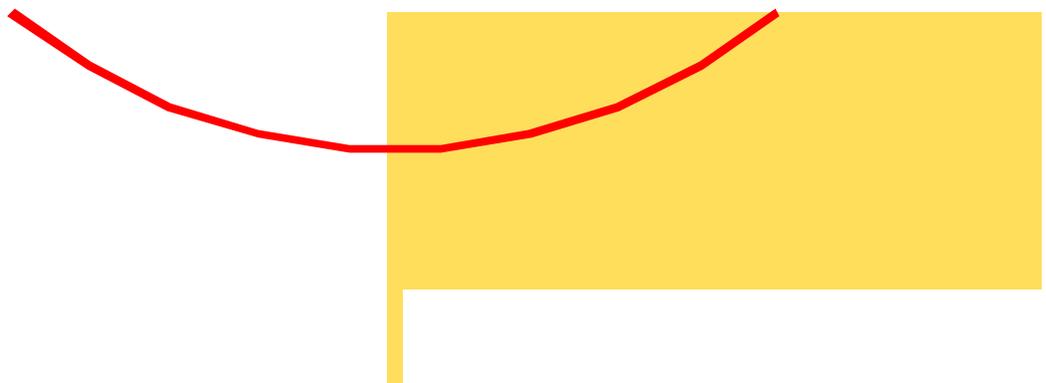


# La restructuration de l'industrie canadienne du transport aérien Rapport final



PRÉPARÉ PAR DEBRA WARD  
Observatrice indépendante de la transition de la restructuration de  
l'industrie du transport aérien  
septembre 2002

# Table des matières

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>PROFIL DE L'INDUSTRIE CANADIENNE DU TRANSPORT AÉRIEN</b> .....	<b>6</b>
<b>PERSPECTIVES D'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE À LONG TERME DANS L'INDUSTRIE DU TRANSPORT AÉRIEN</b> .....	<b>9</b>
Politique du transport aérien .....	9
Politique nationale des transports – Intégration des modes .....	34
Autres politiques gouvernementales ayant des effets sur les transports...	35
<b>PERSPECTIVES D'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE À COURT TERME DANS L'INDUSTRIE DU TRANSPORT AÉRIEN</b> .....	<b>48</b>
Projet de loi C-26 .....	48
Air Canada et la <i>Loi sur les langues officielles</i> (LLO) .....	64
Traitement équitable des employés .....	66
<b>QUESTIONS ET RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES GROUPES D'INTÉRÊT</b> .....	<b>68</b>
Action collective.....	68
Compagnies aériennes .....	71
Aéroports .....	74
Collectivités urbaines, rurales et éloignées .....	77
Agents de voyages.....	79
Consommateurs .....	81
<b>SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>82</b>
Recommandations à long terme.....	82
Recommandations à court terme .....	86
Recommandations à l'intention des groupes d'intérêt .....	89
<b>ANNEXE I : MARCHÉS INTÉRIEURS, INTERNATIONAUX ET TRANSFRONTALIERS</b> .....	<b>93</b>
Marché intérieur .....	93
Marché international .....	97
Marché transfrontalier .....	98
<b>ANNEXE II : RÉUNIONS TENUES/CONTRIBUTIONS REÇUES</b> .....	<b>99</b>
<b>ANNEXE III : MANDAT DE L'OBSERVATRICE INDÉPENDANTE</b> .....	<b>102</b>
<b>POSTFACE ET REMERCIEMENTS</b> .....	<b>104</b>

## Introduction

---

Il y a deux ans, la restructuration du transport aérien s'annonçait relativement simple. Après l'acquisition de Canadian Airlines Corporation, Air Canada pourrait-elle réussir à fusionner Canadien International à ses propres opérations? Qu'est-ce que cela signifiait pour les personnes touchées par l'industrie du transport aérien : collectivités, agents, entreprises et employés des compagnies aériennes? La bonne santé de l'économie laissait espérer qu'après une certaine agitation, le Canada jouirait d'une industrie du transport aérien tout aussi en bonne santé : Air Canada devait être notre transporteur international solide, transportant les Canadiens de par le monde et au cœur de nos collectivités. Des transporteurs spécialisés offriraient des choix à plus bas prix pour les vacanciers et les personnes visitant parents et amis. Puis, tout a changé.

Au milieu des répercussions des événements de 2001 – les attaques meurtrières du 11 septembre, le déclin de l'industrie de la technologie de pointe, le plongeon des cours boursiers – nous sommes restés indécis et incertains relativement à notre orientation exacte, et à l'état du monde une fois nos objectifs atteints.

Le secteur du transport aérien, plutôt que de poursuivre sa glorieuse croissance du milieu et de la fin des années 90, comme on aurait pu s'y attendre, a été l'un des plus durement touchés. Les voyages ont connu une baisse prononcée. Le nombre de clients de haut rendement a fondu, laissant les stratégies d'établissement des prix et des horaires des transporteurs aériens offrant des services complets – visant le très convoité voyageur « à l'avant de l'avion » – en pleine confusion, tout comme les rentrées projetées.

Les contrôles de sûreté, auparavant considérés comme un mal nécessaire installés entre le passager et l'avion, sont devenus une première ligne de défense contre un mal réel. Le coût de la protection de notre pays contre l'utilisation d'aéronefs civils comme armes de destruction de masse a été absorbé par les passagers.

Air Canada a dû se réinventer. D'anciennes stratégies ont été abandonnées en faveur d'une nouvelle grille de comportement commercial : de nouvelles marques, de nouvelles filiales et des tentatives de séduire le voyageur à l'affût des bas prix, auparavant sous-évalué. Cette démarche radicale semble fonctionner.

WestJet a connu une période de succès à travers le tumulte et le changement. Un nombre croissant de consommateurs ont choisi son service à bas prix qui les amenait à destination de façon agréable, avec un minimum de cérémonies. WestJet a déclaré des bénéfices pendant une période des plus difficiles, notamment

12 millions de dollars pour son plus récent trimestre, et est arrivée au deuxième rang des transporteurs « moyens » (c.-à-d. ayant des revenus inférieurs à 4 milliards de dollars) dans le monde, d'après la publication spécialisée *Aviation Week & Space Technology*.

Entre 2000 et 2002, Air Canada a réduit sa capacité, récupérée par d'autres, surtout les compagnies aériennes à bas prix. Par conséquent, la concurrence s'est accrue sur les liaisons long-courriers intérieures, tout comme les options à bas prix. Toutefois, il semble également que la capacité sur les liaisons court-courriers ou moyen-courriers n'a pas été remplacée, mais redéployée sur des liaisons long-courriers (si l'on considère un fléchissement de 3 % dans le nombre de « sièges » offerts, mais une augmentation de 5 % des « sièges-kilomètres » offerts).

Des compagnies aériennes ont démarré et fait faillite (Roots Air), d'autres ont connu une expansion trop rapide et ont fait faillite (Canada 3000) et d'autres encore ont démarré (Jetsgo, CanJet). Air Canada déclarait un bénéfice de 30 millions de dollars pour son deuxième trimestre (seul transporteur offrant des services complets en Amérique du Nord à déclarer un profit), mais la société doit encore assumer un fardeau de dettes et d'obligations d'environ 10 milliards de dollars. Bien que certains secteurs de notre économie actuelle soient renversants, d'autres sont simplement renversés, brisés par l'exode boursier, le fiasco de la haute technologie, ainsi que la mauvaise conduite et les malversations des très grandes entreprises. L'économie américaine et ses transporteurs sont bien loin d'une reprise. Non seulement n'y a-t-il encore aucune lumière au bout du tunnel, mais nous ne savons rien de la longueur de celui-ci, de sa sinuosité ni de sa profondeur.

Nous ne savons pas encore ce que notre industrie du transport aérien **pourrait** devenir dans le futur. Les incertitudes sont trop nombreuses. Toutefois, cela ne nous empêche pas de décider de ce que l'industrie du transport aérien **devrait** être, et de ce que nous devons faire pour qu'elle le devienne.

Il y a deux façons d'examiner le secteur du transport aérien. L'une consiste à observer les changements immédiats à court terme : l'importance de la concurrence; les liaisons touchées; l'état des finances des transporteurs, et ainsi de suite. La deuxième consiste à observer les politiques essentielles d'encadrement qui fixent les « règles du jeu ». Celles-ci ont des conséquences non seulement pour les compagnies aériennes d'aujourd'hui, mais aussi sur celles de demain.

Le présent rapport, le dernier d'une série de quatre, recommande des mesures tant à court terme que des mesures à long terme. À court terme, j'ai étudié l'acquisition de Canadian Airlines Corporation par Air Canada et ses conséquences directes sur les groupes d'intérêt. Le cadre de travail gouvernemental que j'ai utilisé pour

formuler des recommandations à court terme est le projet de loi C-26, les engagements d'Air Canada et d'autres dispositions, comme celles de la *Loi sur les langues officielles*.

À plus long terme, j'ai examiné certaines des politiques clés qui influent sur l'industrie du transport aérien de diverses façons élémentaires qui vont au-delà des préoccupations et des exigences immédiates. Les recommandations de mesures à long terme se fondent sur les objectifs mêmes du gouvernement comme point de départ, qui sont les suivants :

*« [...] l'objectif du Canada demeure de disposer d'une industrie viable et efficace du transport aérien jouissant d'une **position concurrentielle nationale et internationale solide**, qui soit **abordable, sensible aux besoins** des usagers et des collectivités et qui, dans l'ensemble, **satisfasse aux besoins de tous les Canadiens**. »<sup>1</sup>*

Les recommandations suggèrent de nouvelles démarches pour les divers paliers de gouvernement, les compagnies aériennes et les groupes d'intérêt, et offrent des points de vue sur ce que chacun peut apporter pour assurer la souplesse et la compétitivité d'une industrie du transport aérien qui sert les Canadiens à court et à long terme. Les recommandations portent également sur les questions de la propriété canadienne des transporteurs, le rôle de l'accès au transport aérien dans le développement économique, notamment pour les collectivités éloignées ou rurales, et la participation des autres ministères fédéraux et des autres paliers de gouvernement à l'application de solutions.

---

<sup>1</sup> *Budget des dépenses 2002-2003 – Rapport sur les plans et priorités*, Transports Canada

## **Profil de l'industrie canadienne du transport aérien**

---

L'acquisition de Canadian Airlines Corporation (CAC) par Air Canada (AC) et l'intégration subséquente de ces activités a été un processus coûteux et confus, compliqué par les difficultés de fusion des groupes syndiqués, les craintes qui ont suivi les événements du 11 septembre, les dépenses et les retards supplémentaires occasionnés par les nouvelles mesures de sûreté et la disparition de la demande des voyageurs d'affaires de haut rendement. La restructuration n'est pas terminée. Elle a à peine commencé.

Plusieurs tendances intéressantes se dessinent. La première est que, bien que nous évoluions aujourd'hui dans un monde différent, comparativement à 1999, la capacité globale du secteur des vols intérieurs a peu changé.<sup>2</sup> Si elle suivait de près l'économie, elle aurait dû croître beaucoup plus qu'elle ne l'a fait, même en tenant compte des conséquences de 2001.

La deuxième tendance est la croissance explosive des options à bas prix, qui sont passées de 16 à 36 % des sièges-kilomètres enregistrés entre 1999 et 2002. L'industrie du transport aérien se caractérise par une capacité de récupération étonnante – la capacité intérieure perdue avec la disparition de Canada 3000 a été remplacée en moins d'un an tant par des transporteurs existants que par de nouveaux entrants. C'est tout à fait remarquable, compte tenu des incertitudes d'aujourd'hui.

Ce qui est plus important, c'est que, malgré tout ce que nous avons traversé, l'image « d'ensemble » ait pourtant si peu changé. Si notre objectif est la croissance de la concurrence, nous n'y sommes pas encore. Peut-être que trop peu de temps a passé depuis l'acquisition de Canadian Airlines Corporation par Air Canada. Peut-être que 2001 nous a désorientés. Ou peut-être que nous avons atteint un état d'équilibre : un transporteur dominant avec la part du lion et un certain nombre de transporteurs spécialisés volant à ses côtés.

Dans l'ensemble, Air Canada est presque aussi dominante aujourd'hui qu'elle l'était en 2000. Sa taille ne diffère pas beaucoup de la taille combinée d'Air Canada et de CAC en 1999, tant sur les marchés internationaux que transfrontaliers. Ces marchés ont connu peu de croissance de la concurrence, sinon aucune – en fait, le nombre de transporteurs canadiens exploitant des vols transfrontaliers ou internationaux a connu des baisses.

---

<sup>2</sup> Voir les tableaux Statistiques d'exploitation : part du marché intérieur (en nombre de sièges-kilomètres et en nombre de sièges), à la page 94.

Pour ce qui est des vols intérieurs, la part de marché d'Air Canada accuse un recul de 8 %, attribuable à sa réduction de capacité lorsqu'elle a fusionné avec Canadien International en 2000. De plus, il semble que la majeure partie de la capacité retranchée était offerte sur les liaisons court-courriers. Depuis 1999, le total des sièges offerts sur le marché intérieur a baissé de 3 %, mais le nombre de sièges-kilomètres a augmenté de 5 %.

WestJet a fait des progrès énormes ces dernières années, passant d'une part de marché de 4,26 % à 14,16 % entre 1999 et 2002. Les services à bas prix, dont ceux de Tango, connaissent un boom : 36 % à l'été 2002, comparativement à 16 % en 2000. Le nombre de villes bénéficiant de services de plusieurs concurrents a également connu une hausse importante, passant de 17 à 24 escales avec services assurés par plusieurs concurrents toute l'année durant, en 2002.

Les services aux collectivités plus petites restent problématiques, car les chiffres semblent soutenir l'allégation que les services sur certaines régions ont diminué. D'autres réductions pourraient avoir lieu lorsque Air Canada pourra abandonner des dessertes à la fin de l'année en cours. Bien que la capacité actuelle puisse être d'une « importance appropriée » pour la demande existante selon la perspective des transporteurs, des problèmes restent encore à résoudre pour ce qui est de l'offre de services régionaux aux Canadiens.

Si l'on regarde les aéroports servis par d'importants exploitants dans le sud du Canada, plus de la moitié sont desservis par plusieurs transporteurs : 39, comparativement à 35 desservis par un seul transporteur aérien. Si l'on y ajoute les aéroports servis par des appareils à turbopropulsion, y compris ceux du Nord, le tableau change : 152 escales desservies par un seul transporteur comparativement à 92 desservies par plusieurs.

Les récents nouveaux entrants ont tendance à suivre le format « à bas prix » du service direct de base. Ceux-ci comprennent Jetsgo et CanJet, qui offrent des services réguliers. Skyservice/Conquest a lancé un nouveau produit de services affrétés intérieurs. Le nombre de nouveaux entrants régionaux a été modeste. À l'exception de Hawkair en Colombie-Britannique, les autres ont eu peu de conséquences sur la concurrence à l'échelle nationale, et l'un d'eux, Bay Chaleur, a fermé ses portes.

### **Perspectives futures**

Peu importe ce à quoi l'avenir ressemblera, il sera très différent d'aujourd'hui. Westjet envisage son expansion sur le marché américain d'ici quelques années et espère le faire en collaboration avec un partenaire américain. Cela assurerait aux

Canadiens un service transfrontalier régulier à bas prix, toute l'année durant, et offrirait un concurrent canadien sur le marché transfrontalier d'Air Canada.

Un deuxième changement important est la répugnance peu surprenante que la plupart des transporteurs montrent à l'endroit des fusions et des acquisitions. Comme l'a découvert Air Canada, ces opérations sont émotives, coûteuses et compliquées. Les transporteurs intérieurs aux États-Unis semblent désormais adopter le modèle de l'alliance, où un certain nombre de compagnies aériennes s'unissent, partagent des vols, reconnaissent les programmes de grands voyageurs les uns des autres, etc. Ce plan a déjà été adopté par UAL et US Airways, et leur permet de réserver et d'assurer la correspondance des passagers sur leurs propres vols et sur les vols de l'autre transporteur, de partager des vols et d'accepter l'échange des milles de grands voyageurs de chacun. Cette entente, qui ne prévoit aucune participation au capital et permet aux deux transporteurs aériens de rester des entreprises distinctes, et très éloignées, est une manœuvre beaucoup moins risquée que leur tentative de fusion avortée, il y a deux ans. Selon l'évolution de l'industrie canadienne, des ententes semblables pourraient être possibles ici.

Le troisième changement est le chemin emprunté par Air Canada, qui offre des produits de transport aérien « au détail ». Offrant auparavant des services complets à coût élevé, Air Canada tente de mettre au point des produits qui satisfassent aux besoins de tous les voyageurs : services directs à bas prix (Tango), services haut de gamme (Jetz), services à bas prix avec correspondances (Zip) et services complets et réseau régional (réseau principal AC et Jazz). Seul le temps nous confirmera la réussite du passage de la stratégie d'une personne pour chaque place (gestion de la capacité) au nouveau paradigme, celui d'une place pour chaque personne (optimisation des créneaux), mais il est clair que de tenter de satisfaire la nouvelle demande exclusivement au moyen de produits haut de gamme ne fonctionnera pas.

#### **Note à propos des chiffres**

*L'importance du secteur du transport aérien peut être mesurée de plusieurs façons. Dans le présent rapport, nous utilisons une mesure standard, celle des sièges-kilomètres. Bien que cette mesure n'offre qu'une image partielle, c'est une façon relativement directe de décrire le secteur du transport aérien et elle fournit un aperçu de l'évolution du profil de l'industrie. Là où des données plus détaillées sont utiles, comme pour les services intérieurs, le nombre de sièges offerts est également utilisé comme point de comparaison.*

*À moins d'indication contraire, la Direction générale de la politique du transport aérien de Transports Canada a fourni les données citées dans le présent rapport à partir de statistiques tirées du Official Airline Guide, publié par Back Associated. L'auteure a fait tout ce qui était en son pouvoir pour en assurer l'exactitude et toute erreur n'est imputable qu'à elle-même.*

# **Perspectives d'intervention gouvernementale à long terme dans l'industrie du transport aérien**

---

## **Politique du transport aérien**

La politique canadienne en matière de transport aérien repose actuellement sur quatre éléments de base : la propriété canadienne, les accords bilatéraux réciproques de services réguliers internationaux, la déréglementation du transport aérien intérieur et le passage à l'approche « utilisateur-payeur ». Dans la présente section, nous traiterons de l'effet de ces politiques sur les objectifs gouvernementaux d'efficacité, de viabilité, d'abordabilité et de concurrence intérieure et internationale.

## **Propriété canadienne : fait « AU Canada » et « POUR le Canada »?**

À l'heure actuelle, le libre accès aux cieux canadiens ne s'étend pas aux transporteurs appartenant à des intérêts étrangers. La propriété et l'exploitation des compagnies aériennes doivent être à 75 % aux mains de Canadiens. Il y a des raisons à cela. Les États, y compris le Canada, négocient des accords bilatéraux de transport aérien au nom de leurs transporteurs nationaux. Les entreprises appartenant à des Canadiens offrent des emplois de haute qualité, des sièges sociaux au Canada et des entreprises qui ont une bonne connaissance du marché canadien et qui ont intérêt à ce qu'il prospère.

Le présent gouvernement tient pour acquis que les compagnies aériennes appartenant à des Canadiens sont plus avantageuses pour les Canadiens et que l'intrusion de transporteurs étrangers ou d'une propriété étrangère déstabiliserait le réseau de propriété canadienne et, surtout, laisserait le Canada avec une partie essentielle de son réseau de transport entre les mains indifférentes de non-Canadiens.

Le gouvernement soutient l'option « fait au Canada » pour plusieurs raisons. Les transporteurs canadiens voient le marché intérieur comme une occasion d'accroître la valeur pour les investisseurs. Mieux ils servent les Canadiens, meilleurs seront leur rendement sur investissement. Les transporteurs canadiens employaient 83 000 personnes en 2000.<sup>3</sup> Des transporteurs aériens étrangers allant et venant à volonté sur le marché canadien pourraient causer des préjudices aux transporteurs existants, déstabiliser le marché et compromettre les emplois dans le secteur. Cela pourrait conduire au scénario cauchemardesque de transporteurs aériens canadiens faibles, d'absence d'intérêt des investisseurs et d'absence de services adéquats de transporteurs, étrangers ou nationaux – c'est-à-dire d'absence de

---

<sup>3</sup> *Les transports au Canada 2001, Rapport annuel*, Transports Canada

services qui répondent adéquatement aux besoins du Canada, notamment dans les régions éloignées ou rurales.

Dans cette perspective, la politique du « fait au Canada » peut être perçue comme le meilleur de deux mondes : des Canadiens qui exploitent leurs propres compagnies aériennes, avec les avantages inhérents d'emplois de haute qualité, de sièges sociaux au pays et de processus décisionnel qui tiennent au moins compte de considérations nationales. Ainsi, nous ne laisserons pas d'importantes liaisons aériennes et un secteur du transport aérien valant 4,2 milliards de dollars<sup>4</sup> aux caprices des transporteurs étrangers.

Toutefois, la propriété canadienne ne devrait pas être considérée comme avantageuse d'une façon dogmatique. Évidemment, la politique du « fait au Canada » est bonne pour les transporteurs canadiens. Mais mène-t-elle à une plus grande efficacité ou viabilité? Mène-t-elle au renforcement de l'environnement concurrentiel? Et surtout, est-elle bonne pour le Canada?

Pour la plupart des autres secteurs, la réponse du gouvernement est qu'un marché ouvert est meilleur pour le Canada qu'un marché fermé. Par exemple, l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA) a généré les avantages suivants :

*« L'ALENA a donné aux producteurs canadiens la possibilité de réaliser leur plein potentiel en étendant leur sphère d'activités à un marché nord-américain plus vaste, mieux intégré et plus efficace [...] les avantages que cette concurrence accrue et cette intégration du marché procurent aux consommateurs incluent des prix plus avantageux, un choix élargi de produits et des produits et services de meilleure qualité. »<sup>5</sup>*

Ce qui soulève la question : si des marchés ouverts offrent tous ces avantages, pourquoi ce principe ne s'appliquerait-il pas à l'aviation commerciale?

L'expression « fait au Canada », ou « propriété canadienne », implique que les méthodes et les décisions commerciales des transporteurs canadiens englobent d'une façon ou de l'autre les intérêts nationaux élargis, ainsi que leurs propres intérêts personnels. Toutefois, dans un environnement déréglementé, le gouvernement a peu de prise sur les décisions des compagnies aériennes et ne peut utiliser les transporteurs comme outils de ses politiques socio-économiques.

Nos compagnies aériennes n'ont absolument pas l'obligation d'être vertueuses. Elles n'ont pas à servir les collectivités si elles ne le désirent pas. Elles n'ont pas à fixer les prix de façon à encourager les Canadiens à voyager. Elles n'ont pas à « acheter canadien ». Leurs « maîtres » ne sont ni la population canadienne, ni ses

---

<sup>4</sup> *Les transports au Canada 2001, Rapport annuel*, Transports Canada

<sup>5</sup> Site Web du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international : *Vue d'ensemble de l'ALENA*

buts communs, mais le marché, les actionnaires et les clients. La feuille d'érable sur la queue des avions d'Air Canada n'est pas un symbole d'identité nationale. C'est un logo d'entreprise.

« Fait au Canada » laisse croire à un résultat impossible à obtenir – un avantage social accordé à toute la collectivité par une industrie du secteur privé. Par conséquent, lorsque les transporteurs, surtout Air Canada, ne respectent pas nos objectifs « canadiens », la population se sent trahie.

Cette attente irréaliste disparaîtrait si nous réorientons la politique du transport aérien sur les mêmes principes qui guident l'ALENA et d'autres accords de libre échange, comme l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) : une politique du « fait POUR le Canada » plutôt que du « fait AU Canada ».

Une politique du « fait pour le Canada » implique que le transport aérien est un moyen permettant de parvenir à une fin, et cette fin est beaucoup plus importante que le secteur des transporteurs lui-même. « Fait pour le Canada » nous dit qu'il ne suffit pas simplement d'être produit sur place. Il faut également que ce soit bon. La nationalité et la propriété sont subordonnées à l'exigence de fournir un produit excellent, non en fonction du lieu où vous habitez, mais de ce que vous pouvez faire.

Que risquons-nous? Sur le plan économique, en 2001, le transport aérien a généré 0,4 % du PIB. **Tout** le transport commercial acheté, dont le transport aérien n'est qu'un élément, a généré 1,5 % du PIB.<sup>6</sup> Son importance relativement petite laisse supposer que les conséquences du secteur du transport aérien pour notre économie dépassent de beaucoup la taille du secteur du transport aérien lui-même : pour un petit chien, il jappe très fort.

Quatre risques précis sont reliés à un marché ouvert. Le premier touche les transporteurs canadiens, qui pourraient faire faillite. Le deuxième touche les Canadiens, qui seraient à la « merci » des forces du marché mondial. Le troisième risque réside en la perte de la « souveraineté » de l'industrie canadienne du transport aérien. Le quatrième problème est presque plus une question de moment qu'un risque en soi. Que se passera-t-il si nous ouvrons notre pays aux transporteurs étrangers, et que personne ne se présente?

Ces défis ne sont pas aussi énormes qu'ils ne le semblent à première vue. Nous vivons déjà avec beaucoup de ces incertitudes. Des transporteurs canadiens ont déjà fait faillite. Nous sommes, et nous avons été, à la « merci » des forces du marché depuis la déréglementation de l'industrie du transport aérien. À part Air

---

<sup>6</sup> *Les transports au Canada 2001, Rapport annuel*, Transports Canada

Canada, qui était tenue de desservir toutes les localités desservies par AC, Canadian Airlines Corporation (CAC) et leurs transporteurs régionaux pendant une période de trois ans qui prend fin cette année, on a vu des transporteurs abandonner (et reprendre) des liaisons pendant plus d'une décennie. Les transporteurs canadiens desservent des localités pour des motifs de rentabilité économique; rarement, voire jamais, pour des motifs de sens civique.

La crainte que des transporteurs étrangers affaibliraient substantiellement nos transporteurs existants ne tient pas compte de l'avantage naturel dont jouissent les compagnies aériennes canadiennes et dont elles continueraient de jouir même sous un régime plus ouvert. Elles connaissent le marché. Leurs marques sont établies. Leurs canaux de distribution sont bien ancrés.

Une crainte souvent exprimée est que la solution du « fait au Canada » pour les transporteurs aériens protège les Canadiens des transporteurs étrangers qui « trieraient sur le volet » les meilleures liaisons, délaissant les liaisons déficitaires. Cet argument ne tient pas. Air Canada dessert des destinations « au-delà des portes d'entrée » afin de renforcer l'apport à son réseau ou parce que la liaison est rentable en soi. On peut supposer que tout autre transporteur à grand réseau pourrait avoir besoin d'un apport régional pour les mêmes raisons. L'analyse de rentabilité de l'essor d'un solide réseau ou d'une série de liaisons directes est tout aussi valable pour les transporteurs canadiens que pour les transporteurs étrangers.

La question de la souveraineté est peut-être la plus grave, parce qu'elle est chargée d'émotivité. Pendant les deux années où j'ai examiné cette question, les opinions que j'ai entendues sur la propriété canadienne étaient plus idéologiques que factuelles. D'un côté, certains estiment que les stratégies de commerce mondial employées dans d'autres secteurs fonctionneraient pour le transport aérien, et de l'autre, certains sont convaincus que le pays est mieux servi de l'intérieur. Pour les raisons énoncées plus haut dans la présente section, j'estime que les besoins de la souveraineté canadienne sont mieux servis par une politique du « fait **pour** le Canada ». La protection d'entreprises privées simplement parce qu'elles appartiennent à des citoyens canadiens ne permet pas nécessairement d'atteindre ce but.

Un autre « risque » est que, même après avoir libéralisé l'environnement, aucun transporteur étranger n'entrerait sur le marché canadien. Toutefois, il faut faire une distinction entre la réaction du marché et la politique gouvernementale. La première témoigne simplement de ce que font les entreprises. La deuxième détermine les règles du jeu en fonction desquelles les entreprises agissent et se livrent concurrence. Le gouvernement n'a pas comme rôle d'accroître la concurrence. Le gouvernement a pour rôle de créer un environnement, et de laisser les réalités du

marché intervenir, à l'intérieur de règles qui, d'après le gouvernement, servent les meilleurs intérêts du pays. Si le gouvernement devait réorienter sa politique demain, il faudrait encore des années pour ressentir les conséquences de ce changement.

### **Stimuler la concurrence : le bien-fondé n'est plus à justifier, c'est le moment qui reste à choisir**

Le statu quo s'efforce de maintenir un équilibre entre protéger une industrie canadienne clé et permettre la concurrence. À sa défense, étant donné la position chancelante actuelle de nombreux transporteurs, une attitude attentiste peut être considérée comme prudente. Toutefois, cette prudence a son prix. À long terme, si le Canada ne s'engage pas rapidement dans la libéralisation, non seulement perd-il du temps, mais compte tenu de la fluidité de l'environnement mondial, il pourrait être contraint de réagir aux initiatives d'autres pays, plutôt que de définir son propre programme de « libre échange des services de transport aérien ». Un sursis à court terme serait plus agréable s'il n'avait pas pour conséquence, comme cela a été le cas, le maintien de la dominance d'un transporteur, et l'effet de son ampleur pour le Canada.

En fait, le spectre de la dominance d'Air Canada suscitait certaines craintes au moment de la rédaction du projet de loi C-26. Dans la réponse officielle du gouvernement au rapport du Comité permanent des transports intitulé *La restructuration de l'industrie canadienne du transport aérien : favoriser la concurrence et protéger l'intérêt public*, le ministre des Transports affirmait :

*« Le gouvernement du Canada a à cœur de créer une industrie du transport aérien prospère et contrôlée par des Canadiens. Le but du gouvernement est de favoriser la concurrence de la part des transporteurs canadiens. Pour y arriver, il veille à ce que les conditions nécessaires soient en place pour attirer la concurrence de la part des nouveaux transporteurs comme des transporteurs existants. **S'il y a des problèmes de concurrence dans l'avenir, le gouvernement examinera quelles autres mesures pourraient être nécessaires.***

*« En outre, même si aucune discussion n'est prévue à l'heure actuelle avec les États-Unis sur ces recommandations, **le gouvernement n'a pas écarté ces options comme points de discussion dans l'avenir, dans le cas où il y aurait des problèmes de concurrence qui ne pourraient pas être résolus par les transporteurs canadiens.** »*  
(c'est l'auteure qui souligne)<sup>7</sup>

#### *Le dilemme d'Air Canada*

L'importance d'Air Canada pour les Canadiens ne peut être mesurée simplement par la part de marché, mais aussi par le fait qu'elle est un catalyseur pour les

---

<sup>7</sup> Réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent des transports intitulé *La restructuration de l'industrie canadienne du transport aérien : favoriser la concurrence et protéger l'intérêt public*, 17 février 2000

entreprises, le commerce et le tourisme mondiaux et locaux. C'est le seul transporteur du pays qui offre des services de transport complets, avec partenaires internationaux, fréquences élevées, points et avantages pour grands voyageurs et correspondances sans discontinuité sur plus de 800 destinations intérieures, transfrontalières et internationales par son propre réseau et par son partenariat avec Star Alliance. Elle dispose d'un éventail croissant de services, y compris ceux de Tango, sa filiale populaire et controversée, les services régionaux récemment rebaptisés Jazz et le transporteur à bas prix Zip, au lancement imminent. Elle réinvente sa façon de faire des affaires.

En toute justice, Air Canada porte également un héritage des jours où elle était une société d'État. Même aujourd'hui, 14 ans après sa privatisation, beaucoup sont ceux qui croient toujours qu'elle appartient au gouvernement ou, du moins, que celui-ci participe à son exploitation. Ce n'est pas le cas. Toutefois, elle doit encore satisfaire un certain nombre d'exigences gouvernementales uniques en vertu de la *Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada*. Par exemple, c'est le seul transporteur assujéti à toutes les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*. Jusqu'à récemment, la propriété individuelle d'actions d'Air Canada était limitée à 15 %.

Air Canada a été dépeinte comme étant arrogante et insensible, voire même comme une brute intransigeante. Bien que cela puisse être partiellement vrai, je crois que cette image négative est amplifiée exagérément par la taille même de la société aérienne, ainsi que par le fardeau de son histoire. Nous jugeons Air Canada selon des normes différentes. Ce qui serait acceptable s'il s'agissait d'un concurrent parmi tant d'autres, ne l'est plus lorsqu'il détient une part de marché aussi grande et relativement intacte après tant d'années.

Au début de la « restructuration » en 2000, Air Canada, ayant fait récemment l'acquisition de Canadien International, détenait environ 77 % du marché, mesuré en nombre moyen quotidien de sièges-kilomètres.<sup>8</sup> Étonnamment, malgré tout ce qui est survenu au cours de la dernière année, y compris l'expansion de Westjet et l'arrivée de nouveaux transporteurs, Air Canada détient ENCORE 73 % du marché en 2002. Cela laisse supposer que la concurrence a peut-être enlevé à AC la plus grande part possible et que toute autre évolution du marché sera petite et progressive. Entre parenthèses, en procédant à une projection en ligne droite et en supposant qu'il n'y aura aucune croissance importante du marché, si Air Canada continue de perdre en moyenne 2 % du marché par année, il faudrait jusqu'en 2008

---

<sup>8</sup> Statistiques d'exploitation quotidiennes, transporteurs aériens réguliers, moyenne quotidienne, juillet 2000 (Source : base de données du *Official Airline Guide* de Back Associated), préparées par Transports Canada, 17 juillet 2001

pour qu'Air Canada se retrouve avec une part relativement plus concurrentielle de 60 % du marché.

Si cette hypothèse s'avérait exacte, la dominance d'Air Canada, tant sur le plan de la taille absolue que sur le plan des produits, se maintiendra sans beaucoup changer, sinon pas du tout, dans un avenir rapproché. Le transporteur ne pourra réduire sa part de marché que de façon très relative : il ne peut atteindre la rentabilité en se faisant plus petit. À mon avis, cela conduit à une situation intenable où le public dépend trop d'un seul transporteur privé.

Les préoccupations immédiates à propos de la croissance de la concurrence sont suffisamment importantes pour que le gouvernement prenne de nouvelles mesures dès maintenant afin d'accroître la concurrence par un régime plus libéralisé plutôt que d'attendre des conditions optimales.

### *Une politique à la croisée des chemins*

Les transporteurs canadiens réussiront-ils à surmonter la dominance d'Air Canada sans changement à la politique actuelle? Nous sommes à la croisée des chemins. D'un côté, ne rien risquer et espérer que l'industrie du transport aérien finira par évoluer vers un équilibre entre notre dépendance envers Air Canada et l'accroissement du choix d'autres transporteurs canadiens. De l'autre côté, agir dès maintenant : il faut définir une nouvelle politique-cadre pour ouvrir le marché de l'aviation au commerce libéralisé.

De nouvelles possibilités ne sont pas sans danger. Il est difficile pour toute industrie de passer d'un marché protégé à un marché ouvert. Certains transporteurs peuvent s'affaiblir ou ne pas survivre à la transition. Tout dépend du choix des consommateurs et de l'aptitude des transporteurs à s'adapter au nouveau marché si certains survivent, si certains prospèrent et si certains font faillite. Le potentiel d'une grande réussite ne vient qu'avec un grand risque.

### **Élaboration d'une nouvelle politique-cadre**

Si la libéralisation est la meilleure approche pour le Canada, la prochaine question est de savoir quelle est la meilleure stratégie pour y parvenir. Deux avenues différentes sont possibles. La première consiste à libéraliser les accords existants progressivement, en procédant par petites étapes. La deuxième façon – et à mon avis, la meilleure – consiste à partir d'une toile vierge et de broser le tableau d'une nouvelle politique-cadre qui serve d'abord les intérêts du Canada et qui définisse un programme novateur et de grande envergure pour les services de transport aérien.

### *Libéralisation du transport intérieur et du transport international : deux côtés d'une même médaille*

Le Canada fait présentement la distinction entre la politique « intérieure », qui peut être décidée par le gouvernement fédéral de façon indépendante, et la politique « internationale », qui exige une entente internationale. Comme les passagers ne voyagent pas en suivant les rubriques des politiques mais plutôt leurs propres itinéraires, il y a beaucoup de chevauchement dans la réalité entre les services de transport aérien « intérieurs » et « internationaux ».

Le marché intérieur soutient le marché international, et vice-versa. Dans un monde qui rétrécit au point où on peut faire des affaires dans un pays et vivre dans un autre, où une personne peut tout aussi bien visiter des parents à Hong Kong qu'à Regina, les distinctions entre « intérieur » et « international » deviennent artificielles et non pertinentes. C'est pourquoi nous nous penchons sur les options de libéralisation dans la section suivante comme un ensemble homogène plutôt que comme deux séries secondaires de politiques intérieures ou de politiques internationales.

#### *Points à négocier*

Chaque avenue de la libéralisation doit être explorée à l'intérieur d'une nouvelle politique-cadre. Les changements peuvent aller de très importants : propriété étrangère de transporteurs canadiens, à relativement modestes : étendre l'accès des transporteurs étrangers au trafic intérieur (cabotage). La clé n'est pas de savoir si les changements sont importants ou modestes, mais s'ils servent des buts canadiens.

#### **Chemins de la libéralisation : propriété étrangère**

Une façon d'améliorer le potentiel de concurrence est de permettre la propriété étrangère de transporteurs canadiens. Aussi appelé « droit d'établissement » ou « présence commerciale », ce modèle de propriété exige une direction au Canada qui entraîne des investissements au Canada : sièges sociaux, emplois, etc. De même, cette option permettrait également aux transporteurs étrangers d'acheter des parts majoritaires d'un transporteur intérieur. Toutefois, un transporteur intérieur appartenant à des intérêts étrangers ne pourrait concurrencer Air Canada sur un pied d'égalité. Le Canada n'accorderait pas de droits de desserte internationaux à une société aérienne appartenant à des intérêts étrangers et exploitant des services intérieurs, tant parce que la législation en vigueur l'interdit, que parce que le partenaire de l'accord bilatéral pourrait trouver cette pratique inacceptable. Toutefois, il serait possible d'assurer des correspondances inter-transporteurs ou d'exploiter

des vols à codes partagés avec d'autres transporteurs internationaux, ce qui constituerait un choix de remplacement à Air Canada et au réseau Star Alliance.

Un transporteur exploité à partir du pays, peu importe à qui il appartient, offre de nombreux avantages fondamentaux pour le Canada. L'entreprise et ses employés paient des impôts canadiens et vivent (et dépensent) dans nos collectivités. Il est vrai que les décisions seraient prises sur le plan commercial, sans intégrer les stratégies sociales, mais nous connaissons déjà cette situation dans le cas des transporteurs canadiens et même dans le cas des entreprises privées canadiennes en général.

Un autre avantage potentiel est celui que connaîtraient les transporteurs de troisième niveau qui souhaitent jouer le rôle de transporteurs d'apport pour un réseau. Une société aérienne intérieure appartenant à des intérêts étrangers qui auraient des ramifications internationales pourrait être intéressée à développer un apport régional. Cela pourrait accroître les occasions de concurrence sur les liaisons régionales et fournir aux plus petits transporteurs un partenariat autre que celui d'Air Canada/Star Alliance.

Une autre avenue, moins radicale, consisterait à accroître le pourcentage prévu dans les dispositions sur la propriété étrangère, qui passerait ainsi de 25 % à 49 %. Certains estiment que cette augmentation aurait des effets positifs sur l'aptitude des transporteurs canadiens à accroître l'investissement et à construire des alliances. D'autres s'inquiètent de ce qui serait une façon détournée de permettre le contrôle des transporteurs canadiens. Somme toute, il est très probable que cette disposition ne changerait pas grand-chose au départ, et qu'elle pourrait offrir certaines nouvelles options et possibilités dans l'avenir.

### **Chemins de la libéralisation : amélioration des accords bilatéraux**

À titre provisoire, le gouvernement pourrait choisir de garder inchangées les règles de propriété et d'étendre les options concurrentielles en libéralisant les accords bilatéraux existants. Bien que cette méthode ne comporte pas les avantages potentiels pour le Canada reliés aux sièges sociaux ou aux emplois, elle pourrait permettre au secteur du transport aérien d'accéder relativement rapidement à un environnement commercial plus conforme à la situation contemporaine.

Les services de transport aérien international de passagers sont régis par des négociations bilatérales des droits de circulation, d'un gouvernement à l'autre. Le niveau de restriction ou de libéralisation de chacun des quelque 70 accords signés par le Canada varie considérablement. Le Canada a fait preuve d'une approche constante, bien que prudente, à une plus grande libéralisation de ces accords.

La caractéristique première des accords bilatéraux est leur symétrie et le fait qu'ils sont largement fondés sur les stratégies internationales des transporteurs. Si le Canada négocie avec un régime restrictif, l'accord final sera plutôt restrictif, lui aussi.

Un pays engage des négociations parce qu'un (ou plusieurs) de ses transporteurs internationaux est intéressé à un marché. À quelques exceptions près, le Canada n'accordera pas à des transporteurs étrangers plus de liberté au Canada que ce que le gouvernement étranger correspondant est disposé à accorder aux transporteurs canadiens dans son pays, ce qui garantit que les négociations tiennent compte des intérêts des transporteurs canadiens.

Toutefois, déjà en 1994, le gouvernement canadien reconnaissait l'existence d'un « intérêt canadien » plus large qui était en jeu dans les résultats négociés. Dans un document de 1994, ***La politique canadienne sur le transport aérien international***<sup>9</sup>, le gouvernement indiquait que :

*« Le rôle et le défi du gouvernement consistent à formuler un ensemble précis et cohérent d'objectifs, de stratégies et de politiques qui sert au mieux l'intérêt national. Les objectifs suivants, qui servent au mieux l'intérêt national, sont établis aux fins d'une politique canadienne sur le transport international :*

- *Fournir aux Canadiens un meilleur service aérien international.*
- *Appuyer nos objectifs au chapitre du commerce international, des affaires et du tourisme.*
- *Répondre aux besoins des aéroports et des exportateurs.*
- *Voir à ce que les consommateurs soient protégés et reçoivent tous les renseignements nécessaires pour faire les choix qui conviennent le mieux à leurs besoins en matière de déplacement.*
- *Créer un environnement qui favorise la croissance de l'industrie du transport aérien. »*

Dans le même document, le gouvernement autorisait, pour la première fois, un accès limité aux transporteurs étrangers même si les transporteurs canadiens n'étaient pas intéressés à servir le marché étranger correspondant en retour. Ces droits étaient limités à deux vols par semaine et excluaient Toronto. Icelandair a été le seul transporteur à profiter de cette option, assurant des vols sur Halifax, et, après plusieurs années de lobbying par Icelandair et la région d'Halifax, était autorisé à exploiter trois vols supplémentaires par semaine (dont deux qui auraient pu desservir Montréal ou Winnipeg). Toutefois, Icelandair a rapidement quitté le marché canadien. Certains ont laissé entendre que la limite de deux vols par semaine était une quasi-garantie d'échec et que cette disposition n'allait pas assez loin pour répondre aux intérêts des consommateurs, favorisant plutôt les intérêts des transporteurs canadiens en général, et ceux d'Air Canada en particulier. Les options de vols supplémentaires étaient donc « trop peu, trop tard ».

---

<sup>9</sup> *La politique canadienne sur le transport aérien international*, TP12276, décembre 1994

Toutefois, c'est un exemple utile de la façon dont le gouvernement du Canada a accordé des droits de circulation à un transporteur étranger et servi des intérêts plus larges. Le service sur l'Islande peut ne pas avoir fait beaucoup pour les transporteurs canadiens, mais il a amené des milliers de personnes à Halifax, non seulement comme touristes, mais aussi comme acheteurs d'un large éventail de produits canadiens haut de gamme.

En 2001, le gouvernement lançait un examen de sa politique de 1994 et un document de travail détaillé était publié en avril de cette année-là, reconnaissant que :

*« Dans le passé, la méthode canadienne de négociation mettait l'accent sur les intérêts des principaux transporteurs nationaux, tandis que les efforts déployés maintenant visent à établir un équilibre entre les intérêts des compagnies aériennes, des aéroports, des collectivités canadiennes et des consommateurs. En fonction de ces intérêts, le Canada négocie de plus en plus d'accords bilatéraux qui prévoient un échange élargi des droits et un assouplissement de la réglementation. Les nouvelles perspectives de service et la diminution de l'intervention gouvernementale dans les choix commerciaux des transporteurs ont pour objet d'accroître la concurrence et d'améliorer l'efficacité des marchés. »<sup>10</sup>*

Dans le même document, le gouvernement reconnaissait aussi que :

*« [...] l'administration d'une nouvelle politique sur le transport aérien international serait plus facile et prêterait moins à controverse si les objectifs tenaient compte de la nécessité d'adopter une plus grande libéralisation et précisaient la façon d'établir un équilibre entre les intérêts de tous les intervenants. »*

Malheureusement, le suivi du processus de consultation a été retardé à la suite des événements du 11 septembre. Outre une annonce récente (mai 2002), qui permet maintenant à tous les transporteurs canadiens de présenter une demande en vue d'exploiter des services internationaux réguliers, peu importe l'importance des marchés de transport aérien, le gouvernement a affirmé que :

*« D'autres questions soulevées, telles que la libéralisation de l'approche du Canada envers des négociations aériennes bilatérales, seront étudiées lorsque l'industrie canadienne du transport aérien se sera complètement remise du ralentissement économique récent et des événements du 11 septembre 2001. »<sup>11</sup>*

Sur le plan pratique, il est probable qu'Air Transat soit le seul transporteur en position de profiter de la nouvelle politique. Ce qui est plus inquiétant, c'est que nous ne savons pas combien de temps il faudra à l'industrie du transport aérien pour se rétablir (ni exactement ce que « rétablissement » signifie dans ce contexte). Si le gouvernement attend des conditions idéales, nous pourrions attendre encore

---

<sup>10</sup> *Politique du Canada sur les services aériens réguliers internationaux – Questions à étudier, 2001*

<sup>11</sup> Communiqué de presse de Transports Canada n° H051/02, 21 mai 2002 : *Le ministre des Transports annonce une nouvelle politique pour les services aériens réguliers internationaux*

longtemps avant de poursuivre une politique qui assure un équilibre entre tous les besoins des groupes d'intérêt et qui permette un régime plus libéralisé.

### **Chemins de la libéralisation : Ciels ouverts**

Les accords bilatéraux offrent beaucoup de latitude en ce qui a trait au degré de libéralisation entre deux pays. Par exemple, depuis 1995, l'accord « Ciels ouverts » est en vigueur entre le Canada et les États-Unis. Tous les transporteurs canadiens et américains sont autorisés à exploiter des vols sur toutes les liaisons transfrontalières, sans restriction. Toutefois, le cabotage, ou droit des transporteurs étrangers à assurer du trafic intérieur, n'est pas permis.

Malgré cette limitation, le trafic transfrontalier est passé de 13,6 millions de passagers en 1994 jusqu'à près de 20 millions en 1999.<sup>12</sup> Le service transfrontalier a augmenté, passant d'un total de 136 liaisons desservies en 1996 à 186 en 1999. Les transporteurs canadiens en ont profité tout autant que les transporteurs américains. En 1995, 70 transporteurs canadiens et 66 transporteurs américains assuraient des liaisons transfrontalières. En 1999, ces chiffres avaient augmenté à 96 transporteurs canadiens et 90 transporteurs américains.<sup>13</sup> Bien que le marché transfrontalier Canada-États-Unis soit peut-être unique sous certains aspects, des avantages équivalents pourraient découler d'accords semblables, ou même plus libéralisés, que nous pourrions conclure avec d'autres pays. De même, le Canada et les États-Unis pourraient étendre leur version actuelle des « Ciels ouverts » pour y inclure le cabotage.

Toutefois, une libéralisation accrue, par exemple par l'octroi de droits de cabotage aux transporteurs étrangers, est d'une utilité limitée à moins de s'inscrire dans le contexte plus large d'une politique commerciale libéralisée du transport aérien.

### **Chemins de la libéralisation : options multilatérales**

Tandis que l'industrie du transport aérien connaît encore des négociations bilatérales, le reste de l'économie semble se diriger vers un monde commercial « sans frontières », fondé sur des mécanismes régionaux comme l'ALENA ou sur des mécanismes mondiaux, comme l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).

Ces dernières années, on a reconnu que l'industrie du transport aérien était en retard sur son siècle, et un certain mouvement s'est opéré vers des accords

---

<sup>12</sup> Source : *Vision fondée sur l'équilibre* (rapport du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*), juin 2001

<sup>13</sup> Transports Canada, Direction générale de la politique du transport aérien

multilatéraux. L'Union européenne jouit maintenant d'un « espace aérien commun » qui permet les fusions et les prises de contrôle transfrontalières de compagnies aériennes et permet aux transporteurs aériens d'un État membre de créer des filiales dans d'autres États membres. Le gouvernement américain a conclu un accord multilatéral d'ouverture des espaces aériens avec quatre pays de l'Asie-Pacifique.

Le gouvernement canadien semble envisager plus sérieusement les options multilatérales et a récemment publié un document de consultation sur les services de transport aérien dans le cadre de l'AGCS, qui invite aux observations sur le caractère souhaitable de l'inclusion d'une plus vaste gamme de services de transport aérien et d'États.

*« On passera en revue l'exclusion actuelle des droits de trafic et des services liés à l'exercice de ces droits (p. ex., l'inclusion des services aériens réguliers et non réguliers, la navigation aérienne et l'exploitation des aéroports). Les membres examineront également les moyens d'appliquer éventuellement l'AGCS au transport aérien. Si des changements importants sont mis en œuvre, cela pourrait se traduire par un abandon progressif du cadre bilatéral actuel. »<sup>14</sup>*

De même, des groupes commencent à réfléchir à des « espaces aériens communs » dans d'autres régions du monde. On a notamment songé à la formation d'un espace aérien transatlantique commun (TCAA) entre les États-Unis et l'Europe, proposition qui a été avancée par l'Association des compagnies européennes de navigation aérienne.<sup>15</sup>

Bien que le TCAA soit encore loin d'être concrétisé, il serait intéressant de s'attarder aux avantages et aux inconvénients de ce projet, dans une perspective canadienne, pour voir s'il mérite que nous y travaillions ou que nous le défendions sérieusement. Comme l'a indiqué le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, malgré le peu de soutien à ce stade pour le TCAA, « le Canada ne peut se permettre de ne pas être partie à tout accord futur, étant donné les liens solides qu'il a établis avec les États-Unis et certains États membres de l'UE ». <sup>16</sup>

### **Chemins de la libéralisation : équilibrer les avantages pour les transporteurs et pour les Canadiens**

Le Canada a le loisir d'agir unilatéralement lorsqu'il le fait clairement dans l'intérêt des Canadiens. Toutefois, dans la pratique, les interventions unilatérales sont

---

<sup>14</sup> Services 2000, Services de transport aérien, *Document de consultation rédigé en prévision des négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au sujet de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS)*, préparé par Transports Canada

<sup>15</sup> *Towards A Transatlantic Common Aviation Area*, AEA, [http://www.aea.be/Topics&Views/FramePage\\_topics.htm](http://www.aea.be/Topics&Views/FramePage_topics.htm)

<sup>16</sup> Source : *Vision fondée sur l'équilibre* (rapport du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*), juin 2001

controversées. La libéralisation du commerce est à l'avantage des Canadiens parce qu'elle agit de deux façons : elle offre plus de choix aux consommateurs et permet aux entreprises canadiennes une expansion sur des marchés internationaux plus importants. L'expansion des entreprises canadiennes dans le monde permet de créer plus d'emplois ici, au pays.

En principe, j'appuie les accords réciproques. Ils sont plus équitables pour le secteur d'activités touché. Ils fournissent aux négociateurs canadiens plus de « munitions ». Ils renforcent les possibilités commerciales des entreprises canadiennes. Dans un monde idéal, tous les accords de libéralisation devraient être symétriques.

Aussi importante que soit la réciprocité, elle n'est pas tout. Nous ne pouvons pas mesurer la valeur de l'industrie du transport aérien pour le Canada seulement par le nombre de billets qu'elle vend. Les compagnies aériennes font plus que de fournir du transport. Elles permettent également la croissance d'autres secteurs d'activités. Depuis le vol inaugural d'Icelandair en 1996, ce transporteur a aidé à générer plus de 14 millions de dollars en rentrées touristiques pour la Nouvelle-Écosse, d'après le gouvernement de cette province. Les chiffres n'arrêtent pas là. En 2001, les voyageurs étrangers au Canada ont généré plus de **14 milliards de dollars** en dépenses d'hébergement, de nourriture et de breuvages, d'achats au détail et d'autres produits.<sup>17</sup> Ces dépenses influent directement sur les populations de tout le Canada, dans les grandes entreprises comme les petites.

Ce qui nous mène à un principe d'échange d'avantages pour les Canadiens plutôt que pour les transporteurs. Le gouvernement a déjà reconnu le besoin d'inclure les « intérêts canadiens communs » plus larges dans le contexte des négociations de services aériens internationaux et d'équilibrer ces intérêts avec ceux des transporteurs canadiens. Cette inclusion peut mener à des mesures unilatérales du Canada, à l'occasion : lorsque les avantages de la « valeur » échangée sont évidents pour les consommateurs, par exemple, lorsqu'ils n'ont aucune conséquence sur l'industrie du transport ou lorsque les intérêts du transporteur sont clairement subordonnés à un avantage plus grand.

Une autre circonstance où le Canada pourrait vouloir agir unilatéralement serait si l'ensemble des transporteurs étaient en mesure d'exercer trop d'influence sur les projets du gouvernement en matière de commerce. Le gouvernement doit toujours être libre de négocier des accords qui soient à l'avantage des Canadiens, peu importe si le secteur canadien du transport aérien était « à bord » ou non, à court terme. Par exemple, je crois que le gouvernement du Canada a négocié l'accord Ciel ouvert de 1995 avec les États-Unis sans beaucoup de soutien de la part des

---

<sup>17</sup> Statistique Canada, Système des comptes nationaux, *Indicateurs nationaux du tourisme, Estimations du premier trimestre 2002*, numéro au catalogue : 13-009-XIB

transporteurs, au départ. Il serait malheureux que de telles occasions soient perdues simplement à cause de la trop grande importance accordée aux stratégies commerciales immédiates des compagnies aériennes et plutôt qu'aux conséquences à long terme plus larges pour les consommateurs et pour les Canadiens.

#### *Interlocuteurs de négociations de libéralisation du transport aérien*

Nous devrions d'abord regarder les États-Unis, notre plus important partenaire commercial et le plus important marché de services aériens du monde. Ce ne sera toutefois pas un processus facile, car les États-Unis ont des restrictions semblables à celles du Canada sur la propriété étrangère et sur les transporteurs étrangers desservant des lignes aériennes intérieures aux États-Unis. Pratiquement rien n'indique que cette politique soit en cours de révision par le gouvernement américain. Toutefois, cela pourrait changer, car au moins un grand transporteur, American Airlines, a demandé publiquement un accord commercial plus ouvert en matière de services aériens entre le Canada et les États-Unis. Don Carty, président et chef de la direction d'AMR (et ancien président des Lignes aériennes Canadien International) affirmait récemment, devant la Chambre de commerce de Vancouver :

*« Dans un contexte traditionnel, David Collenette, ministre fédéral des Transports, avait raison lorsqu'il affirmait récemment que les transporteurs américains hésiteraient devant le principe de l'abolition des limites à la propriété transfrontalière et d'autorisation du cabotage réciproque... mais le vent a tourné et je crois qu'un consensus se dégage rapidement parmi les compagnies aériennes américaines en faveur d'une libéralisation complète de l'aviation commerciale entre nos deux pays – en dépit du fait que cela signifiera plus de concurrence pour nous. Non seulement cette libéralisation complète facilitera-t-elle l'accroissement du service et même du commerce entre nos deux pays, mais elle injectera également une concurrence indispensable sur beaucoup de marchés intérieurs. »*<sup>18</sup>

Il est à espérer que les observations de M. Carty marqueront le début d'un programme novateur et progressiste et aideront à jeter les bases d'un nouvel accord plus libéralisé entre nos deux pays.

Aussi important que sont les États-Unis, ils ne sont pas notre seul partenaire commercial. Par exemple, le Canada devrait également négocier des libertés de l'air avec le marché commun de l'aviation de l'UE et avec nos partenaires commerciaux clés de l'Asie-Pacifique, ainsi qu'avec d'autres pays, dans la mesure où elles pourraient servir les intérêts canadiens.

---

<sup>18</sup> Allocution de Don Carty, président et chef de la direction d'AMR, Chambre de commerce de Vancouver, 27 juin 2002

## **1.0 Recommandations à propos de la politique du transport aérien : Libéralisation**

### **Généralités :**

- 1.1 Que le gouvernement du Canada crée une nouvelle politique-cadre « faite pour le Canada » pour libéraliser complètement le marché concurrentiel des services aériens à destination du Canada et à l'intérieur du pays, permettant de créer une industrie efficace et viable du transport aérien qui connaisse une solide concurrence intérieure et internationale et satisfasse les besoins de tous les Canadiens.**
- 1.2 Que le gouvernement fasse tout en son pouvoir pour conclure des accords réciproques, mais qu'il soit préparé à libéraliser des services aériens sans avantage réciproque direct ou immédiat pour les transporteurs, advenant un avantage évident pour les Canadiens et les consommateurs, et là où la libéralisation n'a aucune conséquence sur l'industrie du transport ou là où les intérêts des transporteurs sont clairement subordonnés à un avantage plus grand.**

### **Propriété étrangère :**

- 1.3 Que le gouvernement du Canada libéralise les règles de propriété actuelles pour permettre la propriété étrangère de transporteurs canadiens exploitant des vols intérieurs et un niveau de propriété à 49 % des transporteurs internationaux.**

### **Libéralisation internationale :**

- 1.4 Que le gouvernement du Canada poursuive et accélère avec rigueur un programme de libéralisation du régime bilatéral.**
- 1.5 Que le gouvernement du Canada travaille à conclure des accords de services aériens libéralisés avec des partenaires multinationaux clés et qu'il planifie l'établissement d'espaces aériens communs.**

## Déréglementation intérieure

Par une série de mesures entre 1970 et 1988, le gouvernement est passé de la réglementation totale de l'industrie intérieure du transport aérien à une déréglementation économique complète, conservant la réglementation des questions de sécurité. Avant la déréglementation, le gouvernement canadien décidait si de nouveaux transporteurs pourraient accéder au marché, des liaisons que les transporteurs pourraient (et ne pourraient pas) exploiter et du prix (élevé ou faible) que les transporteurs pourraient exiger de leurs clients. Air Canada était une société d'État, gérée par le gouvernement fédéral.

Les consommateurs n'avaient aucun rôle direct dans la définition du niveau de service, ni aucune influence sur les prix. C'est Ottawa qui en décidait, dans le cadre d'audiences tenues par un organisme gouvernemental de réglementation. À mesure que l'industrie de l'aviation civile mûrissait et que la demande croissait, la réglementation gouvernementale, plutôt que de protéger les consommateurs, ne semblait servir qu'à protéger les transporteurs des réalités du marché. Le gouvernement s'est retrouvé dans une situation sans gains, se perdant en conjectures devant un marché en mutation rapide, utilisant un outil très médiocre : un processus bureaucratique lent et compliqué.

La déréglementation visait à permettre aux transporteurs eux-mêmes de réagir directement aux conditions du marché, sans autorisation préalable du gouvernement, et de remettre les décisions sur les prix et sur l'achat aux mains des personnes directement intéressées à la transaction : les compagnies aériennes et leurs clients. La déréglementation, malgré ce que prétendent ses défenseurs les plus enthousiastes, n'entraîne pas de façon évidente une réduction des prix et un accroissement des choix. Toutefois, elle rend ces objectifs beaucoup plus réalisables qu'il n'aurait été possible dans un environnement réglementé.

Aujourd'hui, ce sont les compagnies aériennes qui surveillent le marché, et non les législateurs. Les transporteurs vont là où ils peuvent faire de l'argent, une décision complexe qui s'appuie non seulement sur le niveau de demande, mais aussi sur les coûts internes, le type de matériel disponible pour desservir la liaison, les concurrents sur cette liaison et d'autres facteurs. Il est sans cesse plus improbable, et plus inapproprié, de s'attendre à ce qu'un transporteur, Air Canada comprise, offre des services sur des liaisons qui lui font perdre de l'argent.

La déréglementation a facilité l'entrée des transporteurs sur le marché et leur a permis d'offrir exactement ce que les consommateurs veulent pour le moment. Aujourd'hui, il se trouve que les consommateurs veulent des services simplifiés à bas prix, qui représentent actuellement 36 % du marché, une part qui va croissant.

Canada 3000 qui avait environ 11 % de la capacité intérieure en sièges-kilomètres en juillet 2001 a été remplacée, en moins d'un an, par WestJet, Air Transat, Tango d'Air Canada et les plus récents entrants dans nos cieux : Skyservice/Conquest, qui assure des services affrétés, et deux nouveaux transporteurs réguliers, Jetsgo et CanJet.

Bien qu'une industrie du transport aérien déréglementée présente de nombreux avantages, cette liberté économique n'est pas sans conséquence. De nouvelles occasions signifient également de nouveaux risques, plus grands. Les transporteurs ne sont pas protégés d'une concurrence agressive, mais seulement des prédateurs évidents. Des plans d'entreprise faibles ou des erreurs de gestion les rendent rapidement vulnérables, et parfois de façon fatale. Il n'y a aucun filet d'arrêt gouvernemental et les transporteurs sont laissés à eux-mêmes pour survivre dans un marché hautement complexe et volatil. Surtout dans le cas des petites collectivités, la déréglementation permet aux transporteurs d'abandonner un marché s'il ne s'avère pas rentable – laissant certains, potentiellement, sans aucun service de transport aérien. La déréglementation empêche également le gouvernement d'utiliser l'accès au service aérien comme outil de politique économique ou sociale. Qui plus est, l'idée que la déréglementation mènerait à un état permanent de pleine concurrence pour toutes les régions a été rejetée par le marché lui-même.

Comme nous n'avons pas assisté à l'avènement de la pleine concurrence, certains voient la déréglementation comme un échec. Les services concurrentiels se sont accrus, mais Air Canada exploite encore trois sur quatre kilomètres de services aériens au Canada. Air Canada domine, pourtant elle n'est pas tenue de servir les Canadiens, sauf là où elle choisit de le faire. Néanmoins, les Canadiens dépendent massivement d'Air Canada pour les relier à d'autres collectivités et pays. Certains voudraient que le gouvernement force Air Canada à libérer de la capacité pour les autres transporteurs ou qu'il en fasse à nouveau une société d'État contrôlable.

Je crois que de telles mesures finiraient par nuire aux Canadiens. Nous avons éliminé la réglementation économique parce que l'industrie du transport aérien avait mûri et n'avait plus besoin d'une supervision paternaliste d'Ottawa. Vers la fin de l'ère de la réglementation, le processus d'établissement des taux, des liaisons et de la capacité était devenu onéreux. On disait, en boutade, que les seuls qui y gagnaient étaient l'armée d'avocats employés par les transporteurs pour défendre leurs causes devant la Commission canadienne des transports.

D'après notre expérience, la réglementation gouvernementale de l'industrie du transport aérien génère l'inefficacité et la lenteur, s'avère exagérément interventionniste et retire aux consommateurs le pouvoir de choisir. Elle enlève également tout encouragement aux transporteurs d'innover, de s'améliorer ou de

livrer concurrence. Dans la réalité, le secteur du transport aérien est extrêmement fluide. Les transporteurs doivent faire preuve d'ingéniosité, prendre des risques, réduire leurs coûts et accroître leurs rentrées. Une re-réglementation imposerait un environnement statique, qui offrirait probablement un niveau minimal de services coûteux et médiocres.

Deuxièmement, rien ne garantit que, même avec l'intervention gouvernementale la plus radicale, les Canadiens seraient mieux servis. Des décisions pourraient être prises en fonction de facteurs politiques à court terme plutôt qu'en fonction d'objectifs de politique à long terme. La pente entre l'intervention gouvernementale et les manigances gouvernementales est glissante et subjective. Plutôt que de traiter directement avec les compagnies aériennes, les Canadiens seraient assujettis aux « caprices » des organismes gouvernementaux de réglementation. Troisièmement, la réglementation n'assure absolument pas la réussite d'un transporteur ou de l'autre. Certains d'entre eux pourraient encore faire faillite ou avoir besoin que le gouvernement les tire d'embarras, et certaines localités pourraient se retrouver sans service même dans un régime réglementé.

Enfin, le monde a changé depuis 30 ans. À mon avis, la re-réglementation de l'industrie canadienne du transport aérien représente un énorme pas en arrière. Cela voudrait dire que nous, les Canadiens, sommes trop faibles pour soutenir une industrie du transport aérien indépendante par notre propre pouvoir de consommation, que nous sommes dépassés par notre géographie et que nous ne pouvons obtenir des services aériens que si notre gouvernement nous les donne. Je trouve ces arguments spécieux et insultants.

Tout d'abord, la plupart des Canadiens ne sont ni isolés, ni éloignés. Les plus récents chiffres du recensement de Statistique Canada montrent que près de 80 % des Canadiens vivent dans des centres urbains de 10 000 personnes ou plus et que 51 % habitent l'une des quatre grandes régions urbaines : les Basses Terres du Fraser en Colombie-Britannique et le sud de l'île de Vancouver, le corridor Calgary-Edmonton, la région élargie du « Golden Horseshoe » dans le sud de l'Ontario et Montréal et ses environs. On estime que plus de 80 % des Canadiens habitent à deux heures d'un aéroport offrant des services réguliers. Avec l'exception possible de certaines localités nordiques et d'autres régions éloignées, nous avons, en majorité, surmonté notre destin géographique et relevé avec succès le défi de construire notre nation par des canaux de transport est-ouest. L'idée voulant que la demande canadienne de services aériens soit si faible que les transporteurs n'auraient aucun intérêt sur de nombreux marchés est également difficile à croire.

Comparativement à d'autres pays, les Canadiens sont un groupe itinérant, arrivant au 7<sup>e</sup> rang dans le monde pour le nombre de passagers-kilomètres parcourus, au

7<sup>e</sup> rang pour le nombre de passagers par habitant et au 4<sup>e</sup> rang tant pour le nombre de passagers-kilomètres par habitant que pour le nombre de passagers-kilomètres par tranche de 1 000 \$ du PIB.<sup>19</sup> En 2001, les Canadiens ont dépensé beaucoup – 12,6 milliards de dollars – en services aériens de passagers.<sup>20</sup>

Bien que ces données ne révèlent pas toute la situation, elles viennent soutenir l'affirmation que les Canadiens sont en général des consommateurs urbains, qui, malgré les dimensions du pays et sa population modeste, dépensent d'importants montants pour les services aériens de passagers et sont très nombreux à prendre l'avion, même en comparaison avec d'autres pays.

Cette position en faveur de la déréglementation ne méconnaît pas les problèmes qui restent à résoudre, ou ceux qui ont été causés par la déréglementation. Elle avance simplement que la déréglementation, tout bien considéré, est un outil plus utile en général pour les Canadiens qu'un régime de réglementation. Les problèmes que pose la déréglementation, c'est-à-dire les services aux petites localités et aux régions éloignées, l'instabilité du marché et le maintien de la dominance d'Air Canada, peuvent être réglés plus efficacement par d'autres moyens. Des recommandations à cet effet sont formulées dans d'autres sections du présent rapport.

## **2.0 Recommandation à propos de la politique du transport aérien : Déréglementation**

**2.1 Que le gouvernement du Canada maintienne sa politique de déréglementation intérieure, qu'il ne re-réglemente pas le secteur du transport aérien en général, ni Air Canada en particulier, et qu'il cherche à aborder les problèmes découlant d'un environnement axé sur les forces du marché par d'autres moyens plus efficaces.**

### **Le gouvernement devrait-il « stabiliser » l'industrie du transport aérien?**

L'industrie du transport aérien est, et a été, hautement instable. Des transporteurs ont laissé des passagers en plan. Des employés ont perdu leur emploi. Des compagnies aériennes ont été créées et ont disparu presque aussi vite. Tout cela génère un environnement incertain non seulement pour les transporteurs aériens,

---

<sup>19</sup> Sources : Trafic aérien – Rapport statistique annuel de l'OACI; Population – DRI\_WEFA; PIB – OECD, renseignements fournis par Transports Canada

<sup>20</sup> Statistique Canada, Système des comptes nationaux, *Indicateurs nationaux du tourisme, Estimations trimestrielles*, numéro au catalogue : 13-009-XIB

leurs employés et leurs passagers, mais aussi pour les entreprises, notamment dans le domaine du tourisme, et pour les investisseurs. C'est pourquoi certains ont demandé la création d'un programme gouvernemental de stabilisation pour les transporteurs.

Toutefois, cette idée pose certains problèmes, à commencer par le faux sens de sécurité qu'elle engendre. Le gouvernement américain a institué un programme de garantie de prêts de 10 milliards de dollars après les événements du 11 septembre. Même avec ce programme, rien n'est assuré pour l'avenir et le bruit court qu'au moins un transporteur américain tombera sous le coup du « chapitre 11 » au cours des prochaines semaines. S'il y en a un, il est possible qu'il y en ait d'autres.

Bien que le gouvernement et le ministre aient été l'objet de critiques sévères lorsque Canada 3000 a fait faillite, je crois que leur réaction était appropriée, bien qu'impopulaire auprès de certains groupes. Faire l'aumône à une entreprise malade tend à masquer la maladie, non à la soigner, tout comme si on traitait une jambe brisée avec des calmants plutôt qu'avec un plâtre. On peut soutenir que si Air Canada avait reçu la protection qu'elle demandait publiquement dans les jours qui ont suivi le 11 septembre, rien ne l'aurait incitée à mettre en œuvre des réformes radicales à sa structure de coûts et à sa gamme de produits. Il n'y aurait pas eu d'Air Canada « nouvelle et améliorée », simplement « le même vieux » transporteur, dépendant du gouvernement pour calmer ses maux.

Le gouvernement, à juste titre, a imposé des exigences strictes à Canada 3000, même si cela signifiait un recul temporaire de sa propre solution concurrentielle du « fait au Canada ». Le gouvernement ne peut offrir l'argent des contribuables à des entreprises privées qu'avec des exigences rigoureuses, moyennant des avantages pour les Canadiens. La meilleure intervention gouvernementale doit être proactive, et non réactive. Le gouvernement doit s'assurer que l'environnement est adapté pour les nouveaux entrants, que les exigences d'entrée ne sont ni trop rigoureuses, ni trop souples, que les transporteurs ont un accès raisonnable à des capitaux, que les coûts d'utilisation reliés aux services aériens ne rendent pas ce mode non concurrentiel et que l'économie croît. En d'autres mots, toute intervention gouvernementale qui contribue à la santé de l'économie et de l'industrie du transport aérien mènera à une plus grande stabilité du secteur, sans qu'il ne faille des programmes spéciaux pour tirer les entreprises du pétrin. L'assistance gouvernementale directe ne devrait être envisagée qu'à titre exceptionnel. Le gouvernement ne devrait intervenir qu'après avoir exploré toutes les autres avenues, et même dans ce cas-là, seulement pour éviter que les Canadiens, et non les entreprises, subissent des torts.

## **Le principe de l'utilisateur-payeur est-il à l'avantage de l'utilisateur?**

Depuis plus de 30 ans, le gouvernement du Canada a évolué vers la commercialisation des transports, proposée d'abord par la Commission MacPherson en 1961.

C'était là un des principes sous-jacents de la déréglementation et d'un appui accru sur les forces du marché. Une partie du processus a été la cession des installations d'infrastructure du transport aérien (c.-à-d. les aéroports) et l'introduction de redevances d'utilisation, dont certaines découlaient non seulement des politiques gouvernementales mais aussi du besoin du gouvernement de contenir les dépenses et de réduire son déficit et sa dette. Aujourd'hui, le gouvernement du Canada a cédé la plupart des coûts liés à l'aviation commerciale aux usagers du réseau de transport aérien : les compagnies aériennes, les aéroports et, bien entendu, les passagers. Ces redevances, ainsi que les taxes existantes, ont des conséquences sur ce que les consommateurs doivent payer et, si elles sont trop déraisonnables, sur les niveaux de demande et sur la viabilité des aéroports, ainsi que sur l'ampleur et le type de concurrence intérieure sur le marché.

Bien qu'une politique de « l'utilisateur payeur » ait du sens sur le plan économique dans l'ensemble, elle a soulevé trois problèmes, qui restent à résoudre. Ces questions touchent les objectifs déclarés du gouvernement relatifs à l'abordabilité de l'industrie du transport aérien et sa sensibilité aux besoins des usagers et de leurs collectivités. Ces problèmes sont les suivants :

- Premièrement, comment pouvons-nous gérer et faire connaître le montant des redevances, des droits et des taxes de façon transparente et équitable, pour que les passagers soient informés du prix total d'un voyage par avion avant l'achat?
- Deuxièmement, existe-il suffisamment de mécanismes pour veiller à ce que les redevances d'utilisation et les taxes soient appliquées de façon transparente et équitable?
- Troisièmement, après avoir suivi une politique de l'utilisateur-payeur pendant de nombreuses années, le temps est-il venu pour le gouvernement du Canada de réexaminer à la fois les conséquences et l'à-propos de toutes ces redevances d'utilisation et taxes?

### **Veiller à ce que les redevances d'utilisation soient équitables et transparentes**

Le droit pour la sûreté des passagers des transporteurs aériens semble être la goutte proverbiale qui a fait déborder le vase. Il a créé une tempête publique non

seulement à propos de ce droit en particulier, mais à propos de toutes les redevances appliquées au prix de base d'un billet d'avion. WestJet en a souligné les effets avec sa publicité audacieuse et sarcastique « *Ridiculous Fares, Ridiculous Fees* » (prix ridicules, redevances ridicules), qui montrait qu'un prix spécial aller-retour de 6 \$ était gonflé jusqu'à plus de 80 \$ de coûts réels pour les consommateurs en raison des redevances, des taxes et des droits.

Deux problèmes sont reliés à ces droits : l'un concerne la quantité, le coût et la reddition des comptes. Le deuxième est l'équité du processus par lequel les consommateurs sont informés de l'application de redevances et du montant qui vient ainsi s'ajouter au prix d'un billet.

À l'heure actuelle, les coûts suivants s'ajoutent à la plupart des billets, sinon tous :

*Les divers paliers de gouvernement ajoutent :*

- le droit pour la sûreté des passagers aériens (12 \$ pour un aller simple en Amérique du Nord);
- la taxe fédérale sur les biens et services;
- une taxe de vente ou une taxe de vente harmonisée, selon le cas, dans certaines provinces.

*Les compagnies aériennes ajoutent :*

- les redevances de NavCan (ce ne sont pas des frais directs imposés aux passagers, mais aux compagnies aériennes. Toutefois, la plupart des compagnies aériennes en font état séparément dans la ventilation de leur prix de base);
- un supplément pour carburant (certaines compagnies seulement);
- un supplément d'assurance, à quelques exceptions près, pour aider à absorber l'augmentation des coûts d'assurance en aviation.

*Certains aéroports ajoutent :*

- les frais d'amélioration aéroportuaire ou des redevances d'utilisation, perçus soit sur le billet, soit sur place à l'aéroport.

*Certains agents de voyages ajoutent :*

- des frais de service qu'ils facturent à leurs clients, car les commissions versées par les compagnies aériennes ne couvrent parfois plus le coût de l'émission du billet.

Le problème empire du fait que les coûts supplémentaires ne sont pas indiqués dans la publicité et ce n'est souvent que lorsque le client potentiel entame le processus d'achat qu'il est informé en détail de ces frais. Pour ajouter à la complexité, tandis que certains de ces coûts sont indiqués séparément du prix du billet, de façon tout à fait justifiable, comme dans le cas de l'exigence légale de faire état de la TPS ou de la TVH, d'autres semblent être indiqués simplement pour faire paraître le prix de base moindre qu'il ne l'est en réalité. Par exemple, on peut supposer que les frais de carburant font partie des coûts du transport aérien. Y a-t-il un contrôle adéquat sur ce qu'un transporteur déclare comme « supplément pour carburant » par opposition au coût du carburant intégré au prix du billet? La même allégation a été faite par NavCanada à propos de ses redevances de contrôle de la circulation aérienne facturées aux compagnies aériennes, mais indiquées comme des redevances du passager sur le billet.

Chaque percepteur de droits défend ceux-ci avec véhémence, ce qui peut se justifier. Toutefois, cette attitude passe sous silence leur effet cumulatif. En fin de compte, tous ces droits ne sont perçus que dans une seule poche : celle du passager. Les compagnies aériennes ne veulent pas être « blâmées » pour des redevances qui ne sont pas les leurs et veulent que les droits qui ne leur sont pas attribuables soient indiqués en détail. La même chose s'applique aux détaillants d'essence qui ventilent le coût d'un litre d'essence, indiquant le pourcentage perçu par les divers paliers de gouvernement, à la pompe. Toutefois, le coût réel pour les automobilistes, c'est-à-dire le prix total par litre, est celui qui est affiché bien en vue sur les panneaux, et c'est celui auquel les consommateurs s'intéressent le plus.

Le contraire est aussi vrai maintenant pour les billets d'avion. La publicité fait clairement état de ce que le transporteur considère comme étant le « prix de base », avec la mention « des redevances, des frais et des taxes s'appliquent » en petits caractères. Ce n'est qu'au moment de se renseigner davantage, soit auprès d'un agent de voyages, soit auprès du transporteur, que les coûts supplémentaires sont révélés aux passagers.

Certains s'inquiètent de ce que le résultat combiné du choc du prix du billet et du nombre et du coût sans cesse plus élevés des redevances d'utilisation détourne les gens de l'avion au profit d'autres modes. Les voyages court-courriers à bas prix sont

particulièrement vulnérables, et bien qu'il soit trop tôt pour tirer des conclusions, certaines données commencent à appuyer cette hypothèse.

Le dernier problème est plus complexe et touche l'à-propos des redevances d'utilisation des divers paliers de gouvernement et des autres intervenants. Le droit pour la sûreté des passagers aériens en est un exemple. Veiller à la sûreté des avions et des passagers ne fait pas que protéger ceux-ci : on protège ainsi tous les Canadiens de l'usage des aéronefs civils comme armes de destruction massive. Il faut se rappeler que la première tentative d'attentat au World Trade Centre à New York avait été faite au moyen d'un camion d'explosifs dans le stationnement de l'immeuble. Suivant la logique du droit pour la sûreté des passagers aériens, il serait également opportun de percevoir des droits de sûreté pour les camions ou pour les stationnements. À mon avis, la place prépondérante accordée aux frais de sûreté extraordinaires pour les passagers aériens ne tient pas compte de la réalité de la menace pour tous les Canadiens et impose un fardeau indu et injuste aux passagers aériens.

Les passagers aériens ne sont pas traités comme les voyageurs empruntant d'autres modes. Quand nous circulons sur l'autoroute, l'argent de nos impôts a servi à payer la route, son entretien et le salaire des policiers qui la patrouillent. Même les routes à péage ont des jumelles sans péage. Comme passagers aériens, nous payons les pistes, les aires de trafic, la police et la sûreté. Certaines de ces dépenses sont facturées directement aux passagers, comme les frais d'amélioration aéroportuaire ou le droit de sûreté. D'autres, comme les services de police, sont des dépenses des aéroports qui sont répercutées sur les compagnies aériennes et, en fin de compte, sur les passagers.

Récemment, les médias ont signalé que le gouvernement envisage des injections massives de fonds dans l'infrastructure des transports : 15 milliards de dollars pour la route transcanadienne et 3 milliards de dollars pour des améliorations ferroviaires. Si ces programmes financés par l'argent des contribuables sont mis en œuvre, le gouvernement devrait aussi instituer des programmes semblables pour les aéroports, sinon il risque de compromettre la viabilité de tout le réseau de transport aérien.

### **3.0 Recommandations à propos de la politique du transport aérien : Redevances d'utilisation**

#### **3.1 Que le gouvernement du Canada agisse pour veiller à ce que le prix intégral du voyage par avion soit communiqué de façon claire et transparente aux consommateurs dans la publicité et le matériel promotionnel, dans la mesure du possible, et que si**

**certains frais ou coûts sont signalés comme éléments distincts (p. ex. TPS/TVH), qu'il y ait une justification claire ou une exigence légale pour un tel procédé.**

- 3.2 Que le gouvernement surveille la prolifération et le niveau de toutes les redevances imposées, y compris le droit de sûreté des passagers aériens, afin d'évaluer l'effet cumulatif de ces frais sur la demande de transport aérien, particulièrement pour les liaisons court-courriers et les voyages à bas prix, et qu'il prenne des mesures correctives au besoin.**
- 3.3 Que le gouvernement du Canada révise ses politiques de redevances d'utilisation et d'utilisateur-payeur et la structure fiscale imposée au secteur du transport aérien pour veiller à ce que ces politiques et frais soient équivalents à ceux des autres secteurs de transport.**
- 3.4 Que le gouvernement du Canada intègre l'infrastructure aéroportuaire à tout programme majeur de financement et d'amélioration des infrastructures de transport.**

## **Politique nationale des transports – Intégration des modes**

*« Les avantages d'un réseau de transport continu et intégré sont incontestables. Les expéditeurs et les transporteurs tirent parti d'un réseau où leurs marchandises et leur matériel peuvent être échangés rapidement et facilement entre les modes. Les transporteurs peuvent acquérir un avantage concurrentiel en bâtissant des alliances stratégiques qui font baisser les coûts et leur donnent accès à de nouveaux marchés, ce qui leur permet de mieux desservir leurs clients. Le public est mieux servi quand il est possible d'éviter les embouteillages, la pollution et la nécessité d'agrandir ou de remplacer l'infrastructure grâce à l'emploi efficace du transport intermodal. Les voyageurs tirent également profit de services intégrés qui répondent à leurs besoins sans problème. »<sup>21</sup>*

Tandis que les voyageurs pensent en termes de « voyages », les décideurs pensent en terme de « modes » – dont chacun est très distinct. Étant donné les différences entre les modes et les compétences, les structures fiscales et la réglementation relevant des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, la politique globale du Canada en matière de transport est asymétrique. Cela complique les comparaisons entre les modes et accroît le défi que représente l'élaboration d'une vision et d'une politique communes pour tous les modes.

---

<sup>21</sup> *Transports Canada, Création d'un schéma d'orientation des transports, avril 2001*

Un autre problème est le fait que les gouvernements provinciaux et municipaux ont compétence sur d'importantes parts du réseau des transports du Canada, mais qu'il n'existe aucun cadre général qui permette une planification concertée par tous les paliers de gouvernement.

Le gouvernement du Canada procède présentement à la mise au point finale de son schéma d'orientation des transports, une stratégie fédérale visant à répondre aux principaux défis du secteur des transports du Canada pour la prochaine décennie et au-delà. Tant qu'il n'aura pas été publié, nous ne saurons pas ce que ce schéma d'orientation contiendra, ni sa portée. Toutefois, il est à espérer qu'il aidera à établir une stratégie nationale des transports qui puisse servir de cadre de travail pour les gouvernements provinciaux et municipaux, tout en offrant un plan d'action pour les sphères de responsabilités fédérales. Si le gouvernement du Canada pouvait réussir à définir les orientations nationales, en plus des orientations fédérales, il serait plus facile de réaliser les gains d'efficience d'un réseau de transport véritablement intégré.

Une approche intégrée est encore plus importante maintenant que le gouvernement envisage des investissements massifs dans les infrastructures routières et ferroviaires. Les aéroports sont un élément clé de l'infrastructure du réseau global des transports. Un programme de dépenses conçu pour améliorer l'aptitude des Canadiens à se déplacer à l'intérieur du Canada et par delà les frontières devrait tenir compte du transport aérien tout autant que du transport routier et ferroviaire.

#### **4.0 Recommandation à propos de la politique des transports : Politique nationale des transports**

- 4.1 Que le schéma d'orientation des transports du gouvernement du Canada mène au développement d'un réseau de transport intégré et financé équitablement et qu'il fournisse aux autres paliers de gouvernement un cadre de travail et une vision pour les aider dans leur planification à long terme et que, ensemble, tous les paliers de gouvernement travaillent à mettre sur pied un réseau des transports fiable, sécuritaire et durable.**

### **Autres politiques gouvernementales ayant des effets sur les transports**

*« Quelle que soit leur taille, les communautés canadiennes – urbaines ou rurales, autochtones ou multiculturelles – ont toutes sortes de défis à relever et des besoins bien particuliers. Le gouvernement du Canada veillera à ce que, dans toute la mesure du*

*possible, ses initiatives et ses programmes contribuent à des solutions locales pour des problèmes locaux. »*<sup>22</sup>

La politique des transports a un rôle clair, très distinct des autres domaines de politique gouvernementale. D'après le **Budget des dépenses 2002-2003 – Rapport sur les plans et les priorités de Transports Canada**, la vision du ministère est la suivante :

*« Le meilleur réseau de transport pour le Canada et les Canadiens »*

et sa mission consiste à :

*« établir et administrer des politiques, règlements et programmes pour assurer un réseau de transport sécuritaire, efficace et respectueux de l'environnement. »*

Tout cela reflète la pensée du gouvernement définie dans le rapport de la commission MacPherson qui, déjà en 1961, affirmait :

*« Une politique nationale est rattachée aux grands objectifs de la nation : réaliser une identité et une unité nationales, ainsi que le développement économique selon des concepts d'équité et de justice, de bien-être social, et ainsi de suite. Les transports ont certes un rôle à jouer dans la réalisation de ces grands objectifs, mais la politique nationale en matière de transport vise précisément la santé et le rendement du réseau national des transports. »*<sup>23</sup>

Transports Canada ne se penche généralement pas sur des domaines de politique du type suivant :

- Rôle de l'accès au transport aérien dans le développement économique
- Conséquence de la politique fiscale sur la demande et les coûts du transport aérien
- Conséquence des autres politiques gouvernementales sur la demande et les coûts du transport aérien

En d'autres mots, les problèmes touchant les conséquences économiques et sociales de l'accès au transport aérien ne relèvent pas de la supervision de Transports Canada, mais sont la responsabilité du gouvernement dans son ensemble. Dans la présente section, nous examinons les domaines où d'autres ministères gouvernementaux et d'autres paliers de gouvernement peuvent jouer un rôle efficace relativement aux questions sociales et économiques soulevées par la restructuration du transport aérien.

---

<sup>22</sup> Discours du Trône, Ouverture de la première session, 37<sup>e</sup> législature, Parlement du Canada, janvier 2002

<sup>23</sup> *Vision fondée sur l'équilibre* (rapport du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*), juin 2001

## Accès au transport aérien et développement économique

Comme nous l'avons indiqué plus tôt, les forces du marché et la déréglementation ne résolvent pas tous nos problèmes. L'un des plus difficiles est le rôle de l'accès au transport aérien dans le développement économique de nos collectivités, surtout dans les régions éloignées ou rurales.

La *Loi sur les transports au Canada* de 1996 établissait un lien entre le développement et les services de transport, dans la « déclaration » à l'article 5 voulant que :

*« les transports soient reconnus comme un facteur primordial du développement économique régional et que soit maintenu un équilibre entre les objectifs de rentabilité des liaisons de transport et ceux de développement économique régional en vue de la réalisation du potentiel économique de chaque région; »*

Cette déclaration pose un certain nombre de problèmes qui l'empêchent d'être un outil efficace pour la réalisation des objectifs de développement. Premièrement, elle va à l'encontre du rapport MacPherson.

Deuxièmement, la déclaration est ambiguë. Que veut dire « [...] que soit maintenu un équilibre entre les objectifs de rentabilité des liaisons de transport et ceux de développement économique régional [...] »? Ces objectifs sont reliés, mais constituent des éléments de politique complètement différents : une fausse conclusion. La tentative de les relier ensemble a été une source de confusion qui devrait soit être clarifiée, ce qui me semble impossible, soit éliminée.

Certaines collectivités ont cité la déclaration de l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada* comme une indication que le gouvernement du Canada est obligé de subventionner les services de transport aérien pour assurer que les « objectifs de développement économique régional » soient atteints. Ces collectivités ont appris que cet argument ne les mène nulle part.

Une grande part des discussions entourant les services de transport aérien, depuis deux ans, s'est concentrée sur les raisons de l'importance de l'accès au transport aérien dans la réalisation des objectifs économiques. Intuitivement, nous croyons que l'accroissement de la capacité aérienne et la réduction des prix sont porteurs de plus grandes possibilités d'étendre le tourisme, d'attirer de nouvelles entreprises et d'améliorer la qualité de vie des résidents. Les collectivités qui ont la chance d'avoir un bon accès au transport aérien ont un avantage sur les autres. Toutefois, nous disposons de peu de données qui permettent de caractériser cet avantage ou qui considèrent le transport aérien à l'intérieur d'un cadre multimodal. Le bon sens laisse croire qu'une collectivité qui dispose d'une excellente infrastructure de surface est moins dépendante du transport aérien qu'une collectivité qui ne dispose pas d'une telle infrastructure.

Malgré les lacunes dans les données concrètes, l'accès au transport aérien reste, ne serait-ce qu'à titre anecdotique, un élément clé du développement. Le gouvernement peut intervenir de quatre façons relativement à l'accès au transport aérien en rapport avec le développement économique. Il peut :

- créer une approche « intégrée », et incorporer les stratégies d'accès au transport aérien au programme de développement régional existant ou nouvellement créé;
- améliorer les occasions de création de transporteurs indépendants de troisième niveau;
- lancer un programme de « service essentiel de transport aérien », d'après le modèle américain ou d'autres programmes semblables;
- laisser le marché évoluer seul.

#### *Approches intégrées en matière d'accès au transport aérien*

Le développement économique s'appuie sur un certain nombre d'éléments constitutifs inter-reliés, dont les transports n'en sont qu'un seul. Pour croître, les collectivités ont besoin d'une « recette » qui comprend de bonnes écoles, une bonne infrastructure municipale, des taxes municipales raisonnables (ou concurrentielles), une main-d'œuvre qualifiée et, bien entendu, des liaisons de transport. Mais les transports ne sont qu'un ingrédient parmi ceux-ci. Ne pas tenir compte des autres facteurs, tout aussi importants, ce serait comme faire un gâteau en n'utilisant que de la farine, sans œufs ni sucre. C'est impossible.

Comme je l'ai indiqué plus haut, l'article 5 mal formulé de la LTC ne semble être que le seul lien direct entre les transports et le développement régional, et ne s'avère donc pas d'un grand secours. Une approche plus utile consisterait à retirer de la politique des transports et de la *Loi sur les transports au Canada* l'obligation gouvernementale de « bien-être social » et de la confier aux ministères qui ont effectivement la responsabilité du développement régional : Industrie Canada, par ses programmes de développement économique, Développement des ressources humaines, par ses programmes de formation, et Agriculture Canada, notamment par son initiative Partenariat rural canadien.

Une approche intégrée présente de nombreux avantages et, il faut bien l'admettre, certaines préoccupations. L'une d'entre elles est qu'en éliminant cette « déclaration » et tout vestige de responsabilité de la part de Transports Canada à

fournir des services de transport extraordinaires, le gouvernement serait tiré d'affaire trop facilement, et tout espoir de soutien disparaîtrait.

Je crois que cette préoccupation a été exagérée. Il serait relativement facile d'inclure les transports comme élément du potentiel à mettre en valeur dans le cadre des programmes de développement existants et de l'inclure dans le financement existant, au besoin. De fait, de nombreux organismes de développement sont déjà appelés à fournir des initiatives de transport aérien. En intégrant l'accès au transport aérien à des objectifs économiques plus larges, les collectivités créeraient non seulement des stratégies d'accès au transport aérien, mais aussi des stratégies d'accès au transport multimodal qui seraient « liées » à d'autres éléments de leurs programmes : « contribuer à des solutions locales pour des problèmes locaux », suivant la formulation dans le dernier Discours du Trône.

La controverse entoure certains programmes et organismes de développement régional. Certains les jugent coûteux, inefficaces et considèrent qu'ils ont des effets néfastes sur le développement d'une économie locale durable. Bien que ces arguments puissent avoir un certain mérite, ces programmes existent pourtant afin d'aider à offrir des chances égales de croissance dans tout le pays. Il semble plus raisonnable d'inclure l'accès au transport aérien comme élément de ces programmes et de travailler à améliorer leurs taux de réussite, que de « jeter le bébé avec l'eau du bain ».

Un avantage important d'inclure l'accès au transport aérien dans le développement économique est que cela dresse la table pour un plus grand nombre de candidats et, peut-être, pour un plus grand nombre de mécanismes de financement. Par exemple, plutôt que de dépendre seulement de Transports Canada, les collectivités pourraient travailler avec un certain nombre d'organismes et de ministères de tous les paliers de gouvernement, qui pourraient ensuite travailler ensemble à fournir des ressources correspondant aux besoins uniques de chaque collectivité.

### *Développement de services de transports aériens régionaux*

Si l'un des objectifs de la politique de transport aérien du Canada est de créer la concurrence, on ne peut alors considérer les questions d'accès régionales indépendamment des défis que doivent relever les transporteurs régionaux indépendants. Ces derniers fournissent les denrées essentielles à la survie des collectivités éloignées. Ils appartiennent souvent à des intérêts locaux, et les exploitants vivent au sein des collectivités qu'ils desservent. Ce sont des chaînons précieux et uniques du réseau des transports et leur maintien et leur croissance peuvent être essentiels pour des milliers de Canadiens.

Toutefois, ils ont à surmonter de nombreux obstacles. Un obstacle important est celui de la dominance d'Air Canada et les effets de cette dominance sur les transporteurs de troisième niveau au Canada. Les transporteurs régionaux qui ont conclu une alliance avec Air Canada ont d'importants avantages sur les autres. D'une certaine façon, ils font partie de la « famille » Air Canada et offrent les avantages d'un service aérien entièrement intégré à un grand réseau. Ils ont droit à des prix « proportionnels » avantageux pour les vols de correspondance. Selon le type de partenariat, ils peuvent souvent offrir non seulement des milles Aéroplan standard, mais aussi les convoités « milles-privilèges ». Les transporteurs indépendants n'ont pratiquement aucun de ces avantages.

Il est également difficile pour les transporteurs de troisième niveau d'assurer un apport direct pour les transports internationaux à leur aéroport plaque tournante, bien qu'ils puissent le faire en théorie. C'est une chose que de pouvoir alimenter Air Canada ou Jazz et, à partir de là, des partenaires Star Alliance. C'est tout autre chose, pour un transporteur offrant des services minimaux, que d'essayer d'alimenter un réseau international.

Un problème connexe est celui du manque d'investissement. L'investissement dans le secteur du transport aérien est problématique, même dans les meilleures conjonctures. Cependant, les transporteurs de troisième niveau qui « volent en solo », soit en concurrence avec Air Canada ou ses partenaires, ou hors du réseau d'Air Canada et sans accès à ses ressources, doivent relever un défi encore plus difficile.

Un nouveau défi pour les transporteurs de troisième niveau est l'arrivée d'un service à bas prix dans des localités de taille moyenne ou petite, ce qui non seulement stimule la demande, mais qui draine aussi la demande existante d'une large zone d'attraction. Par conséquent, les transporteurs indépendants de troisième niveau doivent affronter deux forces adverses : les transporteurs en réseau et les services à bas prix. Le tout sur des liaisons bien minces, avec des passagers en petit nombre.

Dans un certain sens, l'état actuel correspond tout simplement aux forces du marché à l'œuvre, et le transport indépendant de troisième niveau restera toujours modeste. Toutefois, étant donné l'importance du service que ces transporteurs peuvent offrir aux collectivités plus petites, il est impossible de laisser tout simplement le problème de côté.

Le gouvernement du Canada a reconnu que ces problèmes sont sérieux et a prévu un certain nombre de dispositions dans le projet de loi C-26 et dans les engagements d'Air Canada pour les atténuer quelque peu. Des recommandations sur d'autres mesures éventuellement nécessaires concernant le projet de loi C-26

sont abordées dans la prochaine section du présent rapport. Toutefois, étant donné l'absence de développement soutenu de services régionaux depuis quatre ans, ces conditions pourraient ne pas suffire. Je crois qu'il est temps d'amorcer une nouvelle réflexion sur le transport « de troisième niveau » et sur ce qu'il signifie pour le développement de services concurrentiels ou de nouveaux services.

### *Programme de services essentiels de transport aérien*

Une autre option à envisager pour l'accès au transport aérien régional est d'introduire une version canadienne du *Rural Air Services Survival Act* des États-Unis, également appelé « Programme des services essentiels de transport aérien », administré par le département américain des Transports. Ce programme financé par le gouvernement fournit des services limités (en général au moyen d'avions de 19 places) à des localités qui sont à au moins 70 milles (110 kilomètres) d'un autre aéroport et qui ont perdu leur service aérien régulier au profit d'une plaque tournante. Le programme américain dispose d'un budget annuel de 50 millions de dollars.

L'avantage d'appliquer une version de ce programme au Canada est qu'il peut rester relativement modeste et, pour autant que les « coupe-feu » entourant l'admissibilité soient solides, raisonnablement facile à contenir. Il pourrait soutenir de petits transporteurs régionaux si cette disposition est incluse parmi ces critères. Il peut relier de petites collectivités au réseau national de transport aérien. Toutefois, bien qu'un programme comme celui-là ait certains avantages, il soulève également d'épineux défis.

Le programme américain avait été lancé comme programme de transition « temporaire » aux États-Unis au moment de la déréglementation du secteur du transport aérien en 1978. En 2002, non seulement est-il bien solide, mais il s'est étendu. Pourtant, certains le jugent insuffisant. Les critiques du *Rural Air Services Survival Act* affirment qu'il ne va pas assez loin dans la prestation de services durables – évoquant le spectre de coûts sans fin et augmentant sans cesse pour les contribuables.

Un autre problème, soulevé dans une section précédente, est que les solutions exclusivement limitées au transport n'abordent que partiellement la relation complexe entre l'accès au transport aérien et les économies locales et les conséquences du premier sur les secondes. Les problèmes des collectivités rurales (populations déclinantes et vieillissantes, défi de la diversification économique) ne se résolvent pas simplement parce que leurs habitants peuvent prendre l'avion jusqu'à une plaque tournante.

L'exception possible touche les collectivités pour lesquelles l'accès au transport aérien est véritablement « essentiel », c'est-à-dire les collectivités qui dépendent principalement ou exclusivement de l'avion comme moyen de transport principal. À l'heure actuelle, les localités du nord du Canada disposent généralement de bons services réguliers, sans subvention aux transporteurs aériens.

De même, il existe d'autres formes d'assistance. Transports Canada fournit certains fonds par le Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires, qui soutient les demandeurs admissibles en finançant des projets d'immobilisations reliés à la sécurité, à la protection des biens et à la réduction des coûts d'exploitation. De plus, Transports Canada soutient financièrement ou exploite 13 aéroports éloignés qui fournissent le seul moyen de transport fiable toute l'année durant pour des localités isolées.

### *Statu quo*

Le gouvernement pourrait choisir de ne rien faire et de laisser agir les forces du marché. Cette solution présente un certain intérêt, notamment pour ceux qui défendent les solutions fondées sur le jeu des forces du marché. Il n'y aurait aucune distorsion du marché. Il n'y aurait aucune possibilité que le gouvernement choisisse « les gagnants et les perdants ». Les collectivités qui aspirent à un meilleur accès au transport aérien seraient incitées à constituer de solides connaissances de base, à travailler avec les transporteurs et à concevoir leur propre solution.

Bien que cette solution puisse être la « plus pure », elle ne plairait pas à tous ceux qui voient l'engagement du Canada à aider les collectivités désavantagées comme un élément clé de la politique publique.

## **5.0 Recommandations à propos des politiques gouvernementales : Accès au transport aérien et développement économique**

### **Développement**

- 5.1 Que, pour servir plus efficacement les besoins du développement des collectivités, le gouvernement du Canada sépare la politique de développement économique de la politique des transports, en retirant la déclaration de l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada* de 1996.**
- 5.2 Que, lorsque les forces du marché ne sont pas suffisantes, le gouvernement du Canada étende le recours aux outils de développement économique et aux mécanismes de financement**

existants pour enchâsser l'accès au transport aérien comme élément constitutif de ces programmes et comme élément intégré de la planification des collectivités qui contribue de façon mesurable à des stratégies globales de développement.

- 5.3** Que les ministères fédéraux intéressés aux questions d'accès des collectivités (p. ex. Transports Canada, Industrie Canada, Agriculture Canada, Développement des ressources humaines, etc.) travaillent de concert, ainsi qu'avec leurs homologues provinciaux et territoriaux, pour créer des stratégies communes d'accès au transport aérien fondées sur les besoins locaux.

### **Services régionaux**

- 5.4** Que le gouvernement du Canada examine tous les aspects des conséquences des politiques existantes en matière de transport et de fiscalité sur les services aériens aux petites collectivités et sur les transporteurs de troisième niveau, pour veiller à ce que ces politiques créent un environnement favorable à la croissance et à la viabilité de ces transporteurs. Ces politiques devraient être modifiées ou complétées si elles s'avèrent défavorables au développement du transport de troisième niveau vers les petites collectivités.
- 5.5** Que le gouvernement du Canada envisage la possibilité d'élaborer une stratégie relative aux « petits transporteurs » qui encouragerait la croissance des services régionaux.

### **Autres paliers de gouvernement et autres ministères**

En plus des ministères gouvernementaux responsables du développement économique, un certain nombre d'organismes gouvernementaux sont touchés par la disponibilité ou la qualité des services aériens, ou ils influencent celles-ci par leurs propres programmes. Les gouvernements provinciaux et territoriaux en sont un bon exemple. Ils n'ont aucune compétence directe en matière de transport aérien, mais le niveau de service que reçoivent leurs collectivités a un grand impact sur eux. Leur intérêt dépasse leurs ministères des Transports et touche notamment leurs ministères des Affaires municipales, de l'Industrie et du Développement économique.

Au gouvernement fédéral, les ministères dont les politiques ont des incidences sur le transport aérien comprennent les ministères des Finances, de l'Industrie, des Affaires étrangères et du Commerce international, de l'Immigration, des Douanes et des Affaires indiennes et du Nord.

Les ministères et les divers paliers de gouvernement devraient se réunir régulièrement pour étudier l'état de l'industrie du transport aérien et l'effet de leurs mesures et politiques combinées sur ce secteur. Par exemple, le ministère des Finances était responsable de l'imposition du droit pour la sûreté des passagers aériens et ne commence que maintenant à étudier les effets de sa décision sur les usagers du transport aérien.

## **6.0 Recommandation à propos des politiques gouvernementales : Autres ministères et autres paliers de gouvernement :**

- 6.1 Que le gouvernement du Canada prenne les devants pour établir de nouveaux mécanismes de communication entre les paliers de gouvernement et entre les divers ministères fédéraux qui sont intéressés à la qualité et au type de services aériens que reçoivent les Canadiens ou qui ont des effets sur ces services.**

## **Données utiles**

Le troisième rapport provisoire de l'observatrice du transport aérien<sup>24</sup> a abordé en détail les questions de collecte et de diffusion de données. En deux mots, peu de données publiques sont disponibles pour les groupes d'intérêt comme les collectivités ou les aéroports qui pourraient utiliser ces renseignements pour attirer de nouveaux transporteurs, faire la promotion de leur collectivité ou entreprendre une analyse rigoureuse de leurs besoins d'accès au transport aérien. Certaines données peuvent être achetées, comme le *Official Airline Guide*. Toutefois, ces types de sources de renseignements ont tendance à favoriser ceux qui jouissent de mécanismes perfectionnés pour interpréter des données, ou qui ont les moyens d'engager des experts. L'avenue publique habituelle de publication de données détaillées par Statistique Canada n'est pas possible, étant donné la dominance d'Air Canada, car cela contreviendrait aux exigences de confidentialité commerciales prévues dans la *Loi sur la statistique*.

---

<sup>24</sup> *La restructuration de l'industrie canadienne du transport aérien, troisième rapport provisoire*, Debra Ward, avril 2002

À l'exception évidente des transporteurs, les exigences de données à jour plus détaillées sont relativement étendues et constantes. Le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* affirmait :

*« De meilleures données contribueraient à des recherches plus approfondies, aideraient les observateurs à mieux évaluer le rendement des transporteurs canadiens et permettraient aux participants et aux nouveaux venus potentiels de définir de nouvelles possibilités. [...] [Nous recommandons] que le gouvernement et les industries des transports améliorent la collecte de données sur les transports et mettent au point de nouveaux procédés afin de refléter l'évolution des économies mondiale et canadienne. »*<sup>25</sup>

Il convient également de noter que des données très détaillées sont recueillies et diffusées aux États-Unis.

Transports Canada a reconnu qu'il existe des lacunes dans les données présentement disponibles pour le gouvernement comme pour le public et a pris deux mesures importantes. La première a été la tenue d'un forum d'une journée sur les questions de transport aérien, où tous les groupes d'intérêt, compagnies aériennes comprises, ont pu partager leurs opinions et préoccupations. L'un des résultats de ce forum a été la création d'une analyse des « lacunes au chapitre des données » qui a donné aux groupes d'intérêt une idée plus claire des données présentement disponibles et des données encore manquantes. Le deuxième a été la mise en œuvre d'un projet pilote qui fait appel à un système automatisé de collecte et d'analyse de données, ce qui élimine un fardeau administratif inutile pour les compagnies aériennes. Le ministre et le gouvernement sont à féliciter pour les mesures qu'ils ont prises dans ces deux domaines.

La collecte électronique fait espérer de pouvoir résoudre le fardeau administratif. Néanmoins, le problème le plus difficile demeure : communiquer les données aux groupes d'intérêt de façon à réaliser un équilibre entre les avantages d'une information accrue et les besoins des transporteurs à protéger des renseignements de nature confidentielle.

Le gouvernement doit évaluer les besoins des transporteurs en place par rapport aux besoins des autres groupes d'intérêt : collectivités, aéroports, transporteurs concurrents et investisseurs potentiels. Pour que les services régionaux soient améliorés, pour que la concurrence augmente, pour mieux comprendre la relation complexe entre les services de transport aérien et l'économie, nous devons disposer de renseignements à jour raisonnablement détaillés. Pour que les consommateurs comprennent les problèmes qui découlent des circonstances, comme le mauvais temps, ou des lacunes des transporteurs sur le plan de l'efficacité, ils doivent aussi disposer de renseignements cohérents et comparables.

---

<sup>25</sup> *Vision fondée sur l'équilibre* (rapport du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*), juin 2001

Le gouvernement compte également parmi les groupes d'intérêt, pour ce qui est des besoins en matière de données. Par exemple, le gouvernement américain utilise ses données pour soutenir les processus de décision et de définition des politiques dans le domaine des transports, pour négocier des accords internationaux, pour surveiller les comportements concurrentiels, pour analyser les activités potentiellement déloyales et les fusions, pour aider à la planification des aéroports et des pistes, ainsi que pour d'autres utilisations. Il est raisonnable de penser que le gouvernement du Canada pourrait tirer profit de connaissances semblables. La simple exigence que des données soient recueillies et soient accessibles pour les ministères et les représentants gouvernementaux appropriés pourrait résoudre cette question. Comme ces données ne seraient pas rendues publiques, la position concurrentielle des transporteurs ne s'en trouverait pas menacée.

La publication de données de façon à garantir une pleine confidentialité ne sera probablement jamais possible. Même aux États-Unis, les plaques tournantes sont parfois dominées dans une proportion pouvant aller jusqu'à 80 % par un seul transporteur. Les données sur l'origine et la destination, les charges passagers et les prix moyens, ainsi que les données reliées à la consommation sont rendues publiques, même quand ces données peuvent être clairement reliées à un seul transporteur. La publication de ces données profite non seulement aux groupes d'intérêt, mais aussi aux transporteurs, d'après le Département américain des transports, qui affirme :

*« Quelques transporteurs, réticents au départ à recueillir et à fournir les statistiques demandées, ont reconnu plus tard les avantages de la structure et du contenu de l'information. »*<sup>26</sup>

Comme solution de rechange, nous pourrions attendre des conditions plus « justes ». Un plus grand nombre de concurrents sur un plus grand nombre de liaisons signifierait qu'il serait plus difficile d'associer les renseignements à un transporteur donné, ce qui rendrait possible la publication par Statistique Canada. Toutefois, c'est un peu un cercle vicieux, car la concurrence peut être limitée précisément à cause du manque de données disponibles.

Plutôt que d'attendre indéfiniment, un nouveau processus de diffusion publique devrait être mis en œuvre dès maintenant. Plusieurs mesures doivent être prises pour permettre un accès raisonnable aux données par les groupes d'intérêt non gouvernementaux. La première serait d'assurer que les données appropriées soient recueillies en temps opportun et de façon utile. La deuxième assurerait de définir les renseignements véritablement nécessaires aux groupes d'intérêt pour créer un environnement concurrentiel, pour évaluer la qualité du service et pour atteindre d'autres objectifs. La troisième serait de créer une stratégie en matière de données

---

<sup>26</sup> Département américain des transports, Bureau des statistiques de transport, « *Collection and Distribution of Airline Statistical Information at the United States* »

et des outils qui fournissent des renseignements utiles aux groupes d'intérêt et de tenter de veiller au respect des intérêts des transporteurs. Toutefois, la confidentialité des données des transporteurs doit être pondérée en fonction de « l'intérêt commun » plus large.

## **7.0 Recommandations à propos des politiques gouvernementales : Données**

- 7.1 Que le gouvernement du Canada poursuive une politique de données plus ouvertes et plus accessibles sur l'aviation, en s'appuyant sur son travail dans le cadre du forum sur les statistiques du transport aérien, l'analyse subséquente des « lacunes au chapitre des données » et le projet pilote de collecte électronique de données.**
- 7.2 Que le gouvernement du Canada adopte une législation appropriée afin de recueillir des données détaillées sur les activités des compagnies aériennes, notamment les données nécessaires pour l'élaboration des politiques et pour la supervision gouvernementales.**
- 7.3 Que le gouvernement du Canada continue à travailler avec les groupes d'intérêt afin d'élaborer une stratégie statistique qui établisse clairement les données à diffuser publiquement, la forme de cette diffusion et les buts poursuivis.**
- 7.4 Que le gouvernement du Canada accepte que, bien que la confidentialité des données des transporteurs doive être respectée dans la mesure du possible, les besoins de ce groupe doivent être pondérés en fonction des besoins de « l'intérêt commun » plus large et des avantages potentiels pour l'économie et les collectivités du Canada.**

# Perspectives d'intervention gouvernementale à court terme dans l'industrie du transport aérien

---

## Projet de loi C-26

Le projet de loi C-26 réimposait une forme de réglementation de l'industrie du transport aérien, particulièrement pour Air Canada. Il était perçu comme une mesure temporaire, créée pour assurer « la restructuration judicieuse de l'industrie du transport aérien de façon à entraîner le moins de perturbations possible pour les collectivités, les voyageurs et les employés des compagnies aériennes », reposant sur cinq principes :

- Protection contre une tarification abusive
- Maintien de services dans les petites collectivités
- Traitement équitable des employés
- Promotion de la concurrence
- Maintien de la propriété et du contrôle par des intérêts canadiens

Les dispositions du projet de loi C-26 et les engagements d'Air Canada constituent plutôt une solution de remplacement, créée par le gouvernement, à un marché concurrentiel. En théorie, à mesure que la restructuration se terminera et que la concurrence croîtra, la nécessité de certaines de ces mesures disparaîtra. En effet, tous les engagements d'Air Canada sont limités dans le temps, allant de deux à sept ans, et ceux qui sont encore en vigueur peuvent être réexaminés.

Les questions posées à propos du projet de loi C-26 et les engagements sont notamment les suivantes :

- Ces dispositions, créées en 1999 et en 2000, sont-elles toujours pertinentes après le 11 septembre?
- Les forces concurrentielles sur le marché ont-elles commencé à mitiger la prédominance d'Air Canada?
- Les mesures ont-elles atteint leur but?
- Certaines d'entre elles devraient-elles être prolongées au-delà de leur échéance prévue?
- Le pouvoir de certaines d'entre elles devrait-il être réduit (ou augmenté)?
- Sont-elles mises en œuvre de façon efficace?
- D'autres changements devraient-ils être apportés?

Lorsqu'on les examine en détail, les dispositions sont chirurgicales et spécifiques. Le gouvernement devait réaliser un difficile équilibre entre une intervention démesurée qui aurait faussé les lois du marché, et garder une marge de manœuvre, au besoin.

Bien qu'on puisse soutenir que le gouvernement n'ait pas réussi pleinement, sa démarche pondérée, toute difficile qu'elle a été à réaliser, est très valable.

Cela ne répond pas aux préoccupations de ceux et celles qui estiment que le réseau de transport aérien ne fonctionne pas, et qu'une réglementation plus rigoureuse est nécessaire. Le projet de loi C-26 n'a pas re-réglementé l'industrie du transport aérien, mais a simplement tenté d'atténuer les effets les plus néfastes de la position dominante d'une société aérienne et du monopole. Le gouvernement ne peut « s'interposer » de façon importante. Toutefois, à moins d'indication contraire relativement aux dispositions énumérées ci-dessous, en général, je crois que le niveau de protection gouvernementale est acceptable et que l'accroissement des pouvoirs de réglementation de certains aspects du marché n'est pas justifié à l'heure actuelle.

### **Protection contre une tarification abusive**

Cette disposition donne à l'Office des transports du Canada (OTC) la possibilité d'annuler, de réduire ou d'ordonner le remboursement de tout prix ou taux excessif sur les liaisons à monopole. L'Office peut agir en réponse à une plainte ou, pendant une période limitée, de sa « propre initiative » : en d'autres mots, il peut instituer ses propres enquêtes. Toutefois, cette disposition ne s'étend pas aux liaisons concurrentielles.

Certains organismes, comme le Centre pour la défense de l'intérêt public, estiment que cette mesure ne va pas assez loin et qu'elle devrait être étendue pour englober le pouvoir d'examiner le coût réel de tous les prix de transport aérien au Canada et d'approuver ou de modifier les prix pour différentes classes de billets. Évidemment, Air Canada a laissé entendre que la mesure allait trop loin et qu'elle entravait son aptitude à fixer les prix. Le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* a indiqué que le processus était trop complexe et que cette disposition devrait être éliminée.<sup>27</sup>

Objectivement, cette disposition a soulevé relativement peu de protestations publiques : environ 2 % de toutes les plaintes et 3 % des plaintes contre Air Canada reçues par le Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien touchaient les prix.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> *Vision fondée sur l'équilibre* (rapport du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*), juin 2001

<sup>28</sup> Troisième rapport du Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien, avril 2002

Un problème réel, et qui nuit à l'efficacité de l'intervention gouvernementale, est que les divers paliers de gouvernement ont tendance à être prudents et circonspects, c'est-à-dire lents – trop lents, dans certains cas – à réagir en temps opportun aux changements rapides du marché. L'OTC tente de surmonter ce défi en créant un cadre de travail : une banque de renseignements et de connaissances qui lui permettront d'agir plus rapidement et plus efficacement. Toutefois, cette rapidité sera relative. L'Office pourrait agir plus rapidement, mais pas aussi rapidement que le marché lui-même. Cette limitation est caractéristique de toute intervention gouvernementale et c'est l'une des raisons pour lesquelles un marché concurrentiel et autorégulé offre des réponses plus rapides et plus efficaces.

Tout bien pesé, de nombreuses raisons justifient le maintien de cette disposition, telle quelle, notamment le fait que 152 collectivités sont desservies par un seul transporteur. À mon avis, la mesure visant à protéger les Canadiens d'une tarification abusive sur les liaisons à monopole réalise un équilibre raisonnable entre un libre marché et la protection des consommateurs et devrait être maintenue. Pour assurer l'équité, je conseille vivement à l'OTC d'agir rapidement pour régler les problèmes liés à son aptitude à rendre des jugements éclairés en temps opportun.

## **8.0 Recommandation à propos de la protection contre la tarification abusive :**

- 8.1 Que cette disposition soit maintenue sans être modifiée, mais que le gouvernement du Canada prenne des mesures pour assurer que soient rendus des jugements éclairés en temps opportun, et que la réalisation de cet objectif fasse l'objet d'une surveillance permanente.**

## **Protection de la desserte des petites collectivités**

Deux dispositions protègent les petites collectivités. La première était l'obligation imposée à Air Canada de desservir toutes les collectivités qui, en décembre 1999, bénéficiaient de services d'Air Canada, de Canadien International ou de leurs filiales en propriété exclusive. Cet engagement est en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2002. La deuxième disposition exige des transporteurs aériens un préavis de 120 jours avant l'abandon d'un service aérien régulier sans escale assuré tout au long de l'année entre deux points situés au Canada lorsque le projet d'abandon du service se soldera par une baisse significative de la capacité hebdomadaire d'emport de passagers entre ces deux points. De plus, le transporteur doit donner l'occasion aux représentants élus du gouvernement municipal ou local de se réunir et de discuter des conséquences de l'abandon ou de la réduction proposés.

La première disposition vise à donner le temps aux collectivités de réduire leur dépendance envers Air Canada et de chercher des solutions locales. Les représentants des collectivités avec lesquels j'ai parlé depuis deux ans sont devenus beaucoup plus réalistes et beaucoup plus subtils dans leur approche de ces problèmes et dans leurs relations avec les compagnies aériennes. Je crois également qu'un certain nombre de transporteurs plus petits dans tout le pays pourraient intervenir, de façon très efficace, si Air Canada abandonnait la desserte d'une collectivité. Ce qui aurait l'avantage d'aider à l'essor du secteur du transport indépendant au Canada.

La seconde disposition s'applique à tous les transporteurs. Auparavant, les transporteurs pouvaient abandonner la desserte d'une collectivité à 60 jours de préavis et n'avaient pas à informer les représentants locaux élus. Ce nouveau processus vise à donner plus de temps aux collectivités pour planifier des solutions de rechange, discuter de la décision du transporteur et explorer de nouvelles options.

L'utilisation des nouvelles dispositions sur l'abandon des services pourra être évaluée plus complètement au moment où Air Canada sera autorisée à abandonner la desserte de certaines collectivités. Il est presque impossible de juger de l'efficacité de cette mesure jusqu'à maintenant et je recommande donc qu'aucune modification ne soit apportée pour le moment, mais que la disposition fasse l'objet d'une surveillance étroite pendant une ou deux années.

## **9.0 Recommandation à propos de la protection de la desserte des petites collectivités :**

### **9.1 Que la disposition de préavis d'abandon de 120 jours soit maintenue sans être modifiée, mais que le gouvernement du Canada en surveille l'efficacité dans les domaines suivants :**

- **Résultats des discussions entre les compagnies aériennes et les représentants élus**
- **Mesure du caractère approprié de cette disposition pour veiller à ce qu'elle assure suffisamment de temps pour l'intervention des collectivités, mais qu'elle ne dissuade pas les nouveaux entrants**

## **Protection des consommateurs**

Deux dispositions du projet de loi C-26 visent à aider les consommateurs. D'abord, le poste de Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien comme un membre temporaire de l'Office des transports du Canada; ensuite, l'élargissement

de la compétence de l'Office pour englober les plaintes sur les prix internationaux et sur les prix intérieurs.

De plus, dans le cadre de mon mandat, je me suis également penchée sur le besoin d'une « charte des droits des passagers ».

### **Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien**

Le Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien a plongé dans un tourbillon de colère, dès sa nomination à l'été 2000. Les plaintes contre les transporteurs aériens, surtout contre Air Canada, étaient nombreuses et furieuses. Les vols étaient survendus et des passagers étaient évincés. Certains vols étaient annulés sans préavis. Les passagers étaient laissés dans les limbes au téléphone, parfois pendant des heures. Même les grands voyageurs estimaient qu'ils n'étaient pas bien reçus, bien qu'ils payaient le prix fort. La « rage de l'air » faisait la manchette.

Depuis, Air Canada a nommé son propre ombudsman et a renforcé ses engagements en matière de qualité et de service en mettant volontairement en œuvre son Plan en matière de service clientèle. Le nombre de plaintes adressées au Commissaire ont diminué quelque peu. Il y a toujours des problèmes, mais ils ont diminué. Je crois qu'une partie de ce progrès est le résultat direct de la création du poste de Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien et de l'efficacité de Bruce Hood, son premier titulaire.

Ce poste, initialement prévu pour fournir un recours lorsqu'une personne est insatisfaite de la réponse d'une société aérienne à sa plainte, s'est avéré également une méthode importante et efficace de mesurer la réaction des consommateurs aux changements dans le secteur du transport aérien par les rapports semestriels du Commissaire. La création de ce poste a également fourni à l'OTC un recours officieux relativement aux plaintes, constituant un ajout important à son arsenal qui, dans d'autres secteurs, est hautement structuré et formalisé. De même, Air Canada semble avoir amélioré grandement ses propres relations avec la clientèle et semble résoudre la plupart des plaintes elle-même, sans que les passagers n'aient besoin de passer à l'étape suivante, c'est-à-dire de s'adresser au Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien.

Le Commissaire n'a aucun pouvoir de réglementation et fait appel à la médiation officieuse et à la « persuasion morale » pour résoudre les problèmes. Bien que certaines personnes aient demandé une extension de ses pouvoirs, je crois que ce n'est pas nécessaire pour le moment. Un processus informel permet de résoudre les problèmes de façon relativement simple et rapide. Si un cadre législatif ou réglementaire devait être imposé, le Commissaire aux plaintes et les plaignants

seraient assujettis au même « processus d'application régulière de la loi » lent et circonspect qui entrave l'aptitude de l'Office à rendre une décision rapidement.

Bien que je ne voie pas la nécessité d'accorder des pouvoirs supplémentaires au Commissaire à l'heure actuelle, le poste et ses résultats devraient être surveillés par le gouvernement pour veiller à ce que les plaintes soient traitées rapidement et efficacement et que les consommateurs soient convaincus du bon fonctionnement du processus. S'il peut être démontré que d'autres pouvoirs sont nécessaires, des mesures pourront être prises ultérieurement.

#### **10.0 Recommandation à propos du Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien :**

**10.1 Que le gouvernement du Canada maintienne le rôle du Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien et que le travail du Commissaire fasse l'objet d'une surveillance pour veiller à ce que les plaintes soient traitées de façon rapide et efficace et que le Commissaire jouisse de tous les pouvoirs qui lui sont nécessaires.**

#### **Tarifs**

Le tarif d'un transporteur aérien contient tous ses prix, taux, frais et conditions de transport. Un billet est une preuve de paiement et ne contient qu'une partie des renseignements qui figurent dans un tarif. Celui-ci porte sur un certain nombre d'aspects comme les limites ou les restrictions de poids ou de dimensions des bagages, les indemnités pour bagages perdus, retardés ou endommagés, les indemnités pour refus d'embarquement (évincement) et les règles du transporteur concernant le transport des personnes ayant une déficience. La loi exige la publication des tarifs, mais sur le plan pratique, ce sont des documents longs et complexes qui ne sont pas d'accès facile pour le public. Peu de passagers connaissent toutes les conditions de leur contrat avec les transporteurs.

L'OTC jouit de certains pouvoirs en matière de tarifs. Il peut :

- imposer une amende à un transporteur s'il n'a pas appliqué les conditions de son tarif;
- ordonner à un transporteur d'appliquer ces conditions de transport s'il ne l'a pas fait;
- ordonner aux transporteurs, dans certaines circonstances, d'indemniser les passagers ou les expéditeurs si le tarif n'a pas été appliqué;
- annuler une condition d'un tarif s'il la juge déraisonnable ou indûment discriminatoire et substituer une autre condition à sa place.

Ces dispositions sont utiles, mais l'aptitude de l'OTC d'assurer le « caractère raisonnable » pour les consommateurs est entravée par le manque de connaissance du public à propos des tarifs et de leur contenu.

Les deux problèmes sont indissociables : il est difficile de constituer un dossier solide pour réussir à défendre sa plainte si l'on ne connaît pas les règles. Ce manque d'information est un obstacle à l'action des consommateurs.

La présentation et la communication des tarifs au public est un processus complexe et difficile. Néanmoins, j'estime que cette étape est nécessaire. L'aptitude de l'OTC d'agir au nom de consommateurs lésés est limitée par l'aptitude des consommateurs à comprendre les conditions du contrat. On trouvera une autre recommandation, prévoyant la coopération des transporteurs, dans la section « Questions et recommandations concernant les groupes d'intérêt ».

## **11.0 Recommandation à propos des tarifs :**

### **11.1 Que le gouvernement du Canada veuille à ce que le processus de plaintes relatif aux tarifs soit d'accès facile pour les consommateurs et « convivial ».**

#### **Nécessité d'une charte des droits des passagers**

Cette nécessité ne m'apparaît pas démontrée. Plusieurs raisons expliquent le caractère exagéré et législativement médiocre d'une telle approche des problèmes des consommateurs. D'abord, les Canadiens sont présentement protégés par diverses lois sur la consommation, de compétence provinciale. D'autres dispositions protègent les consommateurs en vertu de la *Loi sur la concurrence* (publicité trompeuse). Comme je l'ai indiqué dans la section précédente, les passagers aériens peuvent s'adresser à l'Office des transports du Canada pour les problèmes de tarif. Nous avons également des droits et des recours en vertu de la *Loi sur les langues officielles* en ce qui a trait à Air Canada. Enfin, nous avons des tribunaux devant lesquels chaque consommateur peut présenter une action.

Je dois également avouer ma répugnance personnelle devant l'utilisation de la notion profonde et importante de « droits » pour quelque chose d'aussi prosaïque que le transport aérien. Il existe une différence entre la possibilité d'un recours judiciaire si vous n'obtenez pas ce pourquoi vous avez payé et les droits individuels qui sont enchâssés dans la *Charte des droits et libertés*. La liberté d'expression est une notion beaucoup plus élevée que le droit à une cabine d'aéronef sans parfum. Les droits nous appartiennent à tous, non seulement à ceux d'entre nous qui

prennent l'avion. Ce qui révèle un petit problème connexe : qu'en est-il des « droits » des voyageurs dans les autocars ou les trains?

Le problème n'est pas un manque de lois. Le problème est un manque de connaissance. Après le désastreux été 2000, où la qualité du transport aérien était atroce, de nombreux transporteurs, dont Air Canada, ont adopté de leur propre initiative des énoncés de services à la clientèle qui définissaient des lignes directrices pour la perte des bagages, l'évincement des passagers et d'autres contingences déplaisantes de l'« expérience » du transport aérien. Toutefois, pour connaître le plan d'Air Canada, vous devez accéder au site Web du transporteur et faire un peu de recherche et de lecture.

Des passagers insatisfaits peuvent aussi contester les tarifs, mais ils doivent d'abord savoir 1) que les tarifs existent et 2) ce qu'ils contiennent. Comme je l'ai expliqué dans la section précédente, les tarifs sont difficiles à trouver, et encore plus difficiles à lire. Et en dernier recours, si un passager a épuisé tous les autres moyens, il ou elle peut tenter une poursuite. Mais où commencer? La plupart d'entre nous ne sommes pas portés aux litiges et avons une expérience limitée du système judiciaire.

Toutefois, les mécanismes sont là. Par exemple, la Cour des petites créances de l'Ontario peut rendre des sentences avec pénalités monétaires (dommages compris) jusqu'à 10 000 \$ et le processus est conçu pour être aussi simple et rapide que possible. Le site Web du gouvernement de l'Ontario contient même un livret indiquant comment profiter pleinement du système.<sup>29</sup> D'autres provinces ont des mécanismes semblables.

Tous ces outils conçus pour protéger les consommateurs n'ont qu'une valeur négligeable si les consommateurs n'en sont pas informés. Les passagers aériens doivent avoir facilement accès à tous ces renseignements essentiels, un objectif qui exige l'intervention des divers paliers de gouvernement, de l'industrie du transport aérien et peut-être d'autres groupes d'intérêt.

Il y a un autre côté à la médaille quant aux demandes relatives à la « Charte des droits des passagers », qui est plus vague mais qui touche la « garantie » de la qualité de service. Certes, les gens veulent être assurés qu'ils n'auront pas à attendre des heures au téléphone, à traiter avec du personnel hargneux ou grossier. Bien que je sympathise avec eux, il faut aussi se rendre compte qu'aucune loi ne peut protéger les consommateurs du mauvais jugement d'un employé, de la formation médiocre fournie par l'employeur ou de la simple stupidité. Sur un plan

---

<sup>29</sup> *Comment profiter pleinement de la Cour des petites créances*, ministère du Procureur général de l'Ontario, <http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/cad/sccbook.htm>

réaliste, le seul véritable remède et la seule façon certaine d'accroître la qualité du service, c'est la concurrence.

Pour revenir sur mon thème du « fait pour les Canadiens », la qualité du service des entreprises canadiennes a fait un bond dans deux domaines évidents lorsque des « étrangers » ont accédé à leur marché : celui des fournisseurs d'appels interurbains et celui des entrepôts de vente au détail à bas prix. Il y a une différence dans l'attitude d'une entreprise qui attend vos dollars et celle d'une entreprise qui lutte pour les obtenir.

## **12.0 Recommandations à propos d'une « charte des droits des passagers » :**

**12.1 Que le gouvernement du Canada ne prenne aucune mesure législative pour créer une « charte des droits » distincte pour les passagers aériens, MAIS**

**12.2 Que le gouvernement du Canada travaille avec les compagnies aériennes, les groupes de consommateurs et d'autres ministères et paliers de gouvernement pour fournir un « guichet unique » d'information facilement accessible sur les outils qu'offrent la législation et la réglementation aux consommateurs.**

## **Promotion de la concurrence**

L'obligation de promouvoir la concurrence occupe la majorité des dispositions restantes du projet de loi C-26 et les engagements d'Air Canada. La plupart relèvent de la compétence du Bureau de la concurrence, dont le rôle est de promouvoir et de maintenir une juste concurrence de façon à ce que les Canadiens puissent profiter de prix plus bas, d'un choix de produits et de services de qualité.

## **Dispositions spéciales en vertu de la *Loi sur la concurrence***

Le secteur du transport aérien et Air Canada sont assujettis à des dispositions spéciales en vertu de la *Loi sur la concurrence*. Il s'agit de circonstances extraordinaires, car la Loi est conçue pour fournir des règles d'application générale. Le caractère unique des dispositions sur le transport aérien a soulevé l'inquiétude de certains, notamment celle du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie, qui affirmaient dans un récent rapport :

*« Aujourd'hui, les Canadiens assistent à l'adoption de « dispositions spéciales pour un secteur spécial » — celui du transport aérien — dans une loi cadre, rendue nécessaire par l'absence d'un cadre de déréglementation adéquat. [...] À l'heure actuelle, le Comité*

*reconnaît que les dispositions spéciales touchant le transport aérien sont temporaires et qu'elles seront supprimées lorsqu'une compétition saine aura pris place dans l'industrie. Mais, d'un autre côté, il craint beaucoup que cela ne se fasse pas de sitôt, car même les États-Unis (dont la population est environ dix fois celle du Canada) semblent capables de soutenir seulement cinq ou six compagnies de transport aérien servant de plaques tournantes. Faute du retrait des restrictions sur la propriété et sur les services de cabotage, il se pourrait bien que l'industrie soit dominée par Air Canada pendant fort longtemps. Aussi, le Comité a-t-il des doutes concernant le passage, par le gouvernement, d'une loi d'application générale à une loi comportant des dispositions spéciales visant une industrie précise, alors que d'autres solutions tout aussi efficaces pourraient être possibles dans le cadre d'une réforme axée sur l'avenir. »<sup>30</sup>*

Ces préoccupations sont bien fondées et le gouvernement devrait s'assurer qu'il s'éloigne de toute « disposition spéciale » le plus rapidement possible. Étant donné que, comme le fait remarquer le Comité, une « concurrence saine » devrait remplacer ces dispositions, il serait approprié que le gouvernement prenne certaines mesures, comme je le souligne ailleurs dans le présent document, pour favoriser l'accroissement des services aériens concurrentiels au pays.

### **13.0 Recommandation à propos des règles spéciales pour l'industrie du transport aérien dans la *Loi sur la concurrence* :**

**13.1 Que le gouvernement tienne compte des préoccupations exprimées par le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes et qu'il prenne des mesures en vue d'éliminer les dispositions spéciales pour l'industrie du transport aérien de la *Loi sur la concurrence* et les remplacer par des solutions de rechange plus appropriées et plus efficaces, le plus rapidement possible.**

#### **Mesures anti-prédation**

Le Bureau de la concurrence peut prendre des mesures contre un transporteur dominant aux agissements anticoncurrentiels, notamment l'exploitation d'un service à perte pour tuer la concurrence. Le règlement sur les agissements anticoncurrentiels des exploitants de service intérieur porte notamment sur les pratiques suivantes :<sup>31</sup>

- L'exploitation de la capacité sur une ou plusieurs liaisons à des prix qui ne couvrent pas les coûts évitables de prestation du service en cause, c'est-à-dire tous les coûts qui pourraient être évités si ce service n'était pas fourni.

<sup>30</sup> *Plan d'actualisation du régime de conférence canadien*, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, avril 2002

<sup>31</sup> Renseignements condensés provenant de la *Gazette du Canada, Partie II*, 2000-08-30, Vol. 134, n° 18

- L'augmentation de la capacité sur une ou plusieurs liaisons à des prix qui ne couvrent pas les coûts évitables de prestation du service en cause, c'est-à-dire tous les coûts qui pourraient être évités si le service n'était pas fourni.
- L'utilisation d'un transporteur secondaire à moindre coût d'une façon visée dans les deux paragraphes ci-dessus.

En vertu du projet de loi C-23 adopté récemment, le gouvernement peut également : <sup>32</sup>

- Proroger une ordonnance provisoire (de cesser et de s'abstenir) au-delà de la limite actuelle de 80 jours, pendant la période nécessaire pour permettre au Commissaire de recevoir et d'étudier les renseignements qui permettront de déterminer s'il est opportun de présenter une demande au Tribunal.
- Imposer une sanction administrative pécuniaire maximale de 15 millions de dollars à l'égard d'un transporteur aérien dominant qui s'avère avoir abusé de sa position dominante sur le marché.
- Prendre en compte des « facteurs aggravants ou atténuants », dont les suivants :
  - La fréquence et la durée du comportement en cause;
  - La vulnérabilité des catégories de personnes qui subissent des conséquences négatives de ce comportement;
  - Le tort causé à la concurrence sur le marché pertinent;
  - Le comportement antérieur de l'entité en ce qui a trait au respect de la *Loi sur la concurrence*;
  - Toute autre circonstance pertinente.

Ces nouveaux pouvoirs semblent avoir été efficaces : CanJet et Jetsgo sont toutes deux entrées sur le marché après ces modifications et CanJet a indiqué qu'elle reprenait le service notamment en raison de la nouvelle législation visant à permettre une concurrence équitable dans le transport aérien.

---

<sup>32</sup> Renseignements condensés provenant du précis d'information « *Modifications ayant trait au secteur des transporteurs aériens* », Bureau de la concurrence, 2002-06-21

La procédure de réclamation commence par une plainte, qui déclenche une enquête par le Bureau de la concurrence. Si celui-ci trouve des preuves à l'appui de la réclamation, il présente alors la cause au Tribunal de la concurrence, une autorité quasi judiciaire distincte. Deux causes sont présentement en cours sur des allégations d'agissements anticoncurrentiels d'Air Canada. Le Tribunal de la concurrence doit encore rendre un jugement sur les causes présentées par WestJet et CanJet, bien que celles-ci (ou que les plaintes connexes, remontent à deux ans et même plus). Une partie de ce retard est attribuable aux événements du 11 septembre et à leurs conséquences. Le retard est aussi occasionné par le fait que ces causes sont les premières du genre. Non seulement établissent-elles un précédent, mais la mise en place de mécanismes appropriés exige certains délais supplémentaires. En théorie, une fois que ces décisions auront été rendues, les processus du Bureau et du Tribunal seront plus stables.

Bien que ces retards aient été coûteux, il est possible qu'une fois que des décisions auront été prises relativement à ces premières poursuites, nous aurons un schéma d'orientation pour l'avenir et les « règles du jeu » seront beaucoup plus simples et claires.

Cette disposition est cruciale pour la croissance de la concurrence. Le processus, qui est complexe et prolongé, doit être examiné soigneusement pour déterminer s'il s'agit là de la meilleure façon de prendre des décisions et d'intervenir en cas d'agissement anticoncurrentiel. Le gouvernement doit être disposé à y apporter des modifications, s'il ne l'est pas déjà. Après avoir passé à travers tout ce processus compliqué et difficile, il est juste d'attendre un peu plus longtemps pour évaluer les résultats des causes encore en instance, mais pas tellement plus au-delà de ce point.

#### **14.0 Recommandation à propos des dispositions anti-prédation :**

- 14.1 Que le gouvernement du Canada surveille étroitement les causes devant le Tribunal de la concurrence pour veiller à ce que le critère actuel de « coûts évitables » et que les nouveaux pouvoirs du Bureau de la concurrence en vertu du projet de loi C-23 constituent un mécanisme équitable, réaliste et pratique de statuer sur les agissements anticoncurrentiels dans le secteur du transport aérien, et de les modifier ou d'adopter une nouvelle démarche, s'ils ne le sont pas.**

## Engagements d'Air Canada

Ces engagements sont une série de mesures temporaires acceptées par Air Canada pour atténuer sa position dominante. Certaines ont déjà pris fin, comme la tentative de vendre les Lignes aériennes Canadien Régional, ainsi que l'engagement qu'Air Canada ne mette pas sur pied un service de transporteur à escompte dans l'Est du Canada pendant une période donnée. Dans la présente section, nous examinons certains des principaux engagements en cours et recommandons d'autres mesures, le cas échéant.

### Accès à Aéroplan

Air Canada doit vendre ses points de programme de grands voyageurs aux transporteurs canadiens admissibles (aux rentrées de 250 millions de dollars ou moins) selon des conditions commerciales raisonnables. En pratique, cette mesure n'est pas idéale.

- Premièrement, elle fait la promotion de l'utilisation d'un produit unique d'Air Canada, Aéroplan, ce qui étend essentiellement la portée d'AC sur le marché, et ne la contient pas.
- Deuxièmement, cet engagement ne s'applique qu'aux types de points de programme de grands voyageurs qui peuvent être échangés pour des billets sur les vols d'Air Canada. Air Canada (et ses partenaires et filiales) sont les seuls transporteurs qui offrent des milles-privilèges fournissant aux grands voyageurs des à-côtés comme l'accès au salon Feuille d'érable, des files d'attente prioritaires et la récupération accélérée des bagages, etc. Dans un marché concurrentiel, Air Canada conserve un important avantage en offrant ce produit unique.
- Troisièmement, les transporteurs se sont plaints des retards de traitement des formalités administratives et du besoin de subir une vérification de sécurité par Air Canada avant d'avoir accès au programme.

Cet engagement doit prendre fin en 2005. La solution idéale pour le marché serait le développement d'un autre réseau de transporteurs qui mettrait en circulation des points concurrentiels (comme AAdvantage). Toutefois, sans un environnement plus libéralisé, il est improbable que cette solution émerge au bout d'une période aussi courte.

Par conséquent, la meilleure solution consisterait alors à veiller à ce que l'engagement soit aussi efficace que possible, malgré ses limitations.

## **15.0 Recommandations à propos d'Aéroplan :**

- 15.1 Que le gouvernement du Canada veuille à ce qu'en l'absence de programmes concurrents pour les grands voyageurs, ce programme soit facilement et équitablement accessible pour des transporteurs indépendants qui souhaitent y participer.**
- 15.2 Que si des programmes concurrentiels pour grands voyageurs demeurent absents du marché, l'engagement soit prolongé au-delà de son échéance actuelle, au besoin.**

### **Vols et prix inter-transporteurs**

Ces engagements garantissent qu'Air Canada conclue des accords concernant les vols et prix inter-transporteurs (transferts de bagages, billetterie, réservations, etc.) avec tout transporteur canadien qui en fait la demande, à certaines conditions (c.-à-d. qu'il « réponde raisonnablement aux normes de l'industrie »).

Cela garantit que tout transporteur canadien puisse offrir des vols en correspondance avec le réseau d'Air Canada, qui est présentement le seul réseau intérieur qui dessert à la fois des destinations canadiennes et internationales.

Cette mesure assure l'accès, mais non l'égalité. Un transporteur de troisième niveau « partenaire » d'Air Canada pourrait offrir de plus bas prix, de meilleures correspondances et même, à l'occasion, des « milles-privilèges ». Ce sont là des avantages concurrentiels importants sur des transporteurs indépendants et les avantages peuvent être si puissants qu'ils pourraient étouffer l'essor de la concurrence sur les liaisons régionales.

Ce problème est un résultat direct de l'acquisition de Canadian Airlines Corp. par Air Canada, où chacun de ces deux transporteurs disposait de son propre réseau régional et principal relié à deux alliances internationales différentes (Star Alliance pour Air Canada et **oneworld** pour Canadien International). La perte de CAC signifiait également la perte de **oneworld** et de toutes les occasions de connectivité que ce réseau offrait. Sans un second réseau, il est difficile d'imaginer comment le transport régional de troisième niveau pourrait se développer beaucoup plus qu'il ne l'a fait jusqu'à maintenant.

Une solution possible est de rendre cette disposition plus rigoureuse. Par exemple, Air Canada pourrait être contrainte de créer des « prix conjoints » équivalents pour tous les transporteurs tiers, qu'ils soient partenaires ou non, en faisant appel à un système de « nation la plus favorisée » (NPF) : ce qui s'applique à l'un, s'applique à

tous. De fait, si la concurrence ne croît pas, ce type de mesure peut être nécessaire. Toutefois, la réglementation des accords contractuels n'est pas idéale. Il est plus efficace d'ouvrir le marché à des formes de concurrence qui mèneraient à l'avènement de solutions de rechange à Air Canada et à son réseau. C'est un autre facteur qui vient soutenir la libéralisation du commerce et de la propriété.

À l'heure actuelle, le gouvernement doit évaluer si cette disposition crée effectivement des règles du jeu équitables pour les transporteurs indépendants. Si ce n'est pas le cas, le gouvernement doit être prêt à mettre en œuvre les modifications (idéalement par la libéralisation, bien que l'imposition d'une politique de « NPF » soit possible) nécessaires éventuellement pour créer un meilleur environnement concurrentiel.

## **16.0 Recommandations à propos des prix conjoints et des services inter-transporteurs :**

### **16.1 Que le gouvernement du Canada surveille le développement du transport concurrentiel de troisième niveau au Canada et qu'il évalue le caractère adéquat de l'assistance qu'offrent les dispositions actuelles aux transporteurs. De plus, le gouvernement du Canada devrait examiner d'autres options afin d'établir s'il pourrait prendre des mesures supplémentaires.**

#### **Surprimes des agents de voyages et droits de négociier en groupe**

Certains problèmes des agences de voyages ont peu de relations avec la réglementation gouvernementale, le projet de loi C-26 ou les engagements d'Air Canada et ne sont donc pas inclus dans la présente section. Toutefois, ils sont apparentés aux questions de croissance et de la concurrence et du choix des consommateurs, et sont abordés dans la section « Questions et recommandations concernant les groupes d'intérêt ».

Les dispositions existantes prévoient deux domaines d'intervention gouvernementale. L'un touche le système des « surprimes », qui détermine comment sont gagnés les bonis, et l'autre la nouvelle aptitude pour les agents de négociier collectivement avec Air Canada le taux de commission de base.

Le premier type d'intervention consiste à séparer les bonis payés par Air Canada sur les ventes de billets intérieurs des ventes elles-mêmes. Par contre, les surprimes (commissions supplémentaires) sur la billetterie domestique sont établies en fonction des ventes internationales. De nombreux pays ont des dispositions semblables pour leurs transporteurs. Cette mesure vise à veiller à ce que les agents

réservent auprès d'autres transporteurs intérieurs. Bien que cela puisse être efficace, la relation entre les ventes internationales et les surprimes intérieures peut amener certaines agences à réserver des vols internationaux d'Air Canada pour accroître leurs primes intérieures, compromettant leur neutralité et leurs efforts à choisir certaines options en fonction des avantages pour le consommateur.

La deuxième type d'intervention consiste à suspendre la disposition « anti-collusion » dans la *Loi sur la concurrence* pour les agents de voyages de façon à ce qu'ils puissent négocier en bloc. Bien que ce processus ait été mis en place, Air Canada a continué de réduire les commissions qu'elle payait. Comme le droit de négocier n'a pas débouché sur une conclusion satisfaisante pour les agences de voyages, elles ont demandé par l'intermédiaire de leur association, l'ACTA, que le gouvernement étende cette disposition pour prévoir un arbitrage par une tierce partie.

Il est difficile, et habituellement inapproprié, pour le gouvernement d'intervenir dans les questions de relations entre les entreprises. Le marché devrait s'autoréguler et permettre l'avènement d'une communauté des agences de voyages changée, mais plus viable et mieux centrée. Toutefois, plusieurs questions restent ouvertes et exigeraient une supervision plus approfondie.

Comme les agences s'éloignent d'un modèle où elles sont des « agents » des fournisseurs de voyages dans le cadre d'une entente de rémunération à l'acte avec les voyageurs, elles deviennent un outil important pour l'information et le choix des consommateurs. Si le secteur des agences n'est plus viable, on pourrait y perdre une source potentielle de renseignements impartiaux et, avec elle, une ressource importante pour les voyageurs canadiens.

Le gouvernement devrait intervenir immédiatement dans deux domaines. Le premier consisterait à veiller à ce que l'appariement des ventes de billets internationaux aux primes pour les ventes intérieures n'ait pas d'effets néfastes sur le choix des consommateurs. Le deuxième consisterait à examiner la réglementation gouvernementale sur les systèmes informatisés de réservation pour veiller à ce que ceux-ci soient « justes et neutres » dans l'affichage, la vente et la présentation des options de service de transport aérien. L'examen de la réglementation sur les SIR était prévu, mais le processus a été retardé à la suite des événements du 11 septembre. Cet examen devrait également englober celui des préoccupations exprimées par la communauté des agences concernant les catégories de prix réservés aux transactions par Internet, aux transactions par les consommateurs en direct et autres catégories spéciales, ainsi que les mécanismes de distribution.

À l'heure actuelle, je n'appuie pas la demande par les agents d'un processus d'arbitrage imposé par le gouvernement, car un accord commercial se gère mieux par l'intermédiaire du secteur privé que par le secteur public.

#### **17.0 Recommandations à propos de la réglementation touchant les agences de voyages :**

**17.1 Que le gouvernement du Canada examine le programme de « surprimes » pour les ventes de vols intérieurs afin de veiller à ce qu'il n'ait aucun effet néfaste sur le choix des consommateurs.**

**17.2 Que, pour assurer l'équité et le choix des consommateurs, le gouvernement du Canada mette en œuvre son examen de la réglementation sur les systèmes informatisés de réservation et qu'il veille à ce que ces systèmes soient « justes et neutres » et que les conséquences des prix offerts sur Internet et celles des ventes et de la tarification sans intermédiaire auprès des consommateurs fassent également l'objet de cet examen.**

#### **Autres engagements**

Un certain nombre d'autres engagements sont encore en vigueur. Ceux-ci comprennent notamment la cession des aéronefs excédentaires, la cession d'installations aéroportuaires et de créneaux (heures de décollage et d'atterrissage) à l'aéroport international Lester B. Pearson, des modifications à la formule de Chicago (répartition des coûts des services aéroportuaires). Au jugé, bien que les processus aient été parfois lents, Air Canada a respecté les exigences dans ces engagements. Aucune autre mesure n'est recommandée pour le moment. Toutefois, le gouvernement doit surveiller ces engagements et être prêt à modifier ou à prolonger leur période d'application si les services concurrentiels n'ont pas connu une croissance suffisante pour atténuer la position dominante d'Air Canada.

#### **Air Canada et la *Loi sur les langues officielles* (LLO)**

Un certain nombre de mesures gouvernementales sont en place pour veiller à ce que les passagers aériens puissent être servis dans les deux langues officielles. Les compagnies aériennes fournissent habituellement des services dans les deux langues officielles, en fonction de la demande. Tous les transporteurs sont tenus, en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, de veiller à ce que les breffages de sécurité soient donnés en français et en anglais (pour les appareils de 20 places et plus), et des

« pictogrammes » et une formulation bilingue doivent figurer sur les cartes des consignes de sécurité. Les aéroports avec un million de passagers par année ou plus doivent fournir des services bilingues et les autres sont assujettis à la *Loi sur les langues officielles* (LLO), là où le nombre le justifie (là où la demande de service dans la deuxième langue officielle est d'au moins 5 %).

Le projet de loi C-26 a clarifié les obligations linguistiques d'Air Canada en ce qui a trait à ses filiales, notamment celles dont elle a fait l'acquisition en 1999 et 2000. Air Canada a été tenue de veiller à ce que CAC et toutes les autres filiales d'Air Canada (comme les transporteurs régionaux) soient en mesure de servir le public dans les deux langues officielles, suivant un calendrier de mise en œuvre bien défini.

L'efficacité d'Air Canada à se conformer à ces dispositions doit être considérée sous plusieurs aspects. Premièrement, ses antécédents de service des Canadiens dans les deux langues officielles. Deuxièmement, son efficacité à intégrer le bilinguisme dans l'ensemble de ses effectifs fusionnés. Troisièmement, les problèmes de logistique et de coûts reliés au perfectionnement des employés unilingues.

D'après le Comité conjoint permanent des langues officielles, Air Canada a connu par le passé des difficultés à respecter les dispositions, même avant sa privatisation et l'achat de CAC, bien que le nombre de plaintes ait diminué de 192 en 1992 à 137 en 2000, tandis qu'au cours de la même période, le nombre de passagers a plus que doublé. Après l'acquisition, la situation est redevenue difficile, et le niveau d'insatisfaction des passagers, du Commissaire aux langues officielles et du Comité conjoint permanent des langues officielles a augmenté.

Il y a quelques mois, Air Canada annonçait la mise en œuvre d'un « Plan d'action linguistique » pour améliorer ses capacités en matière de bilinguisme. Le plan comprenait des échéances pour l'exécution de ses stratégies, ainsi que des mesures détaillées et les responsabilités dans la structure hiérarchique. De plus, Air Canada travaille en collaboration avec ses syndicats pour veiller à la mise en œuvre réussie de ce plan d'action. À l'exception du perfectionnement, tous les éléments du plan devraient être entièrement en place d'ici 2003. Malgré le scepticisme de certains observateurs, Air Canada semble déterminée à remplir ses obligations à l'intérieur de ce délai.

Air Canada a déjà entrepris un certain nombre d'initiatives. Par exemple, elle informe maintenant les passagers de leurs droits en vertu de la LLO dans sa revue offerte à bord, *enRoute*, et sur son site Web. Elle a commencé à utiliser des sondages en vol et des sondages téléphoniques afin de mesurer la satisfaction de la clientèle à propos des annonces et du service bilingues. Elle envisage aussi d'autres mécanismes de rétroaction.

Le perfectionnement est un problème à plus long terme. Étant donné le besoin de remplacer les travailleurs qui suivent une formation linguistique par d'autres, les coûts s'élèvent de façon presque exponentielle et ce perfectionnement ne devrait pas être terminé avant 2010.

Je sympathise avec les défis d'Air Canada et je la félicite de son « plan d'action linguistique » et de son engagement envers la LLO. Toutefois, je dois également souligner l'insatisfaction exprimée par le Comité à propos de ce qu'il percevait comme des retards continuels et un rendement inadéquat jusqu'à maintenant. La résolution complète et satisfaisante de cette exigence permanente servira non seulement les passagers, mais aussi Air Canada.

Pour assurer la réussite dans ce domaine, le gouvernement, par l'intermédiaire de ces organismes concernés, doit surveiller les mesures que prend Air Canada pour veiller à ce que son « plan d'action linguistique » soit mis en œuvre et que les échéances qu'il contient soient respectées.

#### **18.0 Recommandation à propos de la *Loi sur les langues officielles* :**

**18.1 Qu'Air Canada travaille à assurer l'exécution rapide et fructueuse de son « plan d'action linguistique », qui comporte des délais, des initiatives et des objectifs précis pour accroître la capacité bilingue afin d'améliorer les services bilingues, là où cela s'avère nécessaire.**

### **Traitement équitable des employés**

L'effort du gouvernement pour assurer le traitement équitable des employés a consisté en l'interdiction des mises à pied ou du déplacement des employés syndiqués d'Air Canada, de Canadien International ou de leurs filiales en propriété exclusive pendant une période de deux ans, qui prenait fin en mars 2002.

Bien que cette disposition précise ait expiré, les problèmes de la fusion des deux groupes demeurent et de nouveaux problèmes se présentent. Le Conseil canadien des relations industrielles (CCRI) a récemment jugé que le processus de fusion complexe visant à combiner les deux groupes de pilotes d'Air Canada et de Canadien International laissait à désirer, affirmant que le protocole de fusion mis en œuvre par l'arbitre était injuste pour les pilotes de l'ex-Canadien International. D'autres syndicats pour lesquels le processus de fusion des listes d'ancienneté est encore en cours surveillent attentivement les décisions du CCRI et leurs conséquences.

Sur un autre front, quatre syndicats contestent maintenant l'approche de Zip Air Inc., la filiale à bas prix d'Air Canada, voulant le faire déclarer « employeur commun ». D'une façon très controversée, Zip veut embaucher une classe d'employés unique pouvant assumer de multiples rôles, au besoin, agissant comme agents de bord, agents des ventes au téléphone ou agents aux comptoirs aéroportuaires. Les pilotes ont conclu une entente avec Zip prévoyant des salaires réduits et des conditions de travail différentes de celles d'Air Canada. Toutefois, l'accord limite Zip à 20 appareils.

Pour autant que je puisse en juger, les relations de travail entre la plupart des transporteurs et leurs employés syndiqués ont toujours été un mélange hautement explosif et souvent tumultueux. Les fusions au cours de leur histoire ont soulevé beaucoup d'émotion et n'ont jamais été entièrement satisfaisantes pour les partenaires : presque comme une série de mariages forcés. Les fusions ne prennent fin que lorsque le dernier employé des régimes précédents prend sa retraite et la discorde peut durer pendant des décennies.

Certains ont laissé entendre que le coût des conventions collectives et les limitations qu'elles imposent aux transporteurs, Air Canada comprise, sont le plus grand obstacle à l'avènement de transporteurs productifs et dynamiques. Je trouve cette affirmation un peu simpliste. D'une part, même si les conditions des contrats posaient problème, les deux parties ont signé ces conventions et il faut les deux parties pour les modifier. D'autre part, aucun problème grave n'est causé uniquement par un seul facteur. Il est probable que de nombreuses autres questions internes ou opérationnelles viennent aussi entraver les solutions. Le fait de jeter le blâme seulement sur les syndicats ne ferait que créer une diversion et distraire les transporteurs du traitement de l'ensemble de leurs problèmes.

Maintenant que la période de transition est terminée, l'intercession gouvernementale dans les questions de relations de travail du transport aérien semble limitée à celle du Conseil canadien des relations industrielles. Heureusement, cet organisme semble constituer une méthode efficace de traiter les préoccupations à mesure qu'elles se présentent. Aucune autre intervention n'est recommandée pour le moment.

## Questions et recommandations concernant les groupes d'intérêt

---

Dans la présente section, nous examinons certains défis d'actualité pour les groupes d'intérêt et nous formulons quelques recommandations au sujet des mesures à prendre.

Bien que je ne prévoyais pas faire des recommandations précises aux groupes d'intérêt, ne pas le faire serait ne pas tenir compte d'une pièce clé dans le casse-tête de la restructuration du transport aérien. Si nous devons surmonter les défis que présentent l'industrie du transport aérien, les groupes d'intérêt doivent contribuer à la solution. Leur apport est une ressource inexploitée au pouvoir potentiel très élevé.

Les groupes d'intérêt ont des intérêts et besoins différents, qui varient souvent au sein de chacun des groupes eux-mêmes. Une collectivité du nord de la Colombie-Britannique a des attentes et des besoins très différents relativement à son service de transport aérien que, par exemple, Vancouver.

En même temps, beaucoup d'éléments communs réunissent les divers groupes, selon la question considérée. Par exemple, l'accès aux voyages à bas prix préoccupe tout autant les consommateurs et les collectivités éloignées ou rurales. Le besoin d'information et de données est une préoccupation partagée par de nombreux groupes.

Aussi important que le groupe des « groupes d'intérêt » puisse sembler, en réalité, il n'est pas suffisamment important. Certaines autres entités sont touchées par le transport aérien et tout doit être fait pour les englober dans « l'intérêt commun » plus large, y compris les autres paliers de gouvernement et les autres ministères.

### Action collective

L'action collective par les groupes d'intérêt n'est pas seulement souhaitable : elle est fondamentale. Dans mes conversations des deux dernières années, j'ai été frappée par le nombre de personnes qui affirmaient que « le libre marché résoudra tous nos problèmes » ou que le « gouvernement doit s'occuper de tous nos besoins », comme de véritables actes de foi. En réalité, nous ne pouvons nous appuyer ni sur les entreprises, ni sur le gouvernement pour fournir toutes les réponses. Nous devons en fournir beaucoup nous-mêmes.

Au tout début de mes recherches, j'ai été également surprise du petit nombre de groupes d'intérêt qui se réunissaient pour échanger sur leurs préoccupations communes et sur les solutions. Des collectivités individuelles luttent seules pour apprendre comment réagir devant le nouvel environnement, bien qu'elles étaient placées devant beaucoup de défis identiques et qu'elles auraient pu tirer profit d'un échange d'information. Pour un grand nombre de collectivités, leur rencontre avec l'Observatrice était la première fois où des groupes d'intérêt différents (ministères provinciaux des transports, du tourisme, du développement économique, chambres de commerce, aéroports, agences de voyages et consommateurs, etc.) se réunissaient pour discuter des problèmes et des solutions.

Récemment, la situation montre certains signes de changement. L'Association du transport aérien du Canada (ATAC), le Conseil des aéroports du Canada (CAC) et l'Association de l'industrie touristique du Canada (AITC) ont formé une coalition pour traiter de certains problèmes précis. Les ministres provinciaux responsables du tourisme ont travaillé ensemble pour mettre au point des solutions. Les ministres provinciaux des transports travaillent sur une étude de viabilité des petits aéroports. Le Van Home Institute a réuni, pour la première fois, des universitaires et des économistes pour examiner ensemble les problèmes du transport aérien.

Non seulement ces initiatives doivent-elles se poursuivre, mais elles doivent aussi s'étendre. Par exemple, de nombreuses associations, comme la Fédération canadienne des municipalités ou la Chambre de commerce du Canada, ont beaucoup travaillé sur les questions de transport aérien. Il serait utile pour elles de mettre en commun leurs données et leurs connaissances en constituant un centre d'échange des rapports et des points de vue, en tenant des réunions conjointes sur les questions de transport aérien, ou les deux.

Une autre étape consisterait à se lier de façon plus officielle. Par exemple, les problèmes des petites collectivités et des petits aéroports sont très différents de ceux des grands centres, mais ils sont presque identiques partout au Canada. La même chose est vraie aux États-Unis et l'une des réponses des groupes d'intérêt a été la création du « Regional Aviation Partnership ». D'après son site Web :

*« Les « Regional Aviation Partners » (partenaires de l'aviation régionale – RAP) représentent les intérêts des petites collectivités, des consommateurs, des fabricants, des fournisseurs aéronautiques et des entreprises qui ont des intérêts matériels envers les services régionaux de transport aérien.*

*« RAP est la voix indépendante de l'industrie qui représente véritablement les problèmes que connaît l'industrie régionale du transport aérien. À l'heure actuelle, nous représentons des compagnies aériennes régionales, des constructeurs d'avions, des gouvernements d'État, des aéroports, des chambres de commerce, des organismes commerciaux et des organismes de tourisme dans 16 États et au Canada, ce qui correspond, au total, à des populations de plus de 10 millions de personnes. Les membres du RAP sont au cœur du travail de l'organisme d'assurer un lobby efficace*

*relativement aux problèmes de services de transport aérien des petites collectivités auprès des gouvernements fédéraux, d'État et locaux. »*<sup>33</sup>

Un organisme semblable établi au Canada pourrait servir les intérêts des petites collectivités ainsi que ceux des transporteurs régionaux, et les parties intéressées devraient envisager sérieusement cette possibilité.

#### **19.0 Recommandations à propos de l'action collective :**

**19.1 Que les groupes d'intérêt utilisent leurs associations pour partager l'information et résoudre les problèmes de transport aérien en créant une démarche d'action collective fondée sur « l'intérêt commun ».**

**19.2 Que les associations des groupes d'intérêt travaillent ensemble pour offrir un centre d'échange d'information (rapports, études, positions, etc.) sur les questions de transport aérien.**

**19.3 Que les groupes d'intérêt prennent en considération la démarche horizontale adoptée par l'organisme américain Regional Aviation Partnership, en vue de communiquer collectivement et de créer des positions de défense aux assises larges.**

#### *Information et données*

Chaque groupe d'intérêt, tout comme les ministères gouvernementaux, dispose d'information ou de données qui pourraient profiter à d'autres, notamment les suivantes :

- Loi provinciale de protection des consommateurs et procédures des cours des petites créances
- Dispositions de la *Loi sur la concurrence* et dispositions relatives à l'Office des transport du Canada
- Connaissances des agents de voyages en matière de variation des prix, de conditions de transport, de satisfaction ou d'insatisfaction des consommateurs, etc.
- Expériences personnelles des passagers

---

<sup>33</sup> [www.regionalaviationpartners.org](http://www.regionalaviationpartners.org)

Le besoin d'accroître la quantité d'information provenant des compagnies aériennes a déjà été abordé dans les recommandations au gouvernement. Il est également nécessaire d'améliorer l'accès à l'information des groupes d'intérêt individuels et de réunir toute cette information pour les consommateurs et les groupes d'intérêt dans un « guichet » unique, d'accès facile.

## **20.0 Recommandations à propos du partage et de la communication de l'information :**

**20.1 Que les groupes d'intérêt et les gouvernements provinciaux travaillent avec le gouvernement fédéral afin d'évaluer l'information dont chacun dispose et qui serait utile pour aborder les questions de transport aérien et pour créer un « guichet unique » accessible à tous. Cette information devrait comprendre, sans toutefois s'y limiter, les possibilités de recours pour les clients insatisfaits, les expériences de voyage des passagers, l'information pertinente provenant des agences de voyages, les questions d'actualité, etc.**

**20.2 Que les groupes d'intérêt travaillent de concert afin de surveiller l'évolution de l'industrie du transport aérien et les conséquences de cette évolution pour eux et afin de fournir au gouvernement une analyse et des recommandations indépendantes.**

## **Compagnies aériennes**

Une relation professionnelle et bien informée entre les transporteurs aériens et les autres groupes d'intérêt est essentielle si nous voulons définir clairement les problèmes et les résoudre. Une meilleure information et de meilleures communications sont une première étape.

Certains problèmes entre les transporteurs et d'autres groupes d'intérêt sont d'ordre général. Beaucoup touchent particulièrement Air Canada en raison de sa position dominante et de sa position de seul fournisseur d'un réseau régional-national-international.

Mes recommandations couvrent deux domaines. D'abord, l'amélioration des communications. Ensuite, les questions de tarification.

## *Communications*

Il ne suffit pas de communiquer raisonnablement bien. Les transporteurs aériens doivent être des communicateurs extraordinaires, en tout temps. Les redevances et les suppléments viennent ajouter des coûts inattendus et considérables aux billets. Les passagers renoncent à beaucoup d'autonomie personnelle en échange de « confort et sécurité ». Des centaines de dollars peuvent être économisés en modifiant l'heure ou l'itinéraire précis d'un voyage, mais seulement si les passagers en sont informés. Les articles emballés et coûteux peuvent avoir besoin d'assurances supplémentaires, mais seulement si les passagers savent ce qui est protégé et ce qui ne l'est pas. Plus les passagers savent à quoi s'attendre, mieux ils peuvent gérer leurs voyages en avion. A l'heure actuelle, les consommateurs de transport aérien doivent également être des activistes, qui ne peuvent rien prendre pour acquis, qui doivent aller à la recherche d'information, comparer, interroger et vérifier. Ce n'est pas simple et cela exige beaucoup de temps.

De meilleures communications avec d'autres groupes d'intérêt comme les collectivités, les entreprises de tourisme et les autres secteurs d'activités sont également importants. Air Canada a fait des progrès à cet égard et a échangé avec des collectivités et des gouvernements provinciaux pour permettre de mieux comprendre ce qu'on peut de façon réaliste s'attendre qu'elle fournisse. De plus, elle a parfois tenté de trouver d'autres transporteurs pour la remplacer dans des régions où elle abandonnait une collectivité ou une liaison, même si elle n'avait aucune obligation de le faire.

À l'interne, elle a récemment fusionné les fonctions de relations avec les gouvernements provinciaux et avec les collectivités d'Air Canada et de Jazz. Ainsi, les collectivités devraient pouvoir joindre plus facilement et plus rapidement la bonne personne. C'est une amélioration importante, car les collectivités ont signalé leur difficulté à trouver des interlocuteurs appropriés à Air Canada, qui aient des pouvoirs décisionnels et qui leur répondent en temps opportun.

## *Tarifification*

Les prix visant la « rentabilisation de la capacité » sont un autre irritant pour le consommateur. La plupart ne peuvent comprendre pourquoi le prix des places sur un même vol puisse varier au hasard de quelques centaines voire des milliers de dollars. C'est ce qu'on a appelé « l'axiome du prix du billet d'avion », où la complexité frôle le frauduleux. Si vous ne pouvez pas être certain de ne pas être roulé, c'est que vous l'êtes.

Le légendaire ancien président d'AMR, Robert Crandell, avait cerné ce problème il y a 10 ans, en affirmant que :

*« Des pleins prix sans cesse plus élevés et un éventail de prix réduits en croissance perpétuelle, entourés d'une pléthore de restrictions en changement constant ne peuvent tout simplement pas fonctionner. Les voyageurs d'affaires, qui ont vu les prix sans restrictions monter en flèche, en ont assez.*

*Ils se rebellent contre un système qu'ils perçoivent comme étant injuste, qui impose des contraintes inacceptables à leur aptitude à obtenir un prix raisonnable – par exemple en les obligeant à séjourner loin de chez eux un samedi soir. Ils n'ont pas peur de dire [aux compagnies aériennes] combien ils n'apprécient pas les restrictions et la complexité – et combien ils les jugent [les compagnies aériennes] stupides d'avoir créé quelque chose d'aussi inacceptable. »*

Il a donc proposé un nouveau système de tarification (l'établissement des prix en fonction de la valeur), qui limiterait les dizaines de prix sur la plupart des vols à seulement quatre. Sa vision ne s'est pas concrétisée. Dix ans plus tard, les mêmes voyageurs d'affaires se ruent vers le monde démocratisé des transporteurs à bas prix, avec lesquels ils peuvent voyager dans un confort relatif à des prix plus bas (et moins nombreux), pratiquement sans restriction.

Les compagnies aériennes offrant des services complets évoluent au sein d'un système de tarification devenu dysfonctionnel. Or, Air Canada pourrait se placer aux premières lignes du changement visionnaire (sans parler de l'accroissement énorme de sa cote auprès des passagers) si elle entreprenait une révision des pratiques de tarification fondées sur la rentabilisation de la capacité.

Un problème distinct ayant fait surface récemment, c'est la publicité qui fait la promotion de la tarification « aller simple » en caractères gras. Les plus petits caractères expliquent que seul un billet aller-retour peut être acheté (au double du montant en « gros » caractères). À mon avis, cette pratique est analogue à faire la publicité d'une voiture de luxe pour 15 000 \$, et d'indiquer aux acheteurs, en petits caractères, que le moteur, les roues et les fenêtres sont en sus.

## **21.0 Recommandations à propos de l'amélioration des communications entre les compagnies aériennes et les groupes d'intérêt :**

### **21.1 Que les compagnies aériennes publient les renseignements suivants et en assurent l'accès facile (via leur site Web, les publications à bord, les cartes de rétro-information, etc.) :**

- **Conditions de transport (tarifs)**
- **Recours possibles relativement aux plaintes des clients auprès de la société aérienne et mécanismes prévus par le**

**gouvernement (Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien, OTC, Bureau du Commissaire aux langues officielles pour ce qui est d'Air Canada, etc.), y compris les coordonnées des personnes-ressources**

**21.2 Tout en respectant les questions de confidentialité, que la communauté des transporteurs aériens travaille avec le gouvernement du Canada et les groupes d'intérêt pour mettre au point des méthodes de recueillir des données plus détaillées et plus à jour sur le transport aérien et pour créer un programme de diffusion qui fournisse les renseignements dont les groupes d'intérêt ont besoin.**

## **22.0 Recommandations à propos de la tarification**

**22.1 Que tous les transporteurs travaillent à éviter aux consommateurs le « choc de l'étiquette » et qu'ils veillent à ce que les prix annoncés comprennent les coûts réels pour les consommateurs, y compris les redevances, les taxes et les suppléments.**

**22.2 Que les transporteurs n'utilisent pas la tarification de « l'aller simple », lorsque seulement un billet aller-retour peut être acheté.**

**22.3 Qu'Air Canada travaille à expliquer d'abord les prix « fondés sur la rentabilisation de la capacité » aux consommateurs et qu'elle travaille ensuite avec d'autres transporteurs internationaux afin de transformer ce système en quelque chose de compréhensible, rationnel et fiable pour les consommateurs.**

## **Aéroports**

Les aéroports sont devenus les troupes de première ligne dans le transport aérien. Ils sont bien assis au point d'intersection des compagnies aériennes, des collectivités et des passagers. Ils doivent reconfigurer leur espace pour satisfaire aux nouvelles exigences de sûreté et de maintien de l'ordre. Ils financent de façon indépendante leur expansion, les pistes et, parfois, leur exploitation par des redevances d'utilisation et doivent rendre des comptes à leur conseil d'administration. Ils doivent se conformer à la réglementation de Transports Canada et certains doivent payer un loyer. Ils doivent se développer comme partie intégrante

de la vie et du développement collectifs. Ils sont également un élément clé de l'infrastructure nationale des transports au Canada. C'est beaucoup demander à un seul groupe d'intérêt.

Des aéroports de toutes dimensions sont placés devant divers défis : réduction du trafic, augmentation des coûts et, parfois, grands programmes d'expansion lancés avant le ralentissement économique. Les réductions de capacité ont été ressenties plus durement dans les centres régionaux et certains aéroports plus petits risquent d'avoir à lutter pour leur survie même. Tous n'y parviendront pas.

Pour les petits aéroports situés à une distance raisonnable en voiture des plus grands centres, le problème est plus prononcé. Les passagers se rendent en voiture jusqu'aux plus grands aéroports et évitent le tronçon en correspondance (et le coût du billet) au départ de leur aéroport local. C'est un coup double : premièrement, les rentrées des aéroports s'en trouvent réduites; deuxièmement, comme la capacité est moindre, il est plus difficile d'attirer le trafic touristique, ce qui représente une perte économique potentielle pour la collectivité.

D'un autre côté, l'environnement d'après le 11 septembre peut aider certains petits aéroports. Les files d'attente aux contrôles de sûreté et les retards dans les plus gros aéroports peuvent rendre plus attrayants les aéroports plus petits, où il est également plus facile de s'orienter. De plus, les avions d'affaires peuvent utiliser les aéroports plus petits, qui exigent des redevances d'utilisation moindres et présentent moins d'embêtements.

La viabilité des aéroports a suscité beaucoup de préoccupations. Les collectivités luttent pour conserver leur aéroport et, au besoin, trouvent l'argent pour le faire. De nouveaux programmes de dépenses d'infrastructure ont été récemment évoqués, mais rien n'a été indiqué jusqu'à maintenant à propos des aéroports. Le gouvernement, par son Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires, offre du financement, mais cette mesure est destinée aux projets d'immobilisations seulement et ne peut servir à combler les déficits d'exploitation. De plus, certains aéroports plus petits ont soulevé certains problèmes du PAIA, affirmant que le programme n'était pas bien conçu pour leurs besoins réels. Un problème semblable est celui de la réglementation de Transports Canada sur la sécurité qui s'avère souvent très coûteuse pour les aéroports, et inutilement complexe du point de vue de certains gestionnaires d'aéroport.

Ce qui sous-tend les problèmes quotidiens, c'est le programme de cession initial. D'après les aéroports, ils ont été presque obligés de reprendre l'exploitation aéroportuaire du gouvernement. Peu de principes avaient été définis pour l'établissement des redevances, pour la gérance, et pour d'autres questions

fondamentales. Elles ont donc été abordées au cas par cas dans le cadre de contrats entre le gouvernement et les conseils d'administration des aéroports. Ce qui s'est avéré insatisfaisant pour les aéroports comme pour le gouvernement.

Le gouvernement fédéral s'apprête à déposer une *Loi sur les aéroports du Canada*, qui s'appliquera principalement aux 26 aéroports du Réseau national d'aéroports (RNA) appartenant au gouvernement et exploités localement, traitant 94 % de tout le trafic passagers et fret. La Loi s'appliquera aussi dans une moindre mesure aux aéroports qui n'appartiennent pas au RNA. Elle se concentrera sur les questions liées à la responsabilité devant le public et les usagers, à l'amélioration de la gouvernance, aux principes de fixation des montants des redevances, à la supervision des filiales et à l'exigence de respecter les obligations internationales du Canada dans le contexte aéroportuaire.

Les prochains mois et les prochaines années exigeront beaucoup des aéroports qui devront se redéfinir à la lumière de la nouvelle législation, dans un environnement incertain. Beaucoup ont entrepris des projets de rénovation ambitieux (dans certains cas, ces projets étaient nécessaires depuis longtemps; dans d'autres cas, ils étaient peut-être un peu trop ambitieux), que les passagers financent au moyen des frais d'amélioration aéroportuaire.

Ces améliorations s'étendront souvent bien au-delà des pistes et des aires de trafic : les aéroports sont également des centres de vente au détail et de divertissement. Dans certains aéroports, vous pouvez vous faire masser, visiter un musée ou séjourner à l'hôtel sans mettre le nez dehors. Vous pouvez y acheter des homards, du parfum, des ordinateurs, de l'alcool, des vêtements, des jouets, des livres et des CD. Dans certains autres, vous pouvez acheter des œuvres d'art. Les aéroports sont également responsables de la sûreté : pompiers, police, services médicaux. Bien entendu, ils sont maintenant aussi sur la première ligne de défense contre les attaques terroristes. Les aéroports contribuent aux économies locales, fournissant des emplois et un lien avec le réseau du transport aérien. Tout cela va bien au-delà de la nécessité de base de s'abriter des intempéries en attendant un vol.

Les aéroports doivent être vus de deux façons parallèles, mais différentes : comme une plaque tournante locale et un centre économique d'une collectivité, et comme un rouage dans le grand mécanisme du réseau général du transport aérien. Rien d'étonnant que la plupart des collectivités veulent avoir un aéroport et estiment que celles qui en ont un sont grandement avantagées par rapport aux autres.

De combien d'aéroports avons-nous besoin? Tout dépend du point de vue. Si l'aéroport est un important moteur de l'économie locale, ils sont probablement trop

peu nombreux. Par contre, sur le plan des exigences logistiques de l'efficacité des déplacements au Canada, nous en avons probablement trop.

Le défi consiste à rationaliser un réseau auquel s'adressent des demandes aussi disparates. Pendant longtemps, des plans variés ont été proposés pour réinjecter de l'argent dans le réseau : la redistribution des loyers (un type d'interfinancement), l'expansion du PAIA, ou même une nouvelle stratégie des « petits aéroports ». Chacune de ces solutions (ainsi que d'autres) a ses défenseurs et ses détracteurs, mais il s'en trouve pour dire, peu importe ce que fait le gouvernement, qu'il doit en faire plus, ou du moins qu'il doit faire les choses différemment de la façon dont il les fait maintenant.

## **Collectivités urbaines, rurales et éloignées**

Les problèmes aéroportuaires font souvent partie de problèmes plus larges des collectivités. Un aéroport est perçu comme un moyen important de relier une collectivité au secteur des transports et du commerce, mais il n'en est qu'un élément. Les collectivités veulent avoir une bonne connectivité, ainsi qu'un réseau de transport aérien qui aide à stimuler les affaires et à encourager la croissance du tourisme. Dans le meilleur des mondes possible, toutes les collectivités disposeraient d'un accès local à un service concurrentiel de transport aérien à bas prix, offrant une capacité suffisante pour absorber les pointes de voyages touristiques.

Nous ne vivons pas dans le meilleur des mondes possible, et les collectivités plus petites pourraient ne jamais obtenir ce qu'elles veulent. Toutefois, il y a plusieurs façons de tirer le meilleur parti possible du monde où elles vivent.

J'ai été frappée par la maturation du dialogue avec les collectivités au cours des deux dernières années. En août 2000, la plupart des conversations étaient centrées sur les « droits » qu'elles disaient avoir : que le gouvernement ou qu'Air Canada ou que les deux avaient une obligation de servir les collectivités afin de « construire le pays ». Dans les cas les plus extrêmes, la conversation revenait à « nous le voulons, nous en avons besoin, donnez-nous-le ».

Heureusement, les collectivités ont délaissé cette attitude futile. Elles sont devenues plus astucieuses dans la présentation de leurs besoins, dans la défense de ce qu'elles estiment juste et dans la négociation avec les compagnies aériennes d'une façon professionnelle. Elles créent également leurs propres solutions, en suivant ce qui s'avère être bien plus qu'un lieu commun : personne n'est mieux servi que par soi-même.

Charlo (Nouveau-Brunswick) a tenté de résoudre son problème local au moyen de l'exploitation d'un petit transporteur aérien, Bay Chaleur, par son aéroport. L'entreprise a échoué, mais l'initiative était novatrice et créative. Charlo avait la prévoyance de comprendre que si vous prenez un risque, vous pouvez échouer, mais si vous ne prenez aucun risque, vous êtes certain d'échouer. J'espère que d'autres collectivités verront l'expérience de Bay Chaleur comme une première étape d'apprentissage dans « l'autodétermination » des services de transport aérien et qu'elles continueront de chercher des réponses locales.

Il semble bien que les collectivités adoptent aussi de nouvelles démarches dans d'autres domaines. Fredericton envisage d'établir une « banque de voyages ». Les gens d'affaires locaux s'engageraient à un certain niveau d'utilisation des services aériens et un transporteur desservirait Fredericton, fort de cette « garantie ». Cette idée a eu du succès dans quelques villes américaines. D'autres collectivités canadiennes envisagent, elles aussi, d'établir une telle « banque de voyages ».

En général, les collectivités canadiennes qui sont bien placées pour résoudre les défis du transport aérien sont celles qui disposent de comités permanents d'accès au transport aérien. Ces groupes sont généralement constitués de représentants de la chambre de commerce locale, de l'aéroport, d'agents de voyages, de représentants du secteur touristique et du gouvernement municipal. Ils rencontrent régulièrement les transporteurs, échaudent des stratégies d'accès et assurent la défense de leurs besoins. C'est l'une des initiatives les plus utiles qu'une collectivité puisse mettre en œuvre et j'invite instamment toutes celles qui n'ont pas encore mis sur pied de tels comités de travail à le faire.

Une autre action positive consisterait pour les collectivités à s'unir pour présenter leurs positions, soit par des associations existantes comme la Chambre de commerce du Canada ou la Fédération canadienne des municipalités, soit par un nouveau processus, officiel ou officieux, comme le Regional Air Partnership américain évoqué plus haut.

## **23.0 Recommandations aux collectivités**

- 23.1 Que les collectivités qui ont certaines préoccupations en matière d'accès au transport aérien constituent un comité permanent afin de traiter de ces problèmes et afin de créer des stratégies d'accès pour la collectivité.**
- 23.2 Que les collectivités, surtout les petites collectivités, envisagent des façons de s'unir et de créer des stratégies conjointes et des positions de revendication.**

## Agents de voyages

Les questions spécifiques aux agents de voyages découlant de l'acquisition de CAC par AC et les réponses du gouvernement ont été abordées dans la section « Surprimes des agents de voyages et droit de négociier en groupe ». Toutefois, ce n'est qu'un aspect de la situation. La plupart des défis n'ont pas grand-chose à voir directement avec l'acquisition, mais auront d'importantes conséquences sur l'avenir des agents de voyages et de leurs clients.

Les agents de voyages étaient autrefois de simples « agents » de fournisseurs de voyages, compagnies aériennes comprises, et recevaient des commissions de ces fournisseurs. Ils faisaient partie de la chaîne de distribution et jusqu'à 80 % de tous les billets étaient vendus par l'intermédiaire des agents.

La situation a changé. Des compagnies aériennes offrant des services complets, dont Air Canada, réduisent leurs coûts en réduisant les commissions. Les ventes de billets par Internet augmentent en flèche. Les agents ont été contraints de demander aux clients de payer ce qui était auparavant un service gratuit : des conseils et l'émission des billets. Les clients peuvent payer ces frais pour l'expertise et la simplicité de la transaction, ou ils peuvent accéder à un site Web et s'en occuper eux-mêmes.

Puis, les événements de 2001 sont survenus : le plongeon des actions des entreprises de technologie de pointe, le ralentissement économique, et l'attaque du 11 septembre ont entraîné une chute du nombre de voyages, y compris ceux des clients de haut rendement. La situation déjà précaire a donc empiré : le processus de coupure des coûts s'est accéléré et les volumes ont diminué en même temps.

Ce ne sont pas toutes les agences qui peuvent gérer le changement. Certaines sont absorbées par de plus grandes chaînes d'agences et d'autres ont tout simplement fermé. Air Canada concentre ses efforts sur les agences qui lui fournissent le plus de ventes, surtout pour la clientèle d'affaires et les voyages long-courriers.

Rien d'étonnant que ces changements puissent avoir des conséquences négatives pour les consommateurs. Les agents de voyages fournissent généralement beaucoup plus que de la simple billetterie. Ils sont à l'affût des bons prix au moyen d'outils et de méthodes de recherche qui ne sont pas toujours disponibles sur Internet ni accessibles directement aux consommateurs. Ils peuvent fournir beaucoup de renseignements sur les conditions de transport, sur ce à quoi le client doit être préparé lorsqu'il arrive à l'aéroport. Ils peuvent atténuer beaucoup les surprises désagréables que comportent les voyages et répondre à toutes les

questions rapidement. Ils peuvent trouver des solutions créatives, des itinéraires de remplacement, surtout pour des voyages complexes ou avec de multiples escales, ce que les sites Web ne peuvent traiter avec autant de subtilité.

En résumé, les agents de voyages devraient prévoir d'assumer un rôle important mais modifié dans la chaîne de distribution, en n'étant plus axés sur les fournisseurs de voyages, mais plutôt sur les clients. Beaucoup de gens sont prêts à considérer que des frais de service sont de l'argent bien dépensé si ces frais leur assurent un service de qualité, de bons renseignements et de bons choix et leur permettent de gagner du temps. Les conseils d'un agent de voyages indépendant peuvent parfois inspirer plus confiance que le site Web d'un transporteur aérien.

Étant donné l'incertitude du marché et les avantages potentiels que les agences de voyages peuvent continuer d'offrir, le gouvernement devrait continuer de surveiller les conséquences que les changements dans ce secteur ont sur la protection et les choix des consommateurs. Le gouvernement américain s'est suffisamment préoccupé de cette question pour établir une commission d'étude sur l'industrie des agences de voyages et sur les renseignements disponibles pour les consommateurs relativement aux services de transport aérien.

Enfin, les agents de voyages disposent de beaucoup de données sur les réservations de voyages. Ils sont également dépositaires de beaucoup de renseignements officieux, et très utiles, sur les préoccupations et les problèmes des consommateurs : ce qu'ils veulent, ce qu'ils pensent de notre réseau de transport aérien existant, et même leurs opinions sur des questions aussi épineuses que la tarification « tout compris » ou le nombre et le coût des prestations supplémentaires.

## **24.0 Recommandations aux agents de voyages**

**24.1 Que les agents de voyages s'assurent que le gouvernement comprenne leur rôle sans cesse plus important en matière d'information des consommateurs et dans l'offre de choix de voyages et qu'une surveillance gouvernementale appropriée soit mise en place.**

**24.2 Que les agents de voyages adoptent un nouveau rôle qui est nécessaire comme défenseur des consommateurs, offrant des renseignements et des options de voyages neutres dans le meilleur intérêt des consommateurs, et qu'ils aident les consommateurs à naviguer à travers les règles complexes du transport aérien.**

**24.3 Que les agences de voyages étudient les données qu'elles recueillent et qu'elles élaborent une stratégie, en collaboration avec le gouvernement et d'autres groupes d'intérêt, pour rendre publiques certaines portions de ces données qui peuvent être utiles dans la formulation des politiques gouvernementales, dans l'information des Canadiens sur l'état du secteur du transport aérien et dans la mesure et la surveillance des changements au sein de ce secteur.**

## **Consommateurs**

La plupart des recommandations contenues dans le présent rapport devraient, en bout de ligne, aider les consommateurs, c'est-à-dire les personnes (et les bourses) sur lesquelles repose tout le réseau. Par conséquent, je n'ai aucune recommandation directe pour les consommateurs.

Toutefois, je tiens à encourager les passagers aériens et les passagers potentiels à comprendre et à utiliser le pouvoir considérable dont ils disposent déjà. En fin de compte, c'est l'action et le pouvoir de dépenser du consommateur qui déterminent s'il y a concurrence, si des transporteurs aériens offrent des services à une collectivité et si la qualité du service est adéquate.

Si nous voulons de la concurrence, nous devons prendre des vols de divers transporteurs concurrents. Si nous voulons une haute qualité de service, nous devons accroître « la demande » et monter à bord des avions. Si ce que nous obtenons ne nous satisfait pas, nous devons exploiter et épuiser tous les recours qui nous sont offerts. Les consommateurs ont ré-outillé l'industrie automobile nord-américaine. Les consommateurs ont forcé les entreprises de télécommunication à augmenter la qualité de leurs services. Nous pouvons faire de même, individuellement et collectivement, avec l'industrie du transport aérien.

# Sommaire des recommandations

---

## Recommandations à long terme

### Politique du transport aérien

#### 1.0 Libéralisation

---

##### *Généralités :*

- 1.1 Que le gouvernement du Canada crée une nouvelle politique-cadre « faite pour le Canada » pour libéraliser complètement le marché concurrentiel des services aériens à destination du Canada et à l'intérieur du pays, permettant de créer une industrie efficace et viable du transport aérien qui connaisse une solide concurrence intérieure et internationale et satisfasse les besoins de tous les Canadiens.
- 1.2 Que le gouvernement fasse tout en son pouvoir pour conclure des accords réciproques, mais qu'il soit préparé à libéraliser des services aériens sans avantage réciproque direct ou immédiat pour les transporteurs, advenant un avantage évident pour les Canadiens et les consommateurs, et là où la libéralisation n'a aucune conséquence sur l'industrie du transport ou là où les intérêts des transporteurs sont clairement subordonnés à un avantage plus grand.

##### *Propriété étrangère :*

- 1.3 Que le gouvernement du Canada libéralise les règles de propriété actuelles pour permettre la propriété étrangère de transporteurs canadiens exploitant des vols intérieurs et un niveau de propriété à 49 % des transporteurs internationaux.

##### *Libéralisation internationale :*

- 1.4 Que le gouvernement du Canada poursuive et accélère avec rigueur un programme de libéralisation du régime bilatéral.
- 1.5 Que le gouvernement du Canada travaille à conclure des accords de services aériens libéralisés avec des partenaires multinationaux clés et qu'il planifie l'établissement d'espaces aériens communs.

## 2.0 Déréglementation

---

- 2.1 Que le gouvernement du Canada maintienne sa politique de déréglementation intérieure, qu'il ne re-réglemente pas le secteur du transport aérien en général, ni Air Canada en particulier, et qu'il cherche à aborder les problèmes découlant d'un environnement axé sur les forces du marché par d'autres moyens plus efficaces

## 3.0 Redevances d'utilisation

---

- 3.1 Que le gouvernement du Canada agisse pour veiller à ce que le prix intégral du voyage par avion soit communiqué de façon claire et transparente aux consommateurs dans la publicité et le matériel promotionnel, dans la mesure du possible, et que si certains frais ou coûts sont signalés comme éléments distincts (p. ex. TPS/TVH), qu'il y ait une justification claire ou une exigence légale pour un tel procédé.
- 3.2 Que le gouvernement surveille la prolifération et le niveau de toutes les redevances imposées, y compris le droit de sûreté des passagers aériens, afin d'évaluer l'effet cumulatif de ces frais sur la demande de transport aérien, particulièrement pour les liaisons court-courriers et les voyages à bas prix, et qu'il prenne des mesures correctives au besoin.
- 3.3 Que le gouvernement du Canada révise ses politiques de redevances d'utilisation et d'utilisateur-payeur et la structure fiscale imposée aux secteurs du transport aérien pour veiller à ce que ces politiques et frais soient équivalents à ceux des autres secteurs de transport.
- 3.4 Que le gouvernement du Canada intègre l'infrastructure aéroportuaire à tout programme majeur de financement et d'amélioration des infrastructures de transport.

## Politiques des transports

### 4.0 Politique nationale des transports

---

- 4.1 Que le schéma d'orientation des transports du gouvernement du Canada mène au développement d'un réseau de transport intégré et financé équitablement et qu'il fournisse aux autres paliers de gouvernement un cadre de travail et une vision pour les aider dans leur planification à long terme et que, ensemble, tous les paliers de gouvernement travaillent à mettre sur pied un réseau des transports fiable, sécuritaire et durable.

## Politiques gouvernementales

### 5.0 Accès au transport aérien et développement économique

---

#### *Développement :*

- 5.1 Que, pour servir plus efficacement les besoins du développement des collectivités, le gouvernement du Canada sépare la politique de développement économique de la politique des transports, en retirant la déclaration de l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada* de 1996.
- 5.2 Que, lorsque les forces du marché ne sont pas suffisantes, le gouvernement du Canada étende le recours aux outils de développement économique et aux mécanismes de financement existants pour enchâsser l'accès au transport aérien comme élément constitutif de ces programmes et comme élément intégré de la planification des collectivités qui contribue de façon mesurable à des stratégies globales de développement.
- 5.3 Que les ministères fédéraux intéressés aux questions d'accès des collectivités (p. ex. Transports Canada, Industrie Canada, Agriculture Canada, Développement des ressources humaines, etc.) travaillent de concert, ainsi qu'avec leurs homologues provinciaux et territoriaux, pour créer des stratégies communes d'accès au transport aérien fondées sur les besoins locaux.

### *Services aériens régionaux :*

- 5.4 Que le gouvernement du Canada examine tous les aspects des conséquences des politiques existantes en matière de transport et de fiscalité sur les services aériens aux petites collectivités et sur les transporteurs de troisième niveau, pour veiller à ce que ces politiques créent un environnement favorable à la croissance et à la viabilité de ces transporteurs. Ces politiques devraient être modifiées ou complétées si elles s'avèrent défavorables au développement du transport de troisième niveau vers les petites collectivités.
- 5.5 Que le gouvernement du Canada envisage la possibilité d'élaborer une stratégie relative aux « petits transporteurs » qui encouragerait la croissance des services régionaux.

### 6.0 Autres ministères fédéraux et autres paliers de gouvernement

---

- 6.1 Que le gouvernement du Canada prenne les devants pour établir de nouveaux mécanismes de communication entre les paliers de gouvernement et entre les divers ministères fédéraux qui sont intéressés à la qualité et au type de services aériens que reçoivent les Canadiens ou qui ont des effets sur ces services.

### 7.0 Données sur le transport aérien

---

- 7.1 Que le gouvernement du Canada poursuive une politique de données plus ouvertes et plus accessibles sur l'aviation, en s'appuyant sur son travail dans le cadre du forum sur les statistiques du transport aérien, l'analyse subséquente des « lacunes au chapitre des données » et le projet pilote de collecte électronique de données.
- 7.2 Que le gouvernement du Canada adopte une législation appropriée afin de recueillir des données détaillées sur les activités des compagnies aériennes, notamment les données nécessaires pour l'élaboration des politiques et pour la supervision gouvernementales.
- 7.3 Que le gouvernement du Canada continue à travailler avec les groupes d'intérêt afin d'élaborer une stratégie statistique qui établisse clairement les

données à diffuser publiquement, la forme de cette diffusion et les buts poursuivis.

- 7.4 Que le gouvernement du Canada accepte que, bien que la confidentialité des données des transporteurs doive être respectée dans la mesure du possible, les besoins de ce groupe doivent être pondérés en fonction des besoins de « l'intérêt commun » plus large et des avantages potentiels pour l'économie et les collectivités du Canada.

## **Recommandations à court terme**

### **Projet de loi C-26 et engagements d'Air Canada**

#### **8.0 Protection contre la tarification abusive**

---

- 8.1 Que cette disposition soit maintenue sans être modifiée, mais que le gouvernement du Canada prenne des mesures pour assurer que soient rendus des jugements éclairés en temps opportun, et que la réalisation de cet objectif fasse l'objet d'une surveillance permanente.

#### **9.0 Protection des services aux petites collectivités**

---

- 9.1 Que la disposition de préavis d'abandon de 120 jours soit maintenue sans être modifiée, mais que le gouvernement du Canada en surveille l'efficacité dans les domaines suivants :
- Résultats des discussions entre les compagnies aériennes et les représentants élus
  - Mesure du caractère approprié de cette disposition pour veiller à ce qu'elle assure suffisamment de temps pour l'intervention des collectivités, mais qu'elle ne dissuade pas les nouveaux entrants

## 10.0 Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien

---

- 10.1 Que le gouvernement du Canada maintienne le rôle du Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien et que le travail du Commissaire fasse l'objet d'une surveillance pour veiller à ce que les plaintes soient traitées de façon rapide et efficace et que le Commissaire jouisse de tous les pouvoirs qui lui sont nécessaires.

## 11.0 Tarifs

---

- 11.1 Que le gouvernement du Canada veuille à ce que le processus de plaintes relatif aux tarifs soit d'accès facile pour les consommateurs et « convivial ».

## 12.0 « Charte des droits des passagers »

---

- 12.1 Que le gouvernement du Canada ne prenne aucune mesure législative pour créer une « charte des droits » distincte pour les passagers aériens, MAIS
- 12.2 Que le gouvernement du Canada travaille avec les compagnies aériennes, les groupes de consommateurs et d'autres ministères et paliers de gouvernement pour fournir un « guichet unique » d'information facilement accessible sur les outils qu'offrent la législation et la réglementation aux consommateurs.

## 13.0 Règles spéciales concernant l'industrie du transport aérien dans la *Loi sur la concurrence*

---

- 13.1 Que le gouvernement prenne des mesures en fonction des préoccupations exprimées par le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes et qu'il prenne des mesures en vue d'éliminer les dispositions spéciales pour l'industrie du transport aérien de la *Loi sur la concurrence* et qui les remplacent par des solutions de rechange plus appropriées et plus efficaces, le plus rapidement possible.

#### 14.0 Dispositions contre les agissements prédateurs

---

- 14.1 Que le gouvernement du Canada surveille étroitement les causes devant le Tribunal de la concurrence pour veiller à ce que le critère actuel de « coûts évitables » et que les nouveaux pouvoirs du Bureau de la concurrence en vertu du projet de loi C-23 constituent un mécanisme équitable, réaliste et pratique de statuer sur les agissements anticoncurrentiels dans le secteur du transport aérien, et de les modifier ou d'adopter une nouvelle démarche, s'ils ne le sont pas.

#### 15.0 Aéroplan

---

- 15.1 Que le gouvernement du Canada veille à ce qu'en l'absence de programmes concurrents pour les grands voyageurs, ce programme soit facilement et équitablement accessible pour des transporteurs indépendants qui souhaitent y participer.
- 15.2 Que si des programmes concurrentiels pour grands voyageurs continuent de faire défaut, l'engagement soit prolongé au-delà de son échéance actuelle, au besoin.

#### 16.0 Prix conjoints et services inter-transporteurs

---

- 16.1 Que le gouvernement du Canada surveille le développement du transport concurrentiel de troisième niveau au Canada et qu'il évalue le caractère adéquat de l'assistance qu'offrent les dispositions actuelles aux transporteurs. De plus, le gouvernement du Canada devrait examiner d'autres options afin d'établir s'il pourrait prendre des mesures supplémentaires.

#### 17.0 Règles concernant les agences de voyages

---

- 17.1 Que le gouvernement du Canada examine le programme de « surprimes » pour les ventes de vols intérieurs afin de veiller à ce qu'il n'ait aucun effet néfaste sur le choix des consommateurs.

- 17.2 Que, pour assurer l'équité et le choix des consommateurs, le gouvernement du Canada mette en œuvre son examen de la réglementation sur les systèmes informatisés de réservation et qu'il veille à ce que ces systèmes soient « justes et neutres » et que les conséquences des prix offerts sur Internet et celles des ventes et de la tarification sans intermédiaire auprès des consommateurs fassent également l'objet de cet examen.

## 18.0 *Loi sur les langues officielles*

---

- 18.1 Qu'Air Canada travaille à assurer l'exécution rapide et fructueuse de son « plan d'action linguistique », qui comporte des échéances, des initiatives et des objectifs précis pour accroître la capacité bilingue afin d'améliorer les services bilingues, là où cela s'avère nécessaire.

## **Recommandations à l'intention des groupes d'intérêt**

### **Généralités**

#### 19.0 *Action collective*

---

- 19.1 Que les groupes d'intérêt utilisent leurs associations pour partager l'information et résoudre les problèmes de transport aérien en créant une démarche d'action collective fondée sur « l'intérêt commun ».
- 19.2 Que les associations des groupes d'intérêt travaillent ensemble pour offrir un centre d'échange d'information (rapports, études, positions, etc.) sur les questions de transport aérien.
- 19.3 Que les groupes d'intérêt prennent en considération la démarche horizontale adoptée par l'organisme américain Regional Aviation Partnership, en vue de communiquer collectivement et de créer des positions de défense aux assises larges.

#### 20.0 *Partage d'information et communication*

---

- 20.1 Que les groupes d'intérêt des gouvernements provinciaux travaillent avec le gouvernement fédéral afin d'évaluer l'information dont chacun dispose et qui

serait utile pour aborder les questions de transport aérien et pour créer une « fenêtre unique » accessible à tous. Cette information devrait comprendre (sans toutefois s'y limiter) les possibilités de recours pour les clients insatisfaits, les expériences de voyage des passagers, l'information pertinente provenant des agences de voyages, les questions d'actualité, etc.

- 20.2 Que les groupes d'intérêt travaillent de concert afin de surveiller l'évolution de l'industrie du transport aérien et les conséquences de cette évolution pour eux et afin de fournir au gouvernement une analyse et des recommandations indépendantes.

## **Compagnies aériennes**

- 21.0 Amélioration des communications entre les compagnies aériennes et les groupes d'intérêt
- 

- 21.1 Que les compagnies aériennes publient les renseignements suivants et en assurent l'accès facile (via leur site Web, les publications à bord, les cartes de rétro-information, etc.) :

- Conditions de transport (tarifs);
- Recours possibles relativement aux plaintes des clients auprès de la société aérienne et mécanismes prévus par le gouvernement (Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien, OTC, Bureau du Commissaire aux langues officielles pour ce qui est d'Air Canada, etc.), y compris les coordonnées des personnes-ressources;

- 21.2 Tout en respectant les questions de confidentialité, que la communauté des transporteurs aériens travaille avec le gouvernement du Canada et les groupes d'intérêt pour mettre au point des méthodes afin de recueillir des données plus détaillées et plus à jour sur le transport aérien et pour créer un programme de diffusion qui fournisse les renseignements dont les groupes d'intérêt ont besoin.

## 22.0 Tarification

---

- 22.1 Que tous les transporteurs travaillent à éviter aux consommateurs le « choc de l'étiquette » et qu'ils veillent à ce que les prix annoncés comprennent les coûts réels pour les consommateurs, y compris les redevances, les taxes et les suppléments.
- 22.2 Que les transporteurs n'utilisent pas la tarification de « l'aller simple », lorsque seulement un billet aller-retour peut être acheté.
- 22.3 Qu'Air Canada travaille à expliquer d'abord les prix « fondés sur la rentabilisation de la capacité » aux consommateurs et qu'elle travaille ensuite avec d'autres transporteurs internationaux afin de transformer ce système en quelque chose de compréhensible, rationnel et fiable pour les consommateurs.

## 23.0 Collectivités

- 23.1 Que les collectivités qui ont certaines préoccupations en matière d'accès au transport aérien constituent un comité permanent afin de traiter de ces problèmes et afin de créer des stratégies d'accès pour la collectivité.
- 23.2 Que les collectivités, surtout les petites collectivités, envisagent des façons de s'unir et de créer des stratégies conjointes et des positions de revendication.

## 24.0 Agents de voyages

- 24.1 Que les agents de voyages s'assurent que le gouvernement comprenne leur rôle sans cesse plus important en matière d'information des consommateurs et dans l'offre de choix de voyages et qu'une surveillance gouvernementale appropriée soit mise en place.
- 24.2 Que les agents de voyages adoptent un nouveau rôle nécessaire comme défenseur des consommateurs, offrant des renseignements et des options de voyages neutres dans le meilleur intérêt des consommateurs, et qu'ils

aident les consommateurs à naviguer à travers les règles complexes du transport aérien.

- 24.3 Que les agences de voyages étudient les données qu'elles recueillent et qu'elles élaborent une stratégie, en collaboration avec le gouvernement et d'autres groupes d'intérêt, pour rendre public certaines portions de ces données qui peuvent être utiles dans la formulation des politiques gouvernementales, dans l'information des Canadiens sur l'état du secteur du transport aérien et dans la mesure et la surveillance des changements au sein de ce secteur.

## ***Annexe I : Marchés intérieurs, internationaux et transfrontaliers***

---

### **Marché intérieur**

En août 1999, Air Canada (AC) et Canadian Airlines Corporation (CAC) ont enregistré 81 % du nombre total de **sièges-kilomètres** intérieurs, comparativement à une part de 73 % pour Air Canada (fusionné) en juillet 2002, soit un recul de 8 %. De même, AC et CAC ont enregistré environ 73 % du nombre total de **sièges** sur des vols intérieurs en 1999, comparativement à une part de 64 % pour AC en 2002, soit une réduction de 11 %. Dans l'ensemble, le nombre de sièges a reculé de 3 %, mais celui des sièges-kilomètres a augmenté de 5 % entre 1999 et 2002. Cela signifie que la capacité a augmenté sur les liaisons long-courriers, mais qu'elle a diminué sur les liaisons court-courriers. Ainsi, il semble que la plus grande part de réduction de la capacité après l'acquisition de CAC par AC a eu lieu sur des liaisons court-courriers.

Les véritables changements consistent en la croissance de WestJet et du nombre de sièges à bas prix en général. La part de WestJet du marché intérieur en **sièges-kilomètres** a augmenté, passant à 14 % en 2000 par rapport à 4,25 % en 1999. En nombre de **sièges**, la part de WestJet a augmenté jusqu'au 17 %, par rapport à 6,5 %. Toute la capacité à bas prix<sup>34</sup> en sièges-kilomètres a augmenté, avec une part de 36 % en 2002 par rapport à 16 % en 2000. Avec ce taux de croissance, un représentant de Transports Canada prédit que le créneau des voyages à bas prix représentera de 50 à 60 % des services de transport aérien d'ici un an ou deux.

Le nombre de destinations au Canada a légèrement augmenté : de 219 en juillet 2002 à 222 en 2002. Le nombre de villes desservies par des concurrents d'Air Canada a également augmenté, passant de 17 escales avec service pendant toute l'année et neuf escales jouissant de services saisonniers en 1999 à 24 destinations à l'année longue et 10 destinations saisonnières en 2002.

---

<sup>34</sup> Ce qui comprend WestJet, Tango, CanJet, Jetsgo, Air Transat et Skyservice/Conquest

## Statistiques d'exploitation : part du marché intérieur en sièges-kilomètres

Moyennes quotidiennes : août 1999, juillet 2000, 2001, 2002

	<b>1999</b>	<b>% du marché</b>	<b>2000</b>	<b>% du marché</b>	<b>2001</b>	<b>% du marché</b>	<b>2002</b>	<b>% du marché</b>
Air Canada	67 786 608	<b>46,13</b>	108 985 372	<b>76,90</b>	113 485 869	<b>73,09</b>	112 167 240	<b>73,18</b>
Canadien International*	51 169 301	<b>34,82</b>						
Westjet	6 240 679	<b>4,25</b>	9 364 589	<b>6,61</b>	15 262 260	<b>9,83</b>	21 702 563	<b>14,16</b>
Canada 3000	7 811 382	<b>5,32</b>	7 159 757	<b>5,05</b>	17 781 273	<b>11,45</b>		
Air Transat	5 592 665	<b>3,81</b>	5 592 665	<b>3,95</b>	3 323 359	<b>2,14</b>	3 878 486	<b>2,53</b>
Royal	3 189 963	<b>2,17</b>	5 314 927	<b>3,75</b>				
First Air	1 918 538	<b>1,31</b>	1 822 166	<b>1,29</b>	1 862 728	<b>1,20</b>	1 839 255	<b>1,20</b>
Air Norterra	916 903	<b>0,62</b>	937 652	<b>0,66</b>	1 052 454	<b>0,68</b>	1 075 129	<b>0,70</b>
Skyservice							3 878 486	<b>2,53</b>
Jetsgo							3 789 486	<b>2,47</b>
CanJet							2 102 349	<b>1,37</b>
Air North							347 765	<b>0,23</b>
Autres transporteurs	2 308 973	<b>1,57</b>	2 540 875	<b>1,79</b>	2 492 798	<b>1,61</b>	2 492 798	<b>1,63</b>
Totaux	146 935 012	<b>100</b>	141 718 003	<b>100</b>	155 260 741	<b>100</b>	153 273 557	<b>100</b>
Total transporteur autre qu'AC/CAI	27 979 103	<b>19,04</b>	32 73 631	<b>23,10</b>	41 774 872	<b>26,91</b>	41 106 317	<b>26,82</b>

\*compris dans AC à partir de 2000

## Statistiques d'exploitation : part du marché intérieur en nombre de sièges,

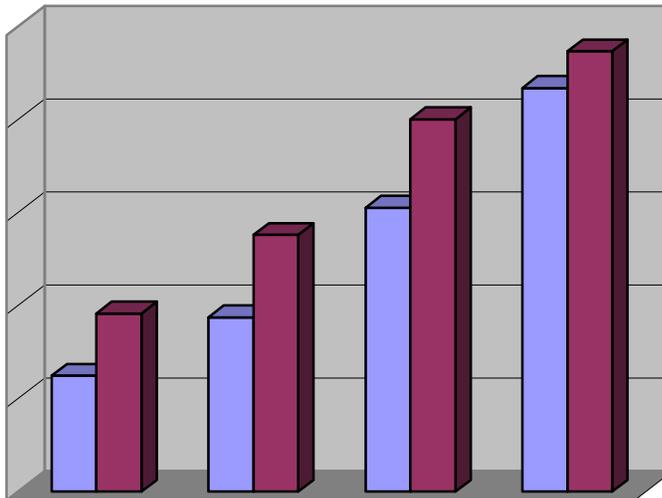
Moyennes quotidiennes : août 1999, juillet 2000, 2001, 2002

	<b>1999</b>	<b>% du marché</b>	<b>2000</b>	<b>% du marché</b>	<b>2001</b>	<b>% du marché</b>	<b>2002</b>	<b>% du marché</b>
Air Canada	60 606	<b>40,98</b>	94 466	<b>70,30</b>	93 427	<b>65,28</b>	88 700	<b>64,25</b>
Canadien International*	48 746	<b>32,96</b>						
Westjet	9 571	<b>6,47</b>	13 804	<b>10,27</b>	20 024	<b>13,99</b>	23 666	<b>17,14</b>
Canada 3000	9 793	<b>6,62</b>	3 547	<b>2,64</b>	12 178	<b>8,51</b>		
Air Transat	2 687	<b>1,82</b>	2 687	<b>2,00</b>	1 634	<b>1,14</b>	1 374	<b>1,00</b>
Royal	2 063	<b>1,39</b>	3 867	<b>2,88</b>				
First Air	2 990	<b>2,02</b>	2 897	<b>2,16</b>	3 078	<b>2,15</b>	2 774	<b>2,01</b>
Air Norterra	959	<b>0,65</b>	969	<b>0,72</b>	1 127	<b>0,79</b>	1 081	<b>0,78</b>
Skyservice								<b>1 646</b>
Jetsgo							2 377	<b>1,72</b>
CanJet							2 606	<b>1,89</b>
Air North							336	<b>0,24</b>
Autres transporteurs	10,477	<b>7,08</b>	12 130	<b>9,03</b>	11 657	<b>8,14</b>	13 493	<b>9,77</b>
Totaux	147 892	<b>100</b>	134 367	<b>100</b>	143 125	<b>100</b>	138 053	<b>100</b>
Total transporteur autre qu'AC/CAI	38 540	<b>26,06</b>	39 901	<b>29,70</b>	49 698	<b>34,72</b>	49 353	<b>35,75</b>

\*compris dans AC à partir de 2000

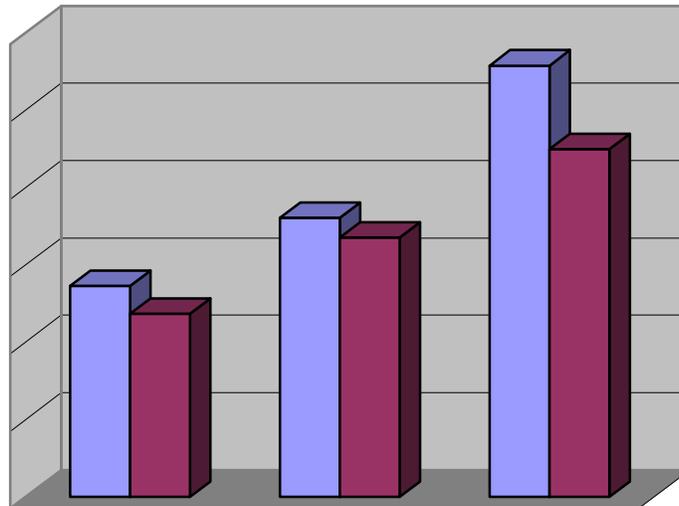
Nombre de liaisons du marché intérieur						
Principaux transporteurs offrant des services réguliers						
Juillet 2000, 2001 et 2002						
Compagnies aériennes	Juillet 2000		Juillet 2001		Juillet 2002	
	Total	Quotidien*	Total	Quotidien*	Total	Quotidien*
Air Canada**	145	142	143	137	139	134
WestJet	26	25	38	35	53	36
Canada 3000	20	6	25	17	--	--
Air Transat	11	2	11	1	9	1
Skyservice	--	--	--	--	8	5
CanJet	--	--	--	--	7	7
Jetsgo	--	--	--	--	6	4
Royal Airlines	17	6	--	--	--	--
<b>TOTAUX</b>	<b>219</b>	<b>181</b>	<b>217</b>	<b>190</b>	<b>222</b>	<b>187</b>
Notes :						
*- Nombre de liaisons avec au moins cinq vols aller-retour hebdomadaires.						
**- Air Canada comprend les vols de Tango et de ses filiales en propriété exclusive						

**Croissance de WestJet 1999-2002**  
Moyennes quotidiennes



	1999	2000	2001	2002
■ Sièges-kilomètres (millions)	6 240	9 364	15 262	21 702
■ Sièges	9 571	13 804	20 024	23 666

**Croissance de la capacité à bas prix 2000-2002**  
Moyennes quotidiennes



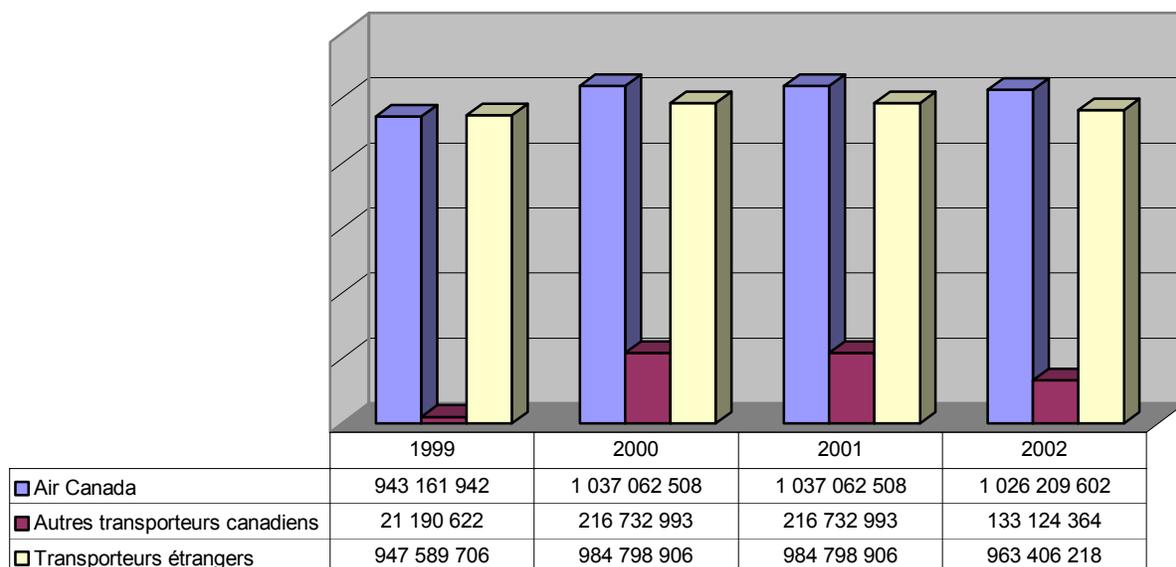
	2000	2001	2002
■ Sièges-kilomètres (millions)	27 273	36 095	55 770
■ Sièges	23 688	33 556	44 971

## Marché international

NOTA : Les statistiques citées dans cette partie et dans la partie suivante, **Marché transfrontalier**, NE COMPRENNENT PAS les services d'affrètement, qui sont habituellement fonction de la demande saisonnière. Même si les vols affrétés ont eu un effet sur la capacité offerte aux voyageurs dans certaines parties du pays, l'objet de ces parties est de comparer les niveaux de services réguliers offerts à longueur d'année au Canada.

Les services internationaux ont également changé entre 2000 et 2002. Le principal événement est la perte de Canada 3000, qui enregistrait 132 millions de sièges-kilomètres sur des destinations internationales en 2001. Aucun transporteur canadien n'a remplacé cette capacité. L'augmentation des chiffres pour les « autres transporteurs canadiens » entre 1999 et 2000 englobe les statistiques de Canada 3000 et d'Air Transat en matière de « services réguliers » pour la première fois. La part d'Air Canada correspond à peu de chose près aux chiffres combinés AC/CAC d'avant l'acquisition de CAC par AC : 49 % pour les deux transporteurs en 1998 par rapport à 48 % pour la société Air Canada fusionnée en 2002. Bien qu'Air Canada occupe légèrement moins de la moitié du marché international, aucun de ces concurrents canadiens ne vient la talonner au deuxième rang. En 2002, Air Transat était le seul autre transporteur appartenant à des intérêts canadiens qui desservait les liaisons internationales et il n'avait qu'un peu plus de 6 % du marché des vols réguliers. Trente-cinq transporteurs étrangers au Canada détiennent les 46 % restants du marché.

### Statistiques d'exploitation des services internationaux réguliers Moyennes hebdomadaires (sièges-kilomètres) 1999-2002

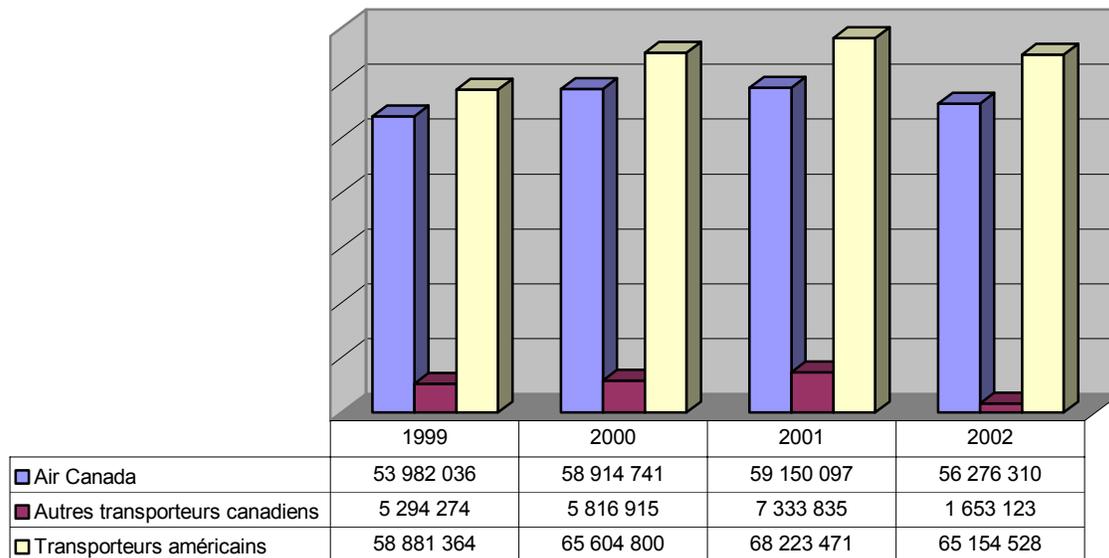


## Marché transfrontalier

Le profil du service transfrontalier est presque identique à celui du marché international, à cette différence près que les concurrents canadiens sont encore moins nombreux. En 1999, Air Canada et Canadien International détenaient une part combinée de 46 %. En 2002, le transporteur fusionné en détient 48 % – une position légèrement plus solide que celle d'il y a quatre ans. Les autres transporteurs canadiens sont rares sur le marché transfrontalier – 4 % en 1999 et un misérable 1 % en 2002. Les transporteurs américains détenaient la différence en 2002, avec 11 compagnies aériennes américaines et leurs filiales contrôlant 53 % du marché en sièges-kilomètres.

Cet état de chose pourrait s'améliorer avec l'annonce récente de WestJet de lancer des services transfrontaliers.

**Statistiques d'exploitation des services transfrontaliers réguliers  
Moyennes quotidiennes 1999 - 2002**



## ***Annexe II : Réunions tenues/Contributions reçues***

---

Cette liste énumère les groupes d'intérêt clés que j'ai rencontrés de août 2000 à juillet 2002. Elle n'indique pas ceux que j'ai rencontrés à plusieurs reprises, ni chaque personne rencontrée.

Administration aéroportuaire d'Abbotsford	Bureau des langues officielles du Nouveau-Brunswick
Administration aéroportuaire d'Edmonton	Bureau du Commissaire aux langues officielles
Administration aéroportuaire de Calgary	Calgary, Alberta
Administration aéroportuaire de Prince George	Canada 3000
Administration aéroportuaire de Regina	Canadian Corporate Travel Agents
Administration aéroportuaire de Saskatoon	Canadian Owners and Pilots Association
Administration aéroportuaire de St. John's	Canjet
Administration aéroportuaire de Winnipeg	Capital Canada Ltd.
Administration du tourisme et des congrès d'Ottawa	Centre pour la défense de l'intérêt public
Air Canada	Chambre de commerce de Calgary
Air Canada Régional	Chambre de commerce de Halifax
Air France	Chambre de commerce du Canada
Air Labrador	Chambre de commerce du Manitoba
Air Line Pilots Association	Charlesbourg, Québec
Air Transat	Charlo, Nouveau-Brunswick
Alberta Hotel and Lodging Association	Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard
America West Airlines	China Airlines
Association canadienne des offices des congrès et des visiteurs	Clark & Company
Association de l'industrie touristique du Canada	Comité d'examen de la <i>Loi sur les transports au Canada</i>
Association de l'industrie touristique du Nouveau-Brunswick	Comité des transports de la chambre de commerce
Association des agents de voyages du Canada	Comité permanent des transports et des opérations gouvernementales de la Chambre des communes
Association des hôtels du Canada	Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien
Association du transport aérien du Canada	Commission canadienne du tourisme
Association internationale des machinistes et des travailleurs et travailleuses de l'aérospatiale	Commission canadienne du tourisme (Programme de recherche)
Avalon Convention & Visitor Bureau	Conseil des aéroports de l'Atlantique
Avia Marketing Consultants	Conseil des aéroports du Canada
Barry Prentice, Université du Manitoba	Conseil des aéroports du Canada Atlantique
Bathurst, Nouveau-Brunswick	Conseil international des aéroports
Bearskin Airlines	Council of Concerned Airport Users
Bureau de la concurrence	Council of Tourism Association of British Columbia
	David Gillen
	Dyane Adams, Commissaire aux langues officielles

Economic Development Edmonton  
El Al Airlines  
Factor 60/70 CAI Retirees  
Fédération canadienne de l'entreprise  
indépendante  
Fédération canadienne des  
municipalités  
First Air  
Forum du tourisme et de l'aviation du  
Québec  
Fred Lazar  
Fredericton, Nouveau-Brunswick  
Gander, Terre-Neuve et Labrador  
Gouvernement de l'Alberta  
Gouvernement de l'Île-du-Prince-  
Édouard  
Gouvernement de l'Ontario  
Gouvernement de la Colombie-  
Britannique  
Gouvernement de la Nouvelle-Écosse  
Gouvernement de la Saskatchewan  
Gouvernement de Terre-Neuve et du  
Labrador  
Gouvernement des Territoires du Nord-  
Ouest [et groupes d'intérêt]  
Gouvernement du Manitoba  
Gouvernement du Nouveau-Brunswick  
Gouvernement du Nunavut  
Gouvernement du Québec  
Greater Halifax Conventions & Meetings  
Bureau  
Groupe de recherches sur les transports  
au Canada  
Halifax, Nouvelle-Écosse  
Hawkair  
HeliJet International  
Hospitality Newfoundland and Labrador  
Icelandair  
Îles-de-la-Madeleine, Québec  
Institut agréé des transports – Amérique  
du Nord, Division d'Ottawa  
InterGlobe Technologies  
Japan Tourism Bureau  
Kitimat, Colombie-Britannique  
Labrador City, Terre-Neuve et Labrador  
Labrador North, Terre-Neuve et  
Labrador  
Lise Bacon, sénatrice, présidente du  
comité permanent des transports et  
des communications du Sénat  
LPS Aviation

Manitoba Aviation Council  
Ministère des Transports de la Nouvelle-  
Écosse  
Ministère des transports de Terre-Neuve  
et du Labrador  
Ministres provinciaux et territoriaux du  
Tourisme  
Miramichi, Nouveau-Brunswick  
Montréal, Québec  
Nova Scotia Air Access Committee  
Office des transports du Canada  
Office du tourisme et des congrès de  
Québec  
oneworld Alliance  
Ovid Jackson, député, président du  
Comité permanent des transports et  
des opérations gouvernementales de  
la Chambre des communes  
Pacific Coastal Airlines  
Policy Shop  
Policyshop.com  
Premier ministre du Yukon  
Prince Rupert, Colombie-Britannique  
Province de l'Alberta  
Provincial Airways  
Québec (ville de), Québec  
Regina, Saskatchewan  
Rick Erickson  
Robert, Deluce, Deluce Capital  
Royal Air  
Saskatoon, Saskatchewan  
Secrétariat rural (Partenariat rural  
canadien)  
Shawn Murphy, député  
SkyComm Air Management Ltd.  
Skyservice (RootsAir)  
Sous-comité de l'aviation (ministères  
provinciaux et territoriaux des  
Transports)  
Sous-comité de l'aviation de  
l'Association des transports du  
Canada  
Statistique Canada  
Système de réservations SABRE  
Tae Hoon Oum  
Terrace, Colombie-Britannique  
Territoire du Yukon  
Toronto, Ontario  
Tourism & Technology Conference  
Tourism Air Policy Forum  
Tourism British Columbia

Tourism Calgary  
Tourism Industry Association of Nova  
Scotia  
Tourism Industry Association of PEI  
Tourism Industry Association of Yukon  
Tourism Saskatchewan  
Tourism Toronto  
Tourisme Montréal  
Transport 2000  
Transports Canada  
Travailleurs canadiens de l'automobile  
Travel Alberta

Vacances Signature  
Van Horne Institute, rencontre sur la  
politique du transport aérien  
Vancouver, Colombie-Britannique  
VIA Rail  
Virgin Atlantic  
Wabush, Terre-Neuve et Labrador  
WestJet  
Whitehorse, Yukon  
William Clarke  
Winnipeg, Manitoba  
Yukon Convention Bureau

## **Annexe III : Mandat de l'observatrice indépendante**

Entre août 2000 et sur une période de 24 mois, l'observatrice indépendante de la transition a étudié les répercussions de la restructuration de l'industrie du transport aérien sur les intervenants et déterminé si l'industrie du transport aérien est concurrentielle et en bonne santé et si elle répond aux besoins des Canadiens.

En particulier, l'observatrice a :

- tenu compte des points de vue des consommateurs, des collectivités urbaines, rurales et éloignées, des agents de voyages, des aéroports, des compagnies aériennes et de leurs employés;
- déterminé si les responsabilités de Transports Canada, de l'Office des transports du Canada et du Bureau de la concurrence en ce qui concerne la restructuration de l'industrie du transport aérien sont claires et si ces organismes s'en acquittent comme il se doit;
- déterminé si les mesures de surveillance du gouvernement sont suffisantes;
- évalué dans quelle mesure l'industrie adhère aux mesures introduites dans le projet de loi C-26, notamment en ce qui concerne les règlements et les engagements d'Air Canada et du gouvernement fédéral;
- évalué les obligations linguistiques d'Air Canada;
- évalué la nécessité d'une déclaration des droits des voyageurs.

Des rapports provisoires ont été publiés tous les six mois, dont un rapport final détaillé soumis au ministre. On peut consulter ces rapports sur le site Web de Transports Canada, [www.tc.gc.ca](http://www.tc.gc.ca), en suivant les liens relatifs à la « Restructuration de l'industrie du transport aérien ». Le rapport final comporte des recommandations sur la surveillance et les questions connexes de la restructuration de l'industrie du transport aérien.

Debra Ward, l'observatrice indépendante de la transition, a été nommée par David Collenette, ministre fédéral des Transports, le 1<sup>er</sup> août 2000. Elle est consultante à Ottawa et elle se spécialise dans les communications et les stratégies politiques sur les questions de tourisme et de voyage. Elle a fait partie d'un certain nombre de conseils et de comités nationaux et internationaux ainsi que de comités consultatifs du gouvernement fédéral pour le vérificateur général, le ministre du Revenu national,

le ministre du Commerce international et la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre.

Ancienne présidente de l'Association de l'industrie touristique du Canada, madame Ward a effectué de nombreuses recherches sur les questions stratégiques se rapportant à l'incidence du réseau canadien de transport sur les collectivités, les petites et les moyennes entreprises et le bien-être économique et social du Canada et des Canadiens.

## **Postface et remerciements**

---

*Le présent rapport est le dernier travail de l'Observatrice indépendante de la transition de la restructuration de l'industrie du transport aérien, visant à dresser un tableau des changements extraordinaires du secteur du transport aérien et de l'effet de ces changements sur ce qu'on appelle officiellement les « groupes d'intérêt » mais qu'on pourrait désigner, plus adéquatement mais moins officiellement, de simples Canadiens profondément soucieux des conséquences de l'industrie du transport aérien et des politiques gouvernementales sur leur avenir.*

*J'ai rencontré des dizaines de collectivités et de groupes d'intérêt de tout le Canada, j'ai écouté leurs préoccupations et suggestions et, enfin, dans le présent rapport, j'ai présenté mes propres recommandations qui, je l'espère, viennent soutenir notre objectif collectif de mettre sur pied une industrie du transport aérien saine qui sert les intérêts des Canadiens.*

*À ceux d'entre vous que je n'ai pas rencontrés ou que je n'ai pu rencontrer, je présente mes excuses. À ceux qui proposent des solutions différentes des miennes, j'espère avoir au moins témoigné de vos points de vue de façon honorable et complète, dans les quatre rapports que j'ai présentés. Des désaccords entre les personnes de bonne volonté sont non seulement acceptables, mais également essentiels si nous voulons poursuivre un dialogue significatif et obtenir des solutions raisonnables. J'espère que ces débats continueront sur d'autres tribunes.*

*Je suis très reconnaissante envers de nombreuses personnes, à commencer par David Collenette, ministre des Transports. M. Collenette m'a paru être un ministre bien informé et compétent, respectueux des points de vue différents, le mien compris, et toujours disposé non seulement à discuter et à défendre, mais aussi à écouter. Je le remercie de la confiance qu'il m'a témoignée tout au long de ce processus et en des circonstances très difficiles. Il a veillé à ce que le mot « indépendante » dans mon titre corresponde à la réalité et il l'a respecté. Il « connaissait ses dossiers », comme on dit à Ottawa, ce qui est tout à son honneur.*

*Je dois également remercier les nombreux membres du personnel de Transports Canada qui ont toujours été prêts à me fournir des renseignements, des contextes historiques et des détails, mais qui n'ont jamais tenté d'influer sur l'orientation de mes recherches, de mes rapports ou des mes recommandations finales. Je remercie de façon spéciale et sincère Louis Ranger, Valérie Dufour, Eric Mainville, Roger Roy, Elizabeth Dixon et tous les autres qui m'ont accordé leur soutien. Je tiens à exprimer ma gratitude à Brian Carr, qui s'est occupé de la majorité de mes demandes et interrogations, et toujours avec empressement et avec un humour infatigable. Des remerciements analogues vont à Gavin Currie et à d'autres membres du personnel de l'OTC qui m'ont aidé à naviguer dans le monde complexe de la réglementation sur les transports, à Konrad Von Finckenstein et à d'autres personnes du Bureau de la concurrence, à Dyane Adams et à d'autres représentants du Bureau du Commissaire aux langues officielles, entre autres. Si j'ai omis de mentionner quelqu'un nommément, c'est simplement par manque d'espace et non par manque de reconnaissance.*

*Je tiens à m'arrêter ici pour dire un mot à propos des « bureaucrates » et de la « bureaucratie ». Au cours des deux dernières années, j'ai pu approcher beaucoup de ces personnes. Leur connaissance du secteur de l'aviation, leurs débats internes pour trouver les « meilleures » politiques et la rigueur avec laquelle ils abordaient les problèmes les plus exigeants étaient sans borne. Leur intérêt, leur professionnalisme et leur expertise couvrent de honte ceux qui ont accusé le gouvernement d'être monolithique, insensible et imprévoyant. La réalité est tout autre.*

*Merci également aux nombreux collègues et amis, à l'intérieur et à l'extérieur du secteur de l'aviation, qui m'ont fourni des renseignements éclairés, des conseils et des éléments de réflexion. Des remerciements spéciaux vont à ceux qui m'ont aidé à en apprendre un peu plus sur le transport aérien. Si je suis devenue petit à petit une observatrice informée plutôt qu'une simple observatrice, c'est grâce à toutes ces personnes, jouissant d'une beaucoup plus grande expertise que celle à laquelle je pourrais aspirer, qui ont fait montre d'une si grande volonté à me faire assimiler les rudiments du monde de l'aviation. De plus, je considère beaucoup de ces personnes, qui n'étaient au départ que des collègues et des connaissances, comme étant maintenant des amis.*

*Merci aussi à tous ceux et celles de l'industrie du transport aérien elle-même qui ont été tout aussi généreux de leur temps. Ils ont fait preuve d'une fidélité extraordinaire envers leur société aérienne et sont prêts à affronter sans crainte de nouveaux défis, malgré des chances qui joueraient contre eux. J'ai connu beaucoup de « gérants d'estrade du transport aérien », dont moi-même, qui ont tous « la » réponse aux problèmes de gestion, surtout de la gestion d'Air Canada. Et bien qu'Air Canada ait pu faire beaucoup d'erreurs, il n'est pas si simple qu'il n'y paraît d'exploiter une société aérienne, sinon nous le ferions tous et nous ferions tous beaucoup d'argent.*

*Sur une note plus personnelle, je dois remercier ma famille, qui a supporté deux ans de mon parcours donquichottesque comme observatrice indépendante et qui ont dû s'accommoder de mes absences fréquentes et de ma distraction lorsque j'étais à la maison. Tout mon amour et tous mes remerciements vont à Siobhan, qui a fait de son mieux du haut de ses quatre à six ans pour comprendre que maman voyage beaucoup parce qu'elle s'occupe du transport aérien. Merci aussi à ma belle-mère, Merle, qui s'est si bien occupée de Siobhan et qui nous a aidés à rester unis. Mes derniers remerciements, du fond du cœur, vont à John, mon mari, pour s'être occupé de toutes les tâches d'éducation et des milliers d'autres tâches connexes.*

*Enfin, bien que mon travail soit terminé, l'histoire de la restructuration du transport aérien continue. Mais nous avons beaucoup fait et beaucoup appris. J'invite instamment tous et chacun à poursuivre la discussion, à s'efforcer à trouver des moyens de faire en sorte que l'industrie du transport aérien serve bien les Canadiens.*

*Et je continuerai de suivre l'évolution de ce secteur fascinant et exigeant, à mesure qu'il se réinventera sans cesse. J'ai eu le privilège d'en faire modestement partie pendant une courte période et je souhaite à l'industrie du transport aérien, et à tous ceux et celles qui en dépendent, un bon voyage à l'enseigne de la prospérité et de la sécurité.*

*Debra Ward*

*Observatrice indépendante de la transition de la restructuration de l'industrie du transport aérien*