



Service d'information et de recherche parlementaires
Bibliothèque du Parlement

EN BREF

Allison Padova
Le 22 juillet 2004

Transport aérien au Canada : orientations possibles de la politique

INTRODUCTION

En janvier 2004, les intervenants de l'industrie du transport aérien ont pris part à une conférence intitulée « Air Currents: Building the Future for Canada's Air Transport Policy », à Ottawa. Plus de 100 délégués de l'industrie, du secteur public et du secteur universitaire ont participé aux discussions sur l'avenir de l'orientation stratégique pour le Canada en la matière.

Dans son allocution d'ouverture, Tony Valeri, qui était alors ministre des Transports, a mis son auditoire au défi de soumettre des options stratégiques possibles pour le transport aérien international qui mettraient l'accent sur les forces du marché, les besoins des consommateurs et les relations qu'entretient le Canada avec l'Europe et les États-Unis. Les délégués ont répondu en faisant des recommandations sur les cinq objectifs stratégiques qui, à leur avis, sont les plus importants en matière de transport aérien pour le gouvernement canadien :

1. les frais et redevances des aéroports;
2. les mesures de sécurité et de prédédouanement;
3. l'accord « ciel ouvert » signé avec les États-Unis;
4. les règles en ce qui concerne la propriété étrangère de compagnies aériennes canadiennes;
5. la participation du Canada à une zone d'aviation commune transatlantique.

Le lecteur trouvera ci-après un survol de ces cinq domaines stratégiques et des recommandations clés émises lors de la conférence.

LES FRAIS ET REDEVANCES DES AÉROPORTS

Selon les participants, les frais et redevances les plus controversés dans les aéroports du Canada sont les frais de location des aéroports et le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA).

A. Les loyers des aéroports

Le gouvernement fédéral impose, ou imposera bientôt, des loyers aux exploitants de tous les aéroports du Réseau national des aéroports. Ces 26 aéroports, que le gouvernement fédéral loue à des exploitants à but non lucratif et sans capital-actions, traitent plus de 90 p. 100 du trafic aérien total du Canada. En 2003, le gouvernement fédéral a recueilli près de 225 millions de dollars en frais de location d'aéroports, et ces frais devraient atteindre près de 350 millions de dollars d'ici 2007.

L'industrie aérienne croit que le gouvernement n'a pas de raison valable d'imposer des loyers aux aéroports. L'une des raisons qu'elle invoque est que Transports Canada exploitait le système d'aéroports à perte, et que, par conséquent, les loyers versés ne remplacent pas une source de revenu. Elle invoque aussi une autre raison : les loyers cumulatifs payés jusqu'à présent excèdent apparemment la valeur des biens qui ont été transférés. L'industrie soutient de plus que, dans la mesure où la croissance économique dépend du transport à faible coût, une augmentation des loyers des aéroports pourrait avoir un effet négatif sur l'économie canadienne. Puisque ces loyers font gonfler le coût des voyages aériens et des services de fret, deux éléments critiques pour l'activité économique.

Le président de la Chambre canadienne de commerce a proposé un certain nombre de mesures en ce qui concerne les loyers des aéroports, lesquelles vont dans le même sens que les recommandations que le Comité permanent des transports a formulées en avril 2003 :

- 1) le gouvernement devrait suspendre les loyers des aéroports pendant deux ans, et les aéroports devraient faire bénéficier les transporteurs aériens des économies réalisées;

- 2) le processus de détermination des loyers des aéroports devrait être plus transparent;
- 3) les loyers devraient être établis en fonction des dépenses et des coûts réels auxquels doivent faire face les exploitants d'aéroports – ce qui se traduirait par une baisse substantielle des loyers;
- 4) il devrait y avoir un plafond sur le loyer total que le gouvernement du Canada prélève auprès de chacun des aéroports;
- 5) tous les loyers prélevés devraient être affectés à une « réserve pour les aéroports », plutôt que d'être versés au Trésor.

B. Le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA)

Le gouvernement du Canada a recueilli plus de 420 millions de dollars en DSPTA en 2002-2003. Même si ce droit a été réduit deux fois depuis son entrée en vigueur en avril 2002, il demeure supérieur à celui qui est perçu aux États-Unis. Actuellement, le DSPTA est de 7 \$ pour un vol intérieur aller seulement, de 10 \$ pour un vol transfrontalier et de 20 \$ pour tous les autres vols internationaux. Aux États-Unis, le droit est de 2,5 \$ US par segment de vol et il est plafonné à 5 \$ US.

Les participants à la conférence ont répété ce que dit depuis longtemps l'industrie : la sécurité dans les transports aériens profite à toute la population et elle devrait donc être payée à même le Trésor public. Ils ont de plus recommandé que le gouvernement reprenne les recommandations unanimes faites par le Comité permanent des transports en avril 2003, lesquelles font état d'autres façons de réduire le fardeau des frais, des taxes d'accise et des loyers qui sont imposés à l'industrie du transport aérien.

LES MESURES DE SÉCURITÉ ET DE PRÉDÉDOUANEMENT

Les compagnies aériennes ont l'obligation commerciale de s'assurer que l'acheminement des passagers dans les aéroports se fait sans inconvénient et rapidement. Dans le nouveau contexte de la sécurité aérienne, le traitement des passagers est devenu un défi opérationnel. Même si l'inspection des passagers dans les aéroports, qui relevait auparavant des compagnies aériennes, est du ressort de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien depuis décembre 2001, les compagnies aériennes ont de nouvelles

responsabilités. Elles doivent maintenant demander aux passagers de vérifier le contenu de leurs bagages à l'enregistrement et de présenter une pièce d'identité avec photo avant l'embarquement. La vérification approfondie des passagers et les formalités que doivent faire observer les compagnies aériennes incommode davantage les passagers, qui doivent attendre plus longtemps.

Bien qu'ils se soient inquiétés de l'impact des mesures de sécurité sur le traitement des passagers, les participants à la conférence n'ont pas recommandé la modification de la politique actuelle dans les aéroports. (Par exemple, la Déclaration sur la frontière intelligente du Canada, établie en décembre 2001, précise l'intention du gouvernement d'établir un système sécuritaire qui permettra aux personnes qui voyagent fréquemment entre le Canada et les États-Unis et qui sont à risque faible de passer la frontière d'une manière efficace.) Cependant, ils s'inquiètent de l'impact des coûts liés aux mesures de sécurité sur la demande de services aériens.

ACCORD « CIEL OUVERT » SIGNÉ AVEC LES ÉTATS-UNIS

Il y a près de 10 ans que le Canada et les États-Unis ont signé l'accord bilatéral de services aériens « ciel ouvert ». Bien qu'il soit plus restrictif que les accords « ciel ouvert » conclus entre les États-Unis et d'autres pays, l'accord canado-américain a permis une augmentation du nombre de passagers entre le Canada et les États-Unis, lequel est passé de 13 millions en 1994 à plus de 20 millions en 2001.

Les participants à la conférence ont jugé qu'il est temps pour le Canada de renégocier l'accord « ciel ouvert » conclu avec les États-Unis et d'adopter la politique « ciel ouvert améliorée », élaborée par Air Canada, qui ajouterait deux activités importantes aux opérations transfrontalières existantes. Premièrement, les transporteurs du Canada ou des États-Unis seraient autorisés à exploiter les routes intérieures de l'autre pays en faisant escale à un aéroport-pivot du pays de la compagnie aérienne. Deuxièmement, les avions-cargos pourraient desservir deux ou plusieurs escales successives de l'autre pays. Ces opérations sont actuellement interdites par l'accord bilatéral.

RÈGLES EN MATIÈRE DE PARTICIPATION ÉTRANGÈRE

À cause de la situation de l'industrie canadienne du transport aérien ces dernières années, l'opinion

publique reste divisée au sujet des règles en matière de participation étrangère. Étant donné la situation financière aléatoire d'Air Canada, les décideurs politiques craignent de changer de manière significative les règles. Cependant, certains estiment qu'il faut radicalement changer ces dernières afin que les transporteurs canadiens puissent bénéficier d'investissements étrangers plus importants. Les partisans d'une augmentation de la limite à la participation étrangère estiment que l'augmentation de la limite actuelle de 25 p. 100 offrira un choix plus large de services au bénéfice du consommateur canadien.

Les participants à la conférence ont appuyé les deux recommandations suivantes : l'augmentation de la limite de la participation étrangère pour qu'elle atteigne 49 p. 100 dans le cas des transactions internationales et l'élimination de la limite dans le cas des transactions nationales. Pour que cela soit possible en ce qui concerne les transactions internationales, le Canada devra remplacer les clauses actuelles de « propriété substantielle et contrôle effectif » définissant l'admissibilité du transporteur aux droits prévus par les accords bilatéraux de transport aérien par une clause de « principal lieu d'affaires ».

LE RÔLE DU CANADA DANS UN ESPACE AÉRIEN TRANSATLANTIQUE COMMUN

En 1995, l'Association des compagnies européennes de navigation aérienne a été le premier organisme à présenter l'idée d'un espace aérien transatlantique commun (TCAA), un nouveau régime de réglementation très libéralisé entre l'Union européenne (UE) et les États-Unis. L'idée a eu du mal à s'imposer jusqu'à ce que les renégociations de plusieurs accords bilatéraux de services aériens entre les pays de l'Union européenne et les États-Unis se soient avérées nécessaires. Le catalyseur en a été une décision de la Cour européenne de justice du mois de novembre 2002 établissant que les clauses concernant la nationalité énoncées dans les accords bilatéraux violaient le Traité sur l'Union européenne.

Les participants à la conférence ont jugé qu'un TCAA qui ne compterait pas le Canada nuirait aux transporteurs canadiens. Ils ont donc recommandé que le Canada envisage la possibilité de participer au processus, ou encore d'exprimer son accord ou son désaccord pendant celui-ci, même si pour le moment les pourparlers ne se font qu'entre les États-Unis et l'Union européenne. Ils ont également recommandé que s'il n'est pas possible pour le Canada de participer

aux discussions, le pays entame des négociations distinctes avec l'Union européenne.

CONCLUSIONS

En réponse au défi que leur a lancé le ministre Valéri, les participants ont présenté trois « recommandations clés » qui englobent les concepts des forces du marché, des besoins du consommateur et des relations du Canada avec l'Europe et les États-Unis :

- Le Canada devrait renégocier avec les États-Unis un accord bilatéral de services aériens « ciel ouvert amélioré » et plus libéralisé que l'accord actuel.
- La limite à la participation étrangère devrait être éliminée pour les transactions nationales et devrait être portée à 49 p. 100 pour les transactions internationales.
- Le Canada devrait suivre les discussions menées entre l'UE et les États-Unis en ce qui concerne l'espace aérien transatlantique commun afin de : a) préparer des négociations distinctes avec l'UE, ou b) d'y participer.

Les recommandations concernant les deux autres secteurs importants de la politique identifiés par les participants à la conférence avaient trait à l'implication du gouvernement dans l'industrie :

- Les coûts attribuables au gouvernement auxquels l'industrie de transport aérien doit faire face (loyer aux aéroports, redevances d'utilisation, taxes d'accise) devraient être réduits.
- Les mesures de sécurité et le dédouanement préalable doivent être rationalisés.

Le gouvernement du Canada s'occupe déjà de certains de ces problèmes. En juillet 2003, il a offert une aide financière à court terme aux aéroports en reportant pendant deux ans le paiement sans intérêt d'une partie ou de la totalité des sommes dues pour les loyers ou les biens aéroportuaires. Le gouvernement a aussi réduit la DSPTA pour la deuxième fois dans le budget de 2004. En outre, Transports Canada a promis la publication cette année d'un examen des loyers aux aéroports.

RÉFÉRENCES

Comité permanent des transports de la Chambre des communes, *Une industrie en crise : comment préserver la viabilité de l'industrie canadienne du transport aérien*, avril 2003.

Transports Canada, « Le gouvernement du Canada annonce une aide financière pour l'industrie canadienne du transport aérien », Communiqué de presse n° H077/03, 16 juillet 2003.

Commission des communautés européennes,
Communication from the Commission on the consequences of the Court judgments of 5 November 2002 for European air transport policy.
(http://europa.eu.int/comm/transport/themes/air/english/library/2002_649_en.pdf).

Association des compagnies européennes de navigation aérienne, *Vers un espace aérien transatlantique commun*, septembre 1999.