maritimes – un élément indispensable du système de transports du Canada – et un organisme de services pour un nombre incalculable d'industries, dont le secteur des pêches. En adoptant cette vision de nous-mêmes et en trouvant les moyens de faire le lien entre cette vision et les priorités du gouvernement et les besoins de la population, nous pourrions facilement passer le test du statut prioritaire, le test de services essentiels et le test qui devrait permettre à la GCC de bénéficier de plus – et non de moins – d'aides gouvernementales.*

*Pourquoi la GCC n'est-elle pas en mesure de démontrer auprès des organismes centraux que nous constituons un élément essentiel de leurs programmes sur la souveraineté dans l'Arctique et la sécurité ? Pourquoi la GCC n'est-elle pas en mesure d'offrir des droits de services à la GRC, à l'ASFC, à toutes les forces de police provinciales, aux communautés et à d'autres ? (Au lieu de cela, ces agences bien souvent ont leurs propres flottes, ou bien les communautés et provinces financent l'Auxiliaire pour fournir des services qui pourraient l'être facilement par la GCC et son personnel spécialisé.)*

*Le problème se trouve aux niveaux de la vision et de la structure. En effet, si nous avons une vision commune, pour nous-mêmes, partagée également par la direction et par nos membres, pensez donc au formidable avenir de la Garde côtière, même dans un environnement sous le sceau des compressions. Nous pourrions parler de la*



*construction de nouveaux bâtiments, de la croissance du service, plutôt que de voir les choses en petit et de mettre à pied des personnels essentiels.*

*Nous devrions avoir une politique commune sur l'armement de la Garde côtière. Le temps est venu pour la Garde côtière d'être en mesure d'offrir des services de sécurité et de répression du trafic des drogues plutôt que de rester les bras croisés, sans aucun pouvoir pour faire face aux enjeux. Pensez donc à la redondance qui pourrait être supprimée du système si la Garde côtière avait ces nouveaux pouvoirs et capacités en matière d'armement. Il ne fait aucun doute que la suppression des redondances devrait être un thème à observer, qui toucherait directement le cœur et l'esprit du gouvernement !*

*Le problème est aussi d'ordre structurel. En effet, nous ne pouvons atteindre cette vision de l'avenir ni la capacité à répondre aux besoins de la population et aux priorités gouvernementales en matière de services, à moins de jouir de plus d'indépendance, en tant que véritable organisme distinct, doté de la capacité de gérer nos propres affaires. Il nous faut probablement nos propres Statuts et une structure de gestion prévoyant une plus grande participation d'intervenants permanents. Il existe des modèles de ce genre, par exemple ceux de l'ARC ou encore de l'ASFC. Pour que nous puissions fournir des services à d'autres agences, ministères et gouvernements, alors pourquoi ne pas donner à ces intervenants leur mot à dire sur la gouvernance de l'organisation ! Une fois de plus, nous pouvons nous tourner vers l'ARC comme modèle.*

*En travaillant ensemble, dotés d'une vision commune, nous pourrions contacter les organismes centraux et dire que :*

- le travail que nous faisons à la Garde côtière est essentiel,*
- le travail que nous faisons à la Garde côtière fait partie des priorités du gouvernement,*
- le travail que nous faisons à la Garde côtière peut en fait supprimer les redondances du système et permettre au gouvernement de faire des économies,*
- le travail que nous faisons à la Garde côtière appuie vos priorités concernant la souveraineté dans l'Arctique et la SNACN,*
- le travail que nous faisons à la Garde côtière peut entraîner des revenus tout en réduisant les coûts d'ensemble du gouvernement au Canada, et*
- le travail que nous faisons à la Garde côtière est gouverné par une institution transparente et consultative qui fait appel à ses intervenants dans son processus décisionnel.*

*Telle est ma vision de la Garde côtière. Il ne s'agit pas d'une vision axée sur les compressions. C'est plutôt une vision prévoyant la croissance et l'innovation. C'est une vision où nos membres constituent un élément essentiel et où nos membres et la direction partagent un vocabulaire commun et la même passion pour l'avenir de cette formidable institution. »*

## 5. Conclusion

La direction de l'UCET est d'avis que la GCC va croître, prospérer, supprimer les redondances, augmenter les revenus, répondre à ses attentes et réaliser son potentiel, grâce aux changements, aux mandats et aux pouvoirs suivants :

- un armement contrôlé de la GCC,
- un accent accru sur la prestation de services à d'autres agences et gouvernements contre le versement de droits,
- une structure de gestion permettant une plus grande participation et influence des intervenants, notamment un processus décisionnel davantage autonome, et
- un commissaire au niveau de sous-ministre responsable envers les intervenants de l'extérieur et le ministre des Pêches et Océans et la Garde côtière canadienne, à un niveau équivalent à celui de sous-ministre des Pêches et Océans. Il existe de nombreux modèles de gouvernance pour fournir des conseils, notamment l'Agence du revenu du Canada et d'autres dans le milieu de la sécurité publique. Il est fort probable que la GCC devra avoir ses propres Statuts pour que ces changements se matérialisent.

L'UCET s'engage à aider le gouvernement à faire de la Garde côtière canadienne un organisme fort, constitué par une loi, se consacrant à la protection des Canadiens et Canadiennes et de leurs ressources.