

**TRANSPORT AÉRIEN AUX ÉTATS-UNIS :  
AIDE FÉDÉRALE AUX LOCALITÉS**

Allison Padova  
Division de l'économie

Le 24 octobre 2003

**La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.**

**THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH**

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
INTRODUCTION .....	1
PROGRAMME DU SERVICE AÉRIEN ESSENTIEL.....	1
A. Historique.....	1
B. Admissibilité .....	2
C. Administration.....	3
D. Financement.....	5
E. Perspectives .....	8
PROGRAMME PILOTE DE DÉVELOPPEMENT DU SERVICE AÉRIEN AUX PETITES LOCALITÉS.....	9
A. Historique.....	9
B. Admissibilité .....	9
C. Administration.....	10
D. Financement.....	11
E. Perspectives .....	12



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

## **TRANSPORT AÉRIEN AUX ÉTATS-UNIS : AIDE FÉDÉRALE AUX LOCALITÉS**

### **INTRODUCTION**

Les États-Unis considèrent que la croissance et la diversité de l'économie des petites et moyennes localités exigent qu'elles bénéficient dans une certaine mesure d'un service aérien. Dans certains cas, l'avion est la seule façon d'y accéder pendant une partie ou la totalité de l'année. Les États-Unis ont mis en place deux programmes fédéraux pour que ces localités disposent du service aérien dont elles ont besoin. Le premier prévoit un service subventionné pour les localités petites ou éloignées qui autrement seraient privées de tout service aérien par suite de la déréglementation. Plus récemment, un programme pilote a été lancé pour aider les localités petites et moyennes dont le service aérien est insuffisant ou trop cher en appuyant financièrement des programmes susceptibles de corriger l'une ou l'autre de ces difficultés. Le présent document explique brièvement les deux programmes pour ce qui est de l'admissibilité, des modalités d'administration et de financement et des perspectives.

### **PROGRAMME DU SERVICE AÉRIEN ESSENTIEL**

#### **A. Historique**

Les États-Unis ont instauré par voie législative un programme de subventions au moment de la déréglementation du transport aérien en 1978, car ils prévoyaient que les transporteurs abandonneraient certaines petites localités, dont la desserte n'était pas rentable, au profit des grands marchés plus lucratifs. L'article 419 de la *Federal Aviation Act* (Loi fédérale sur l'aviation) a créé le programme du service aérien essentiel (EAS – « Essential Air Service Program »), qui relève du département des Transports. Le programme EAS a pour objet de faire en sorte, au moyen d'une subvention fédérale si nécessaire, que les petites localités qui étaient desservies avant la déréglementation conservent un lien avec le réseau aérien national.

Au départ, le programme EAS devait se terminer en 1988, soit après 10 ans, période durant laquelle l'incidence de la déréglementation sur les localités touchées se serait résorbée. On croyait que de petits transporteurs émergeraient dans un environnement déréglementé et qu'ils trouveraient certains de ces petits marchés rentables. Là où cela ne se produirait pas, la période de 10 ans devait permettre aux localités de s'adapter à la perspective de perdre complètement leur desserte aérienne une fois les subventions éliminées. Toutefois, la *Airport and Airway Safety and Capacity Expansion Act* (Loi sur la sécurité des aéroports et du transport aérien et sur l'expansion de la capacité) de 1987 a reconduit le programme pour une autre période de 10 ans et fixé son échéance au 30 septembre 1998. Enfin, en 1998, la *Rural Air Service Survival Act* (Loi sur la survie des services aériens ruraux) a annulé l'échéance et doté le programme de crédits permanents. Le maintien du programme EAS s'explique peut-être par le soutien important dont il jouit au Sénat, où les États ruraux disposent d'une voix plus forte qu'à la Chambre des représentants<sup>(1)</sup>.

## **B. Admissibilité**

Toutes les petites localités inscrites sur les certificats d'exploitation des transporteurs aériens et desservies au moment de la déréglementation sont admissibles au programme EAS ordinaire. En 1978, 383 localités participaient au programme sur les quelque 800 inscrites sur les certificats<sup>(2)</sup>. Les crédits du Congrès pour le programme, de la fin des années 1980 au milieu des années 1990, n'ont pas suffi pour répondre à la demande, ce qui a entraîné l'abandon au moins temporaire de la desserte de nombreuses localités. En outre, plus de 50 localités ont été rayées du programme de façon permanente par l'ajout de nouveaux critères d'admissibilité.

Pour être admissible au programme aujourd'hui, une localité qui bénéficiait d'un service aérien au moment de la déréglementation doit se trouver à plus de 110 km par route d'un aéroport pivot, grand ou moyen. Les subventions par passager pour les localités se trouvant à moins de 335 km d'un aéroport de ce genre sont plafonnées à 200 \$. Ainsi, si un transporteur a

---

(1) Deux sénateurs représentent chaque État au Sénat, tandis que le nombre de membres de la Chambre des représentants dépend de la population de l'État.

(2) Toutes les petites localités visées par le programme n'ont pas besoin d'une subvention pour conserver leur service aérien.

besoin d'une subvention qui correspond à plus de 200 \$ par passager transporté l'année précédente, le service n'est pas subventionné.

Les localités inscrites sur les certificats des transporteurs qui n'étaient pas desservies au moment de la déréglementation peuvent également participer au programme EAS, sous réserve des critères d'admissibilité. Cependant, on ne considère pas qu'elles appartiennent à la clientèle du programme ordinaire, et elles doivent payer 25 p. 100 de la subvention requise pour le service aérien de base.

De nouvelles localités peuvent se joindre au programme si elles sont disposées à fournir 50 p. 100 de la subvention requise. La municipalité doit alors soumettre au secrétaire des Transports un projet dans lequel elle estime le trafic qu'est susceptible de connaître le service proposé, donne la distance de l'aéroport pivot le plus proche et évalue la subvention requise pour obtenir le transport aérien.

### **C. Administration**

Les localités admissibles au programme EAS ordinaire peuvent s'attendre à ce que le département des Transports garantisse le maintien de leur desserte de base. Depuis la *Airport and Airway Safety and Capacity Expansion Act* de 1987, le service aérien de base présente les caractéristiques suivantes :

- un service à destination d'un aéroport pivot (moyen ou grand);
- une escale au maximum;
- la desserte, par des appareils d'au moins 15 sièges, de localités comptant en moyenne plus de 11 embarquements par jour;
- le transport dans un avion pressurisé dans certains cas;
- des horaires qui tiennent compte des besoins des passagers en correspondance.

Le département des Transports détermine quel aéroport pivot sera utilisé, ainsi que le nombre minimal de vols aller-retour et de sièges disponibles. La subvention correspond à la perte prévue du transporteur, plus une marge de profit. La concurrence entre les transporteurs, occasionnée par l'appel d'offres, devrait garantir des estimations de coût raisonnables.

La localité peut négocier la desserte avec un transporteur ou demander au département des Transports de faire un appel d'offres en son nom. Les projets sont évalués en fonction de plusieurs critères techniques; le département des Transports tient également compte des préférences de la localité. Les contrats de transport aérien sont généralement de deux ans, après quoi le département des Transports négocie le maintien du service ou lance un nouvel appel d'offres. Si le transporteur souhaite mettre fin au service, il doit fournir un préavis de 90 jours à la municipalité, à l'organisme de l'État et au département des Transports. Si un transporteur non subventionné souhaite remplacer le transporteur subventionné avant la fin de la période d'avis, il peut le faire s'il propose un niveau de service raisonnable et si le département des Transports le juge apte à le faire.

**Tableau 1 : Administration du programme EAS**

Étape	Détails
Admissibilité	<p>Localités admissibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• inscrites sur les certificats des transporteurs aériens et desservies en 1978;</li> <li>• inscrites sur les certificats des transporteurs aériens et non desservies en 1978 (sous réserve d'une participation de 25 p. 100);</li> <li>• nouvelles localités (sous réserve d'une participation de 50 p. 100).</li> </ul> <p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• minimum de 110 km de l'aéroport pivot, grand ou moyen, le plus proche;</li> <li>• subvention maximale de 200 \$ par passager si la localité se trouve à moins de 335 km d'un aéroport pivot.</li> </ul>
Contrat avec le transporteur	<p>La municipalité peut négocier avec le transporteur ou demander au département des Transports de faire un appel d'offres en son nom. Le département des Transports tient compte des préférences de la municipalité et de plusieurs critères techniques.</p>
Durée du contrat	<p>Normalement, deux ans.</p> <p>À la fin de la période, le département des Transports négocie le maintien du service ou fait un nouvel appel d'offres.</p> <p>La subvention couvre la perte d'exploitation prévue du transporteur et comprend une marge de profit.</p>
Fin, suspension ou réduction du service	<p>Préavis de 90 jours à la municipalité, à l'État et au département des Transports exigé.</p> <p>Un transporteur non subventionné peut remplacer le transporteur subventionné avant la fin de la période d'avis si le service proposé est raisonnable et si le nouveau transporteur est jugé apte à assumer le service.</p>

En 2003, le programme EAS a financé la desserte de quelque 130 localités des États-Unis et assuré le transport d'environ un million de passagers<sup>(3)</sup>. La plupart des localités de l'Alaska qui bénéficient du transport subventionné n'ont aucun accès routier<sup>(4)</sup> et certaines localités d'Hawaï dépendent du transport aérien pour la nourriture, le courrier, l'accès aux hôpitaux et les fournitures de base. La fourchette des subventions annuelles pour chaque route aérienne s'étendait d'un peu moins de 300 000 \$US à un peu moins de 2,5 millions de dollars américains en juin 2003<sup>(5)</sup>. L'administration du programme, qui relève de quelque six fonctionnaires à temps plein du département des Transports, est résumée au tableau 1 (ci-dessus).

#### **D. Financement**

Au cours des quatre premières années, les crédits votés pour le programme se sont élevés en moyenne à 74 millions de dollars américains par an et ont permis de subventionner une moyenne de 375 localités. Entre 1986 et 1997, ils ont été beaucoup plus modestes, soit environ 30 millions de dollars par an en moyenne, et le nombre moyen de localités financées a été environ le tiers de ce qu'il avait été pendant les quatre premières années. Ainsi, le coût moyen du programme par localité a augmenté et le nombre de localités bénéficiaires a baissé.

En 1998, la *Rural Air Service Survival Act* (élément de la *Federal Aviation Administration Reauthorization Act of 1996* – Loi sur l'autorisation renouvelée de l'administration fédérale de l'aviation de 1996) a autorisé en permanence 50 millions de dollars américains pour ce programme. Le Congrès a voté la somme totale autorisée jusqu'en 2002, puis des sommes supplémentaires ont été votées. Le programme EAS a reçu son niveau de financement le plus élevé en 2002 et 2003, pour compenser l'impact des attentats du 11 septembre 2001 sur le transport aérien<sup>(6)</sup>. Les crédits de 2004 devraient revenir à 50 millions de dollars. Le tableau 2 présente les crédits annuels du programme EAS depuis le début.

- 
- (3) Chaque passager représente un aller-retour. Un million de passagers représentent moins du cinquième de 1 p. 100 du transport aérien intérieur total aux États-Unis.
- (4) Plus de 30 localités de l'Alaska bénéficient du programme EAS.
- (5) Certaines localités reçoivent des subventions pour plus d'une route aérienne.
- (6) À la suite de ces attentats, le coût de l'assurance et de la sécurité a fait augmenter les frais des transporteurs. Surtout, le trafic s'est effondré et les transporteurs desservant les aéroports subventionnés ont été incapables de générer les revenus prévus à partir des passagers. Dans ces conditions, le gouvernement fédéral a dû augmenter le financement pour maintenir le niveau de service promis aux localités admissibles.



**Tableau 2 : Programme EAS – Nombre de localités desservies, budget et source de financement**

Exercice	Nombre de localités desservies	Crédits (millions de \$US)	Source de financement
1979	383	68,9	Trésor
1980	405	76,1	Trésor
1981	352	86,3	Trésor
1982	363	65,9	Trésor
1983	168	48,4	Trésor
1984	146	50,8	Trésor
1985	148	52,0	Trésor
1986	138	28,0	Trésor
1987	135	30,0	Trésor
1988	153	28,5	Trésor
1989	143	31,6	Trésor
1990	119	30,6	Trésor
1991	123	26,6	Trésor
1992	130	38,6	Fondation aéroport et transp. aérien FAA*
1993	126	38,6	Fondation aéroport et transp. aérien FAA
1994	112	33,4	Fondation aéroport et transp. aérien FAA
1995	106	33,4	Fondation aéroport et transp. aérien FAA
1996	97	22,6	Fondation aéroport et transp. aérien FAA
1997	95	25,9	Fondation aéroport et transp. aérien FAA
1998	101	50,0	Fondation aéroport et transp. aérien FAA
1999	100	50,0	Fondation aéroport et transp. aérien FAA
2000	106	50,0	Fondation aéroport et transp. aérien FAA
2001	115	50,0	Fondation aéroport et transp. aérien FAA
2002	123	113,0	52,1 M\$ du Trésor 50 M\$ de la Fondation de la FAA 10,9 M\$ reportés
2003	126	113,0	Inconnue

Source : Département des Transports des États-Unis.

\* FAA : Administration fédérale de l'aviation.

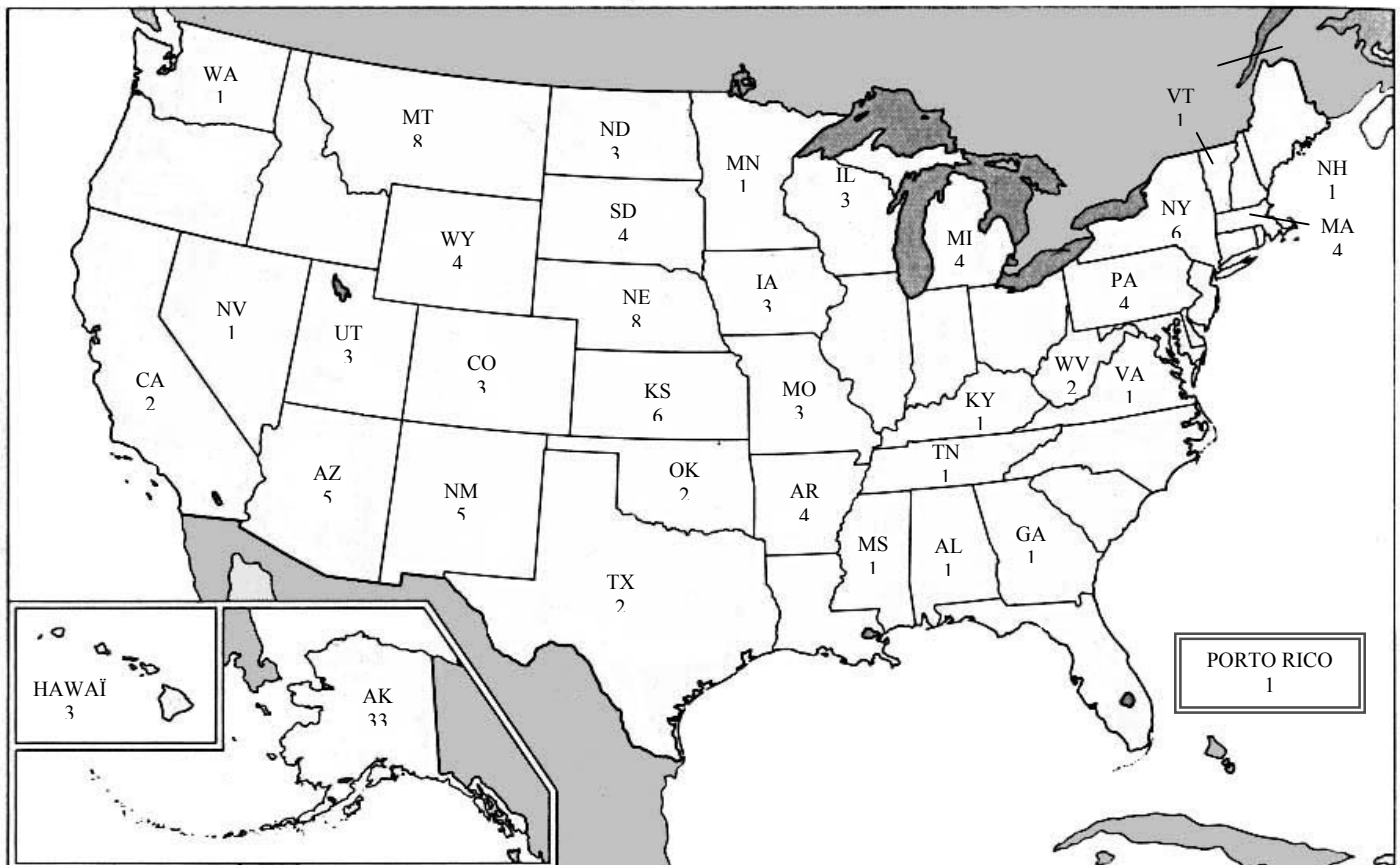
Avant 1992, le programme EAS était financé sur le Trésor. Depuis, la Fiducie des aéroports et du transport aérien de l'Administration fédérale de l'aviation (FAA) subventionne les services aériens essentiels<sup>(7)</sup>. La Fiducie se finance sur les recettes fiscales

(7) Office of Aviation Analysis, « What is Essential Air Service? », Département des Transports, 1998.

provenant du transport commercial des personnes et des biens par avion, de la vente de l'essence et du carburant d'aviation utilisés dans les appareils commerciaux et non commerciaux et d'une taxe sur les départs internationaux. La *Rural Air Service Survival Act* de 1998 prévoit que la somme de 50 millions de dollars par an autorisée pour le programme doit provenir des redevances de survol prélevées par la FAA sur les vols qui ne décollent ni n'atterrissent aux États-Unis. Les tribunaux ont invalidé cette disposition chaque année et le programme continue d'être financé par la Fiducie des aéroports et du transport aérien de la FAA.

Le graphique 1 est la carte des localités subventionnées, par État et territoire. Les bénéficiaires du programme sont bien répartis géographiquement; ils se retrouvent dans la plupart des 48 États contigus ainsi qu'en Alaska, à Hawaï et à Porto Rico.

**Graphique 1 : Répartition des localités bénéficiaires aux États-Unis, y compris l'Alaska, Hawaï et Porto Rico**



Sources : *U.S. Subsidized Essential Air Service Report*, 1<sup>er</sup> juin 2003, et *Alaskan Subsidized Essential Air Service Report*, 1<sup>er</sup> juin 2003

## E. Perspectives

Le succès du programme EAS a été plutôt limité. Dans bien des cas, le gouvernement a constaté que les subventions au transport aérien n'ont pas facilité le développement de services que les forces du marché pourraient maintenir. En outre, le service aérien de base a été retiré à de nombreuses petites localités faute de fonds, malgré le mandat de maintien du service du programme. Il semble que ce dernier survive à cause de sa popularité en régions rurales et de la représentation relativement forte de ces régions au Sénat.

Dans un rapport sur les façons de favoriser la viabilité à long terme du programme EAS publié en janvier 2003, le General Accounting Office (GAO) des États-Unis estime que le coût du programme a progressé de façon exponentielle, tandis que l'achalandage des vols subventionnés a diminué. Une des raisons de ce déclin est la propension croissante des voyageurs à se rendre en voiture aux aéroports centraux pour accéder à un vol bon marché. Le GAO a retenu quatre options pour favoriser la viabilité à long terme du programme : viser les localités les plus éloignées; mieux coupler la capacité et l'utilisation locale; réunir la desserte de plusieurs localités dans les aéroports régionaux; subventionner les localités plutôt que les transporteurs.

La *Federal Aviation Act*, à l'origine du programme EAS, doit être autorisée de nouveau en 2003. La Chambre des représentants et le Sénat ont rédigé des versions différentes de la *Loi* plus tôt cette année et les ont soumises à un comité mixte chargé de la version finale, qui a été présentée à la Chambre des représentants et au Sénat en vue d'un vote l'été dernier. Ce vote n'est pas encore terminé.

Si la nouvelle *Federal Aviation Act* est adoptée et signée, elle mettra en œuvre certaines recommandations du GAO. Le projet de loi intègre cinq ou six mesures pilotes qui permettraient d'expérimenter d'autres modes d'application du programme. Les mesures pilotes consistent notamment : à accorder des subventions à certaines localités, pour qu'elles puissent gérer et payer leur propre système de transport; à racheter à d'autres localités leur admissibilité au financement, pour qu'elles puissent affecter l'argent à d'autres projets de transport; à exiger que certaines localités assument 10 p. 100 de la subvention pour une période de trois ans.

## **PROGRAMME PILOTE DE DÉVELOPPEMENT DU SERVICE AÉRIEN AUX PETITES LOCALITÉS**

### **A. Historique**

Le deuxième programme fédéral d'aide au transport aérien est assez récent. La *Wendell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21<sup>st</sup> Century* (AIR-21 – Loi Wendell H. Ford sur l'investissement et la réforme en aviation pour le XXI<sup>e</sup> siècle), adoptée par le Congrès en 2000, autorisait le financement du programme pilote de développement du service aérien des petites localités (SCASD – « Small Community Air Service Development »). Ce programme vise, par des partenariats entre le secteur public et le secteur privé, à améliorer l'accès au réseau aérien national à partir d'aéroports dont la desserte est peu fréquente ou à tarif élevé. Le programme était prévu pour trois ans, à compter de l'exercice 2001.

Le mandat du programme SCASD est semblable à celui du programme EAS, mais plus large, et le programme SCASD a des critères d'admissibilité moins exclusifs.

### **B. Admissibilité**

Jusqu'à 40 localités par an peuvent participer au programme SCASD, mais pas plus de quatre par État<sup>(8)</sup>. La *Loi* exige que le département des Transports donne priorité aux localités ou regroupements de localités qui répondent aux critères suivants :

- les tarifs aériens y sont supérieurs à la moyenne pour l'ensemble des localités;
- la localité ou le regroupement couvrira, à partir de sources locales autres que les revenus aéroportuaires, une part du coût de l'activité subventionnée par le programme;
- la localité ou le regroupement a établi ou établira un partenariat réunissant les secteurs public et privé pour faciliter le transport aérien passager;
- l'aide offrira des avantages importants à une clientèle variée, y compris le milieu des affaires, les établissements d'enseignement et d'autres entreprises, qui ont un accès limité au réseau national de transport aérien.

Les demandeurs ne sont pas tenus de partager les coûts de l'activité projetée, mais la priorité est accordée à ceux qui le font. Les localités qui participent au programme EAS ont

---

(8) Un regroupement de localités peut également faire une demande et compter comme une seule.

droit au financement dans le cadre du programme SCASD, et d'autres petits aéroports sans desserte peuvent également faire une demande. Les localités dont les aéroports sont plus grands qu'un petit aéroport pivot ne sont pas admissibles au programme.

Les projets de subvention ne sont pas assujettis à un mode de présentation établi, mais le département des Transports indique, dans ses appels de propositions, les questions clés qui doivent être abordées dans les demandes. Le demandeur doit décrire la situation existante du transport aérien, en analysant les besoins et les lacunes. Il doit également préciser le rôle joué par le partenariat entre les secteurs public et privé qui se charge du projet dans l'administration et la gestion de ce dernier, ainsi que la contribution financière des partenaires. Il doit offrir une certaine garantie que sa propre contribution au financement sera faite selon les modalités proposées. Enfin, le projet doit expliquer comment la réussite de l'opération sera mesurée et suivie.

Les localités peuvent utiliser la subvention pour mettre au point des solutions créatrices au problème de transport aérien en mettant les fonds à la disposition :

- 1) d'un transporteur, comme subvention au service pendant une période ne dépassant pas trois ans;
- 2) d'un aéroport, pour créer des incitatifs destinés au démarrage d'une desserte;
- 3) d'un aéroport, pour d'autres mesures visant à améliorer le service, sur le plan des coûts pour les voyageurs et celui de la disponibilité du service, ces mesures pouvant inclure le marketing et la promotion du service aérien, ainsi qu'une utilisation accrue des installations aéroportuaires.

### **C. Administration**

Pour l'exercice 2003, le département des Transports a reçu 170 projets de 46 États qui demandaient une aide globale de plus de 104 millions de dollars américains. Le département a retenu 35 demandeurs, représentant 60 localités, dans 34 États et à Porto Rico.

La plupart des subventions ont appuyé des programmes à plusieurs volets : en général, un volet marketing et une mesure d'atténuation du risque de l'offre d'une nouvelle desserte pour le transporteur. Par exemple, la localité ou le regroupement peut utiliser la subvention pour établir une banque de voyage, acheter des billets d'avance ou garantir d'une autre façon les revenus du transporteur. Entre autres choses, le financement du SCASD peut

également servir à couvrir les frais d'atterrissage, à offrir une publicité gratuite ou à réduire de toute autre façon les coûts d'exploitation du nouveau service.

Parmi les projets retenus en 2003 mentionnons<sup>(9)</sup> :

- le passage aux avions pressurisés;
- l'obtention des services d'un transporteur à rabais;
- l'obtention des services d'un deuxième transporteur;
- l'accroissement des services à un nombre plus grand de destinations de diverses compagnies aériennes;
- l'octroi de subventions aux tarifs;
- l'instauration du service à un aéroport non desservi;
- la réalisation d'études de la demande;
- des mesures de marketing relatives aux services du programme EAS;
- le remplacement d'une desserte saisonnière par une desserte sur toute l'année.

Les fonds ne sont pas versés globalement au début de l'exercice, mais servent plutôt à rembourser les participants une fois faites les dépenses autorisées. Les subventions sont accordées sur une base annuelle, mais les versements continuent aussi longtemps que l'activité approuvée est une source de dépenses pour le demandeur.

Actuellement, il n'y a aucun employé affecté directement à l'administration du programme SCASD. Comme il s'agit encore d'un programme pilote, son fonctionnement et sa gestion font partie des responsabilités du personnel du département des Transports.

Durant l'exercice 2003, la plus petite subvention accordée a été de 20 000 \$US et la plus élevée, de 1,5 million de dollars américains. En général, les subventions demandées se chiffraient entre 400 000 \$US et 500 000 \$US. Plus de la moitié des demandeurs en 2003 ont proposé de fournir au moins 20 p. 100 des fonds de l'activité.

#### **D. Financement**

La loi AIR-21 autorisait des crédits de 20 millions de dollars américains pour le programme durant l'exercice 2001 et de 27,5 millions pour chacun des deux exercices suivants.

---

(9) Département des Transports des États-Unis, Avis d'octroi de subventions, dossier OST-2003-15065.

Cependant, le Congrès n'a pas voté de fonds pour 2001, et seulement 20 millions de dollars pour 2002 et 2003. Les fonds proviennent du programme d'amélioration des aéroports de la FAA.

**Tableau 3 : Programme pilote SCASD – Crédits et sources de financement**

<b>Exercice</b>	<b>Crédits (millions de \$US)</b>	<b>Sources de financement</b>
2001	–	–
2002	20	Programme d'amélioration des aéroports de la FAA
2003	20	Programme d'amélioration des aéroports de la FAA

Source : Département des Transports des États-Unis.

### **E. Perspectives**

La *Federal Aviation Act*, qui doit être autorisée de nouveau en 2003, contient des dispositions visant les programmes EAS et SCASD. Le vote relatif à la nouvelle autorisation n'a pas encore pris fin, mais il appert que la version rédigée par le comité mixte prévoit le maintien du programme SCASD. Si l'autorisation est votée, il ne s'agira plus d'un programme pilote, et le financement autorisé sera de 35 millions de dollars américains par an pour les exercices de 2004 à 2008.