

# **Sommaire du mémoire**

**du Syndicat canadien de la fonction publique**

**présenté au**

**Comité permanent des transports, de  
l'infrastructure et des collectivités  
de la Chambre des communes**

6 avril 2017

## Table des matières

1.	Présentation.....	1
2.	Des exemptions à la réglementation malgré des normes de sécurité diminuées.....	1
2.1.	Le mythe de la compétitivité .....	2
3.	Contestation du ratio 1:50 par le SCFP .....	3
3.1.	Contestation judiciaire d'un processus bancal.....	3
3.2.	Historique des décisions contre les ratios passagers-équipage plus élevés .....	3
3.3.	Les lacunes de l'ancien ratio 1:40 empirées.....	4
4.	Cadre opérationnel actuel .....	5
5.	Le respect des engagements électoraux.....	5
5.1.	Une place accrue pour la surveillance parlementaire .....	6
6.	Recommandations .....	6

## **1. Présentation**

Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) représente approximativement 9 000 agents de bord et 8 transporteurs aériens, soit l'exploitation principale d'Air Canada et Air Canada rouge, Air Georgian, Air Transat, Calm Air, Canadian North, Cathay Pacific, First Air et SunWing Airlines.

Au Canada, les syndicats d'agents de bord ont progressivement amélioré les salaires, les avantages sociaux et les conditions de travail de leurs membres depuis 1947. Les premières années de l'aviation civile ont été marquées par de la discrimination sexuelle flagrante, la dépréciation du travail des agents de bord fondée sur le genre, une attention insuffisante à la formation de l'équipage de cabine et une protection insuffisante de la santé et de la sécurité. Les syndicats d'agents de bord ont fortement contribué à faire reconnaître et respecter le rôle essentiel de l'équipage de cabine en tant que professionnels de la sécurité, un travail rendu bien plus difficile, voire impossible, à la suite des changements au ratio d'un agent de bord pour 50 passagers (1:50).

Depuis le début des années 1990, le SCFP s'est constamment opposé à tout changement réglementaire destiné à réduire l'équipage. Il a soumis de nombreux mémoires et présenté des exposés aux ministres des Transports et à leurs hauts fonctionnaires, aux comités parlementaires sur le transport et aux fonctionnaires de Transports Canada. Enfin, nous avons participé activement aux forums de Transports Canada, notamment au Conseil consultatif sur la réglementation aérienne canadienne et d'autres groupes de travail consultatifs spécialisés.

## **2. Des exemptions à la réglementation malgré des normes de sécurité diminuées**

En 2013, Transports Canada a accordé une dispense réglementaire à WestJet Airlines et autorisé un fonctionnement selon un ratio de 1:50 pour ce transporteur, laquelle a été suivie d'une série d'exemptions pour les autres principaux transporteurs aériens. Ces exonérations ont été accordées malgré le fait que Transports Canada a refusé des tentatives précédentes de réduire le nombre d'agents de bord en fonction.

Allant à l'encontre des conclusions claires de ses propres évaluateurs et spécialistes et s'appuyant sur une estimation boiteuse des risques, Transports Canada a effectué de multiples essais auprès de divers transporteurs en offrant ces exemptions du ratio actuel de 1:40 à compter de 2013. Le terme utilisé dans l'industrie pour ce type de mesure est la réglementation par dispenses, laquelle, d'une part, défie largement la logique de l'existence même de la réglementation et, d'autre part et selon l'opinion du SCFP, devrait être réservée au traitement et à la résolution de simples points de détail technique. Lorsque le ministre commence à accorder des exemptions pour des passages entiers de textes législatifs en vigueur, non seulement trahit-il le rôle qu'il doit jouer dans l'application de ces règlements, mais il sape également les principes mêmes et la structure de notre démocratie constitutionnelle.

Par ailleurs, la réglementation par dispenses risque de mener à des changements bâclés aux règlements. De l'avis du SCFP, c'est ce qui s'est produit avec le ratio 1:50. Les exemptions aident à former des arguments en faveur de la réglementation. Mais ce raisonnement est erroné, car il suppose que celles-ci ont pour but de promouvoir la sécurité des transports aériens, que des recherches et une évaluation des risques appropriées ont été menées à l'aide des ressources appropriées, et qu'elles ont été adéquatement évaluées chez chaque transporteur avant leur mise en œuvre.

Le SCFP a récemment obtenu, grâce à une demande d'accès à l'information, des documents de 2001 de Transports Canada démontrant que le Ministère n'a fourni aucun motif lié à la sécurité pour réduire le nombre d'agents de bord. En fait, la décision non expurgée de Transports Canada à propos du ratio 1:50 (*Avis de proposition de modification 2000-331/2000-332 Exigences relatives aux agents de bord*) conclut ce qui suit :

*Les arguments et questions soulevés par les personnes qui s'opposent à cette mesure permettent de conclure que réduire encore davantage le **nombre des membres de l'équipage peut avoir un effet négatif sur la sécurité**<sup>1</sup> et ne peut certainement pas **l'améliorer**. [Nos soulignements]*

Dans une lettre de 2001 portant sur cette question, Frances Wokes, alors chef de la Sécurité des cabines à Transports Canada, a fait remarquer qu'elle n'approuvait pas le document NPA 2000-331/2000-332 :

*J'entends souvent qu'il ne s'agit pas d'une décision de sécurité, mais je suis en désaccord. Si le ratio est modifié pour se conformer aux règles américaines, il y **AURA des répercussions en matière de sécurité, les normes de sécurité SERAIENT abaissées** et ce changement sera encore plus évident avec l'augmentation de la taille de l'aéronef.*

***En tant que spécialiste de la sécurité dans ce domaine, non seulement je n'appuie pas l'harmonisation complète des règles (avec les États-Unis), mais j'y suis opposée.** [Nos soulignements]*

Malgré la présence de risques accrus dans l'industrie actuelle, tels qu'une densité plus élevée d'aéronefs et une augmentation des passagers plus âgés et à mobilité réduite, le gouvernement n'a ni mis à jour son évaluation des risques ni mené des consultations adéquates avant de modifier la réglementation.

## **2.1. Le mythe de la compétitivité**

Transports Canada explique ainsi les modifications au ratio 1:50 :

*TC [conclut que] le profit net sera d'environ 288 469 940 \$ sur 10 ans [en calculant la réduction totale du nombre d'agents de bord dans la flotte canadienne au cours des 10 prochaines années]<sup>2</sup>.*

Si le chiffre d'environ 290 millions de dollars sur 10 ans est précis, nous parlons d'approximativement 29 millions de dollars par année. La somme de 29 millions de dollars peut sembler élevée, mais les données les plus récentes déclarées par Transports Canada (2015<sup>3</sup>) indiquent que 131 millions de passagers embarqués et débarqués auraient été enregistrés dans les aéroports canadiens. Même avec une estimation des plus prudente d'à peine 25 % de passagers de vol affectés par les changements de ratio d'agents de bord, les économies possibles reportées sur les consommateurs s'élèveraient à **moins de 1 \$** par vol de passagers.

<sup>1</sup> Toute la documentation est fournie avec notre dossier complet de mémoire.

<sup>2</sup> Règlement modifiant le Règlement de l'aviation canadien (Parties I, VI et VII — agents de bord et évacuation d'urgence), C.P. 2015-754 4 juin 2015, (<http://canadagazette.gc.ca/rp-pr/p2/2015/2015-06-17/html/sor-dors127-fra.php>)

<sup>3</sup> [https://www.tc.gc.ca/media/documents/politique/2015\\_TC\\_Annual\\_Report\\_Overview-FR-Accessible.pdf](https://www.tc.gc.ca/media/documents/politique/2015_TC_Annual_Report_Overview-FR-Accessible.pdf)

### 3. Contestation du ratio 1:50 par le SCFP

Le SCFP a toujours résisté, au nom de la sécurité des passagers et du personnel, à toute tentative de réduire l'équipage de bord. Notre position s'appuie sur de multiples études effectuées dans plusieurs pays. Parmi elles, nous attirons l'attention sur les plus récentes et les plus pertinentes.

#### 3.1. Contestation judiciaire d'un processus bancal

En 2013, le SCFP a déposé une demande de révision judiciaire de décisions de Transports Canada relatives à des essais de démonstration d'évacuation partielle afin de dispenser Sunwing Airlines de l'application du ratio d'un agent de bord pour 40 passagers (1:40). Plus particulièrement, il s'est objecté à :

- 1) la décision de Luc Mayne, inspecteur de Transports Canada, de modifier une commande du *Manuel des agents de bord*;
- 2) la décision subséquente de Transports Canada d'approuver une modification permanente au *Manuel des agents de bord* sans procéder d'abord à une étude exhaustive de l'évaluation obligatoire des risques de l'entreprise.

Le 3 février 2016, le juge Brown a accueilli la demande du SCFP et conclu que la décision écrite de Transports Canada de modifier le *Manuel des agents de bord* était déraisonnable et injustifiée en raison du défaut de procéder à une étude exhaustive de l'évaluation des risques de l'entreprise. Le juge Brown a ordonné à Sunwing Airlines de rétablir le *Manuel des agents de bord* dans les 30 jours suivant sa décision, ajoutant ce qui suit :

*Le fait que Transports Canada n'ait pas mené l'« examen approfondi » requis sème le doute sur l'intégrité de la décision finale, au point de pouvoir miner la confiance en l'application de son mandat en matière de sécurité des passagers aériens. Cette lacune pourrait mettre en danger la sécurité des passagers et de l'équipage durant une évacuation d'urgence.*

Cette décision confirme les préoccupations de longue date du SCFP relatives au pouvoir réglementaire de Transports Canada et son manque de transparence et de consultation dans le processus de prise de décisions.

En dépit de la décision du juge Brown, et au meilleur de la connaissance du SCFP, aucun test de réévaluation n'a été mené par **d'autres transporteurs** pour s'assurer qu'ils n'étaient pas eux aussi compromis. **Les transporteurs aériens canadiens sont maintenant autorisés à voler sous le régime de la nouvelle règle du ratio de 1 pour 50 sur la base de ces essais bâclés, effectués dans le cadre du processus d'exemption précédent.**

#### 3.2. Historique des décisions contre les ratios passagers-équipage plus élevés

En 1981, le Comité des opérations gouvernementales de la Chambre des représentants des États-Unis a publié un rapport intitulé *Aircraft Cabin Safety Staffing Standards*, lequel comprenait la recommandation de la Federal Aviation Administration (FAA) de retirer les modifications proposées au texte 14 CFR 121.391 qui introduiraient le ratio 1:50.

En voici les conclusions :

- 1) Une évacuation rapide de l'avion est essentielle lors d'accidents offrant des chances de survie, plus particulièrement en cas d'incendie après l'impact, puisque la principale cause de décès dans de telles situations est l'asphyxie. Par conséquent, un nombre adéquat d'agents de bord est nécessaire pour conduire les passagers en lieu sûr.
- 2) La plupart des voyageurs sont mal outillés pour faire face aux urgences sans un leadership adéquat des agents de bord.
- 3) En règle générale, la charge de travail de ces derniers est lourde et, lors d'urgences, elle devient considérable. Une diminution de leur nombre risque de rendre l'exécution de leurs tâches impossible.
- 4) Plusieurs aéronefs fonctionnent avec moins d'un agent de bord par sortie, ce qui résulte en une multiplication des opérations pour chaque agent lors d'évacuations. Une réduction du personnel compliquerait alors cette situation et pourrait mener à des décès et à des blessures évitables.
- 5) Les modifications proposées au paragraphe 121.391 autorisant une baisse du nombre d'agents de bord sous certaines conditions s'avéreraient dangereuses selon toutes preuves concrètes.
- 6) La FAA n'a ni produit ni exigé de preuve de la capacité de l'équipage à évacuer un avion en 90 secondes avec un remaniement de la cabine, un faible taux d'occupation et un équipage réduit.

Dans le cadre d'une évaluation plus récente, le Comité permanent sur les infrastructures et les communications de la Chambre des représentants de l'Australie a étudié la question des ratios d'agents de bord dans ce pays. Cette analyse faisait suite à une proposition de changement réglementaire par la Civil Aviation Safety Authority (CASA) de l'Australie qui aurait remplacé le ratio 1:36 par un ratio 1:50. Le comité a publié en octobre 2011 ses conclusions dans un rapport intitulé *Finding the Right Balance: Cabin Crew Ratios on Australian Aircraft*.

Dans son rapport, le comité conteste la mise en œuvre du ratio 1:50 et propose les recommandations suivantes :

- Que l'autorité de sécurité de l'aviation civile cesse d'accorder de nouvelles exemptions au ratio d'un agent de bord pour 36 passagers (1:36) présentement imposé par l'ordonnance en matière d'aviation civile 20.16.3 et que toutes les dispenses actuelles se terminent à l'expiration.
- Que le ratio 1:36 demeure en vigueur jusqu'à ce qu'il soit démontré qu'un changement pour un ratio de 1:50 en Australie n'entraînera aucun déclin des niveaux de sécurité.

### **3.3. Exacerbation des lacunes de l'ancien ratio 1:40**

Même sous le régime de l'ancien ratio d'un agent de bord pour 40 passagers, Transports Canada avait reconnu un risque considérable sur le plan de la sécurité au moment de couvrir la totalité des accès. Frances Wokes, alors chef de la Sécurité des cabines à Transports Canada, a confirmé dans sa correspondance liée à la décision qu'elle n'approuvait pas le document NPA 2000-331/2000-332 :

*Nous avons toujours un trou béant dans notre réglementation actuelle qui doit être comblé, et il s'agit de l'absence d'une couverture de la totalité des accès...*

Des études précédentes ont souligné l'importance de placer des professionnels formés à chaque porte de sortie afin d'évacuer l'aéronef en moins de 90 secondes. En fait, même avec un ratio de 1:40, tous les

accès ne sont pas couverts par un membre de l'équipage. Par ailleurs, si l'un d'entre eux devient incapable d'agir, la couverture est d'autant plus réduite. Transports Canada a qualifié le manque de couverture de la totalité des accès comme un risque potentiel sur le plan de la sécurité. Un ratio de 1:50 signifie donc une augmentation du nombre de sorties non surveillés.

#### 4. Cadre opérationnel actuel

La réduction de la taille de l'équipage a entraîné des problèmes dans plusieurs aspects des opérations aériennes. Dans son mémoire, le SCFP explique comment la diminution du ratio d'agents de bord donne lieu à des indicateurs de rendement négatifs pour les activités à bord suivantes :

- Rechargement de combustible avec des passagers à bord;
- Démonstrations de sécurité en direct;
- Difficulté accrue à compléter les tâches liées à la sécurité durant le vol;
- Formation insuffisante pour la couverture de deux accès;
- Règle de l'équipe de deux personnes au poste de pilotage;
- Sécurité de l'office;
- Une population vieillissante mais plus mobile nécessite davantage de personnel, pas moins;
- Les passagers n'ont pas une formation d'agent de bord et ne peuvent les remplacer lorsqu'ils sont incapables d'agir;
- Normes de service et exigences liées à la santé;
- Problèmes liés à la procédure de fonctionnement;

Ces questions de sécurité de routine peuvent provoquer des incidents plus graves, y compris des écrasements. Toutefois, les fonctions les plus importantes des agents de bord en matière de sécurité s'imposent lors d'un accident présentant des chances de survie, plus particulièrement au moment de l'évacuation, qui devrait être complétée en moins de 90 secondes. Lors d'une évacuation d'urgence, quelques secondes seulement peuvent faire toute la différence entre la vie et la mort des passagers et du personnel de bord.

#### 5. Le respect des engagements électoraux

Durant la campagne électorale, le SCFP a communiqué un questionnaire à tous les principaux partis (*voir l'annexe 4*). Nous avons posé les questions suivantes :

***Un nombre sécuritaire d'agents de bord durant le vol. Est-ce que vous seriez en faveur d'éliminer la disposition réglementaire du ratio de 1 agent de bord pour 50 passagers (1:50) et de revenir à un ratio de 1:40, qui a fait ses preuves sur le plan de la sécurité?***

Avant l'élection, le Parti libéral a répondu **oui** à cette question, ajoutant :

*Le gouvernement conservateur a mis les Canadiens en danger en réduisant les budgets de Transports Canada consacrés à la sécurité. Le gouvernement a pour rôle de prendre des décisions éclairées fondées sur des preuves et des données. Le Parti libéral du Canada ne prendra pas une décision unilatérale, sans consulter adéquatement les intervenants et les experts. Ce faisant, la sécurité de tous les Canadiens sera en tête de liste de nos priorités.*

Le SCFP demande donc au gouvernement actuel de renverser le dangereux ratio de 1:50. À tout le moins, il devrait respecter sa promesse électorale de mener un processus complet et transparent d'évaluation des risques associés au ratio de 1:50 qui, selon nous, suffira à faire renverser la réglementation actuelle.

## Conclusion

Le SCFP demande l'élimination immédiate du ratio de 1:50 et le rétablissement du ratio 1:40 pour les raisons suivantes :

- 1) La pression de l'industrie pour accroître la compétitivité en réduisant l'équipage de cabine devrait être rejetée. Le profit ne devrait jamais avoir préséance sur la sécurité, comme l'a clairement illustré le tragique accident de Lac-Mégantic.
- 2) Il y a eu défaut manifeste de preuves concrètes objectives démontrant que le ratio de 1:50 assure un niveau de sécurité équivalent à celui des ratios 1:44, 1:40 ou 1:36. *Acceptable* ne veut pas dire *équivalent*, malgré ce que peuvent affirmer les organismes de réglementation et l'industrie. Transports Canada a déjà été d'accord avec cette assertion, comme le démontre la documentation obtenue par le SCFP à la suite d'une demande d'accès à l'information.
- 3) L'équipage de bord joue un rôle primordial durant les 90 secondes prescrites pour l'évacuation et l'efficacité et la capacité de survie de celle-ci relève directement d'un nombre adéquat de membres du personnel navigant.
- 4) Les tests d'évacuation, et en particulier les tests partiels, qui ne requièrent pas un nombre maximal de passagers, sont d'une utilité discutable selon les conclusions du Dr Galea (annexe X). Ces tests ont donc une valeur douteuse pour l'évaluation du nombre requis de membres du personnel de bord pour une évacuation réussie.
- 5) Il importe d'analyser attentivement les preuves relatives aux conséquences de réduire l'équipage présentées par les divers comités et directions d'enquêtes.

Malgré ces éléments importants, les avertissements internes de Transports Canada et les multiples vaines tentatives de modifier le ratio de 1:50, celui de 1:40 est devenu réalité. Afin d'assurer une sécurité continue dans l'aviation canadienne, le SCFP propose les recommandations présentées ci-dessous.

### 5.1. Une place accrue pour la surveillance parlementaire

Le Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités (CPTIC) a pour mandat d'assurer le contrôle public et parlementaire des politiques relatives au transport. Toutefois, on ne l'a pas adéquatement consulté avant le changement de 2015 à la règle du ratio 1:50. En fait, on a contourné la publication du règlement dans la partie 1 de la *Gazette du Canada*, ce qui a empêché la tenue d'une consultation publique sur la décision, même restreinte. Le SCFP réitère la nécessité d'une étude plus exhaustive des questions clés par les parlementaires et le public, par l'entremise du CPTIC.

## 6. Recommandations

La règle du ratio 1:50 est sans doute le plus important changement apporté à la réglementation sur les agents de bord au Canada depuis des décennies. Même Transports Canada a reconnu que ce ratio n'offre pas un niveau équivalent de sécurité au ratio 1:40. Par ailleurs, le SCFP maintient que l'évaluation des risques effectuée en 2003 par Transports Canada est sans fondement, biaisée en faveur de l'industrie et

maintenant désuète vu les innombrables changements qui ont bouleversé l'industrie depuis ce temps, dont voici quelques exemples :

- Le passage d'une surveillance gouvernementale solide garantissant le respect des règles vers une structure réglementaire de système de gestion des risques où les transporteurs autorèglementent leurs vérifications internes.
- Les changements à l'aménagement des cabines, particulièrement celles des aéronefs à forte densité, avec davantage de sièges et de passagers.
- Des passagers vieillissants et à mobilité réduite plus difficiles à évacuer.
- Des changements considérables à la quantité de bagages de passagers à bord résultant de la décision des compagnies à facturer l'enregistrement de tous les bagages.
- L'augmentation des procédures de sécurité que doivent accomplir les agents de bord.
- Les risques associés aux incidents relatifs à la sécurité à bord tels que la turbulence, la décompression, les incendies et les urgences médicales.
- Les risques de sécurité reconnus par l'industrie provoqués par les incendies de batteries au lithium-ion.

Le SCFP recommande donc ce qui suit :

1. Il demande l'élimination immédiate du ratio d'un agent de bord pour 50 passagers (1:50) pour assurer la sécurité des passagers et des membres du personnel de bord. La tenue d'au moins une étude indépendante, impartiale et transparente du ratio d'un agent de bord pour 50 passagers, incluant une nouvelle évaluation exhaustive des risques et une pleine participation des intervenants, ainsi que des mesures correctrices significatives.
2. Des modes de consultation plus formels, qui reconnaissent nos connaissances exclusives dans notre rôle de décideurs.
3. Une supervision accrue par le Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités des règlements adoptés par Transports Canada. Le SCFP a déjà remarqué l'exemple frappant du contournement de la publication dans la partie I de la *Gazette du Canada* lorsque la règle du ratio de 1:50 a été intégrée aux exigences imposées aux agents de bord.

La population générale, dont la vaste majorité voyage par les airs, a le droit de se joindre aux discussions qui affectent directement sa sécurité. Par conséquent, nous demandons que les prochains changements réglementaires soient étudiés par le Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités.