

Chapitre 7

L'industrie du transport aérien

Après qu'Air Canada eut acquis les Lignes aériennes Canadien International (CAI), l'aptitude de l'industrie du transport aérien intérieur à assurer un service de haute qualité aux consommateurs canadiens à prix raisonnable a suscité beaucoup d'attention et d'appréhension. La législation qui est entrée en vigueur le 5 juillet 2000 a cherché à donner suite à certaines des questions qui avaient été soulevées :

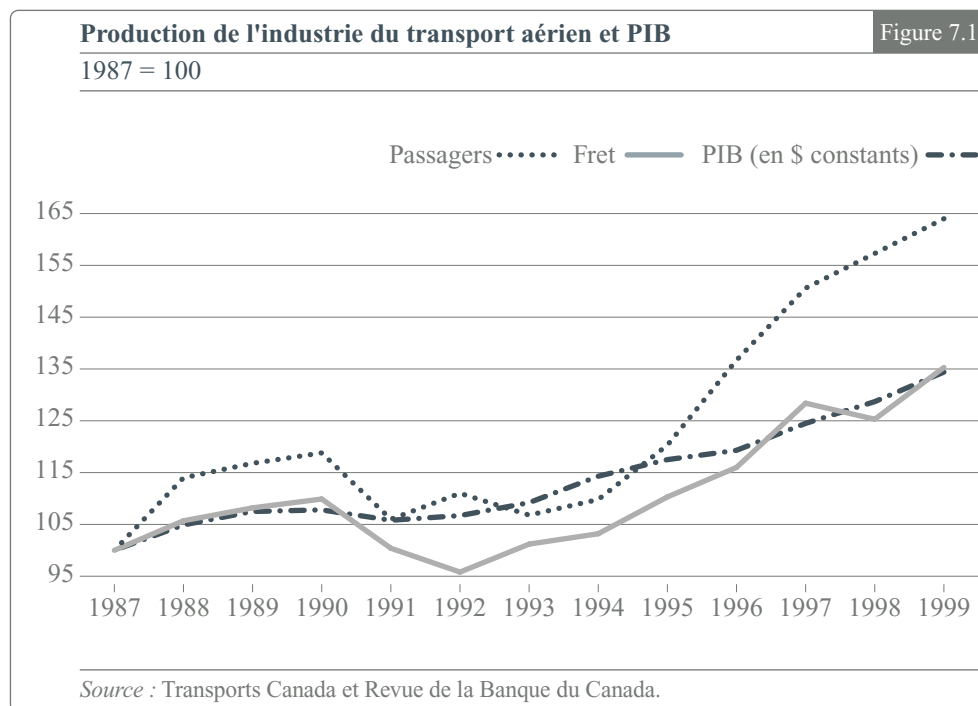
- Des modifications apportées à la *Loi sur les transports au Canada* ont augmenté les pouvoirs de l'Office des transports du Canada au chapitre de la surveillance des prix offerts sur les routes exploitées en monopole et des conditions de transport.
- Des modifications apportées à la *Loi sur la concurrence* ont conféré au Bureau de la concurrence des pouvoirs additionnels pour qu'il s'occupe des agissements anticoncurrentiels propres aux compagnies aériennes et garantisse aux intervenants potentiels l'accès aux installations essentielles.

Les compagnies aériennes qui projettent de mettre fin à la desserte des petites collectivités sont maintenant tenues de donner un préavis plus long. D'autre part, le gouvernement a créé le poste de commissaire aux plaintes relatives au transport aérien au sein de l'Office de transport du Canada et celui d'observatrice indépendante de la restructuration du transport aérien. Les deux titulaires ont publié leur premier rapport¹.

Avec l'adoption récente de la législation qui visait à exercer un contrôle sur la position dominante d'Air Canada sur le marché, la politique canadienne a fait une véritable volte-face aux années antérieures, où Air Canada était un instrument de politique gouvernementale et où les efforts étaient concentrés sur la protection du transporteur national contre la concurrence excessive. Au cours des années 1980, le gouvernement a levé la plupart des restrictions qui nuisaient aux tentatives des transporteurs canadiens de réagir aux forces du marché et, ce faisant, a ouvert la voie à la mise en place d'une industrie concurrentielle offrant des vols plus fréquents, des tarifs mieux adaptés aux coûts des transporteurs aériens et une gamme complète de prix et de services.

Le secteur du transport aérien de nombreux pays a eu à subir une période de regroupements et de restructuration ces dernières années, incluant la disparition de grands transporteurs par suite de fusions ou de faillites. Aux États-Unis, le regroupement se poursuit, car les principales compagnies aériennes mettent tout en œuvre pour développer et élargir leurs réseaux de routes, renforcer leurs « plaques tournantes » et développer le service offert sur les routes internationales². Cela dit, la restructuration de l'industrie du transport aérien n'a pas les mêmes répercussions aux États-Unis qu'au Canada, desservi par un seul transporteur principal. Des faits nouveaux récents ont mis en évidence les difficultés spéciales qui surgissent lorsqu'on veut créer des conditions propices à une industrie du transport aérien concurrentielle au sein du marché relativement petit du Canada.

Sur les routes transfrontalières et internationales, les transporteurs américains et autres transporteurs étrangers offrent aux voyageurs canadiens des options supplémentaires. Alors que les mémoires présentés au Comité ont porté presque exclusivement sur les marchés intérieurs du transporteur aérien, le trafic transfrontalier et international intervient pour plus de la moitié des recettes de l'industrie canadienne du transport aérien. C'est lui qui, au cours des dernières années, a affiché la croissance la plus vigoureuse au chapitre du trafic passagers.

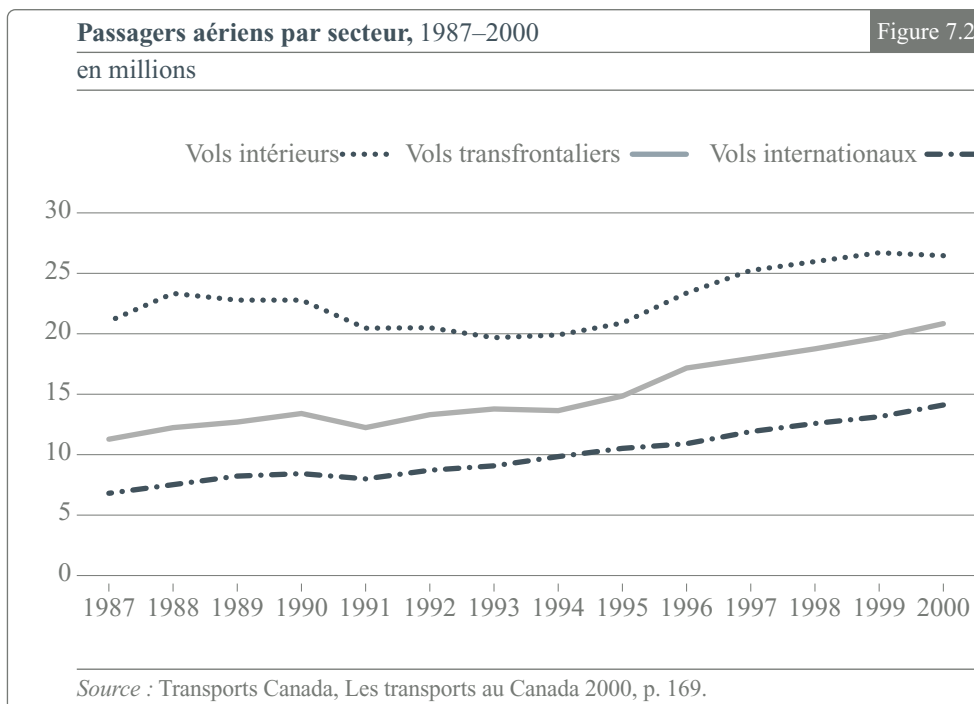


Évolution du marché

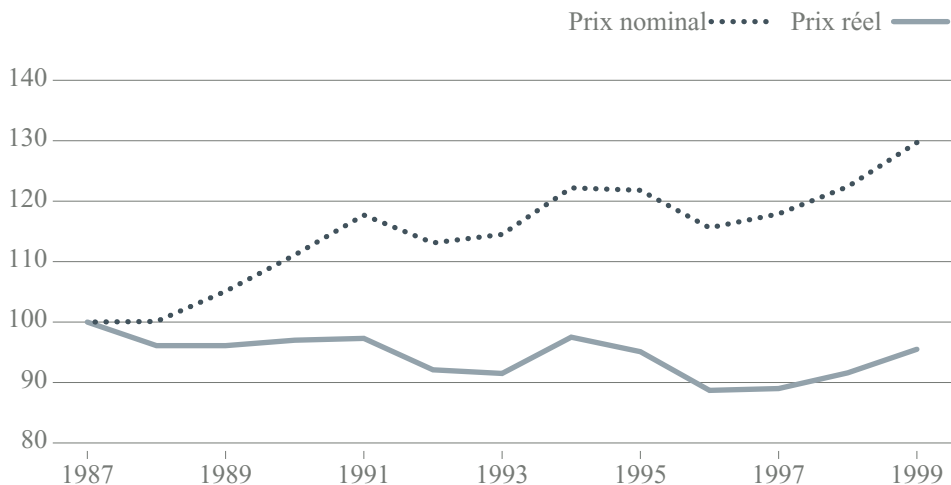
Tendances du trafic

Les changements profonds que la structure de l'industrie canadienne du transport aérien a subis récemment se sont opérés au moment où l'activité des compagnies aériennes était très fébrile. La croissance du trafic passagers du secteur aérien a dépassé celle de l'activité économique en général. De 1987 à 1999, l'augmentation du nombre de passagers (mesuré selon un indice basé sur le nombre de passagers-kilomètres réalisés³) a pratiquement doublé par rapport à celle du produit intérieur brut en dollars constants. Au cours de la même période, la croissance du trafic aérien de marchandises a égalé celle du PIB (figure 7.1).

La forte croissance du trafic passagers est attribuable à une activité vigoureuse sur les marchés internationaux et transfrontaliers qui, respectivement, ont affiché des taux annuels moyens de croissance de 5,6 p. 100 et 4,7 p. 100 de 1987 à 1999. Entre-temps, le trafic passagers intérieur a augmenté en moyenne de 2 p. 100 par an, ce qui est inférieur à la croissance du PIB de 2,5 p. 100. L'influence du cycle économique sur le trafic passagers intérieur est illustrée à la figure 7.2. Le trafic passagers international et transfrontalier



1987 = 100

*Source* : Transports Canada.

a affiché une augmentation plus persistante, qui s'est poursuivie en 2000, selon les estimations préliminaires.

Des hausses modérées des tarifs et des baisses dans les taux de transport des marchandises ont contribué à l'augmentation du trafic aérien. Le tarif nominal des services aériens de transport de passagers a augmenté, en moyenne, de 2,2 p. 100 par an de 1987 à 1999 (figure 7.3), ce qui correspond à une baisse annuelle réelle de 0,4 p. 100, une fois les prix corrigés par l'indice des prix à la consommation. La valeur nominale du prix des services de transport de marchandises a baissé de 1,1 p. 100 par an en moyenne.

Ces tendances devraient se maintenir. De 1999 à 2004, il est prévu que la croissance de la demande en aviation dépassera la croissance économique réelle sur les marchés internationaux et transfrontaliers de transport aérien de passagers et de fret⁴ et accusera un retard par rapport à la croissance économique sur le marché intérieur (figure 7.4).

Au cours des vingt prochaines années, le trafic passagers devrait afficher un taux de croissance moyen de 3,1 p. 100 par an et le trafic marchandises, de 4,8 p. 100. Le total des vols d'arrivée et de départ (vols de passage), qui était de 5 millions en 1999, devrait augmenter de 1,7 p. 100 par an. L'augmentation

Croissance projetée de la demande en transport aérien

Figure 7.4

Variation annuelle moyenne (%), 1999–2004*

	Passagers	Fret aérien
Marché intérieur	2,4	3,0
Marché transfrontalier	4,2	5,2
Marché international	5,2	6,6
Moyenne	3,2	5,0

* Les prévisions ci-dessus partent de l'hypothèse que la croissance économique annuelle sera de 3,2 p. 100 et celle de la population, de 0,8 p. 100.

Source : Transports Canada, prévisions préliminaires présentées lors de l'atelier Aviation 2000.

du nombre de vols plus faible que celle du trafic aérien témoigne des attentes selon lesquelles la tendance sera à l'utilisation d'aéronefs de grosse taille et à la réalisation de coefficients de remplissage plus élevés.

Le marché intérieur

Air Canada a toujours été le transporteur le plus important, d'abord en tant que transporteur public jouissant de droits exclusifs de desserte des marchés intérieurs puis, dernièrement, en obtenant de meilleurs résultats sur le marché intérieur que ses concurrents depuis l'assouplissement des restrictions apportées à l'entrée sur le marché et à l'établissement des prix. Depuis l'acquisition de CAI, Air Canada est passé du 18^e au 12^e rang sur la liste des transporteurs aériens de passagers les plus importants au monde et est devenu le 7^e transporteur en importance en Amérique du Nord. Alors que la restructuration doit se poursuivre encore pendant un certain temps, Air Canada, depuis le début de 2000, a réalisé des progrès dans l'intégration des activités de CAI, y compris celles de ses transporteurs régionaux :

- Les routes ont été redéfinies et la capacité des transporteurs redistribuée de façon à éliminer le chevauchement et à améliorer l'utilisation des aéronefs.
- Les transporteurs régionaux et les activités de transport de fret de CAI ont été intégrés à ceux d'Air Canada.
- Les fonctions d'exploitation, de maintenance et d'administration des deux compagnies aériennes ont été regroupées.

- Les opérations aéroportuaires, y compris celles de Toronto, importante plaque tournante d'Air Canada, ont été intégrées.

Un autre changement important survenu sur le marché intérieur est relié au développement des services assurés par les transporteurs de taille moyenne. WestJet, transporteur offrant des services à rabais dans l'Ouest du Canada, a commencé à exercer ses activités en février 1996 et vient d'étendre ses services dans l'Est canadien. Il a été le transporteur indépendant canadien qui a affiché la croissance la plus rapide et les résultats financiers les plus favorables. Transporteur indépendant le plus important, Canada 3000, en place depuis 12 ans, a délaissé son rôle de compagnie opérant exclusivement par affrètement pour devenir le plus important fournisseur de services réguliers à faible coût. Ayant récemment fait l'acquisition des transporteurs Royal Airlines et CanJet Airlines, Canada 3000 est devenu un intervenant encore plus important au sein de l'industrie du transport aérien intérieur. Air Transat, affréteur le plus important du Canada, a également procédé à l'élargissement de ses services intérieurs⁵.

Dernièrement, certains nouveaux venus sur le marché ont commencé à exploiter des services, notamment Capital City Air, transporteur local dont la base est située à Edmonton, tandis que certains transporteurs régionaux de petite taille, comme Hawkair et Peace Air, ont procédé à l'élargissement de leurs services.

Cette croissance a offert de nouveaux choix aux voyageurs, mais n'a pas nui de façon significative à la position de transporteur dominant d'Air Canada. Au début de 2001, Air Canada a estimé à 90 p. 100 sa part des ventes des agents de voyages canadiens et à 75 p. 100 sa part du nombre de sièges offerts sur le marché intérieur⁶. Après avoir pris contrôle de CAI, Air Canada est devenu le seul transporteur sur la majorité des 200 routes intérieures les plus importantes⁷. En août 2000, Air Canada intervenait pour 80 p. 100 et plus dans la capacité offerte sur 11 routes intérieures, parmi les 25 les plus importantes, et pour au moins 50 p. 100 dans la capacité de 22 de ces routes⁸.

Les transporteurs spécialisés et occasionnels servent principalement des voyageurs d'agrément et un certain nombre de voyageurs d'affaires qui n'exigent pas nécessairement un service rapide sur les principaux marchés. Air Canada jouit d'avantages importants du point de vue de la concurrence sur le marché des voyages d'affaires en général, où les usagers apprécient les fréquences de vol du transporteur, son service homogène, son programme pour voyageurs assidus et d'autres avantages. Même si Canada 3000 cible les

voyageurs d'affaires sur certaines liaisons interurbaines, ce transporteur ne représente pas une menace considérable pour la position de transporteur dominant d'Air Canada sur ce segment de marché.

La concurrence est également restreinte sur les marchés que desservent les transporteurs régionaux d'Air Canada. N'ayant pu trouver d'acheteur, Air Canada a absorbé la filiale régionale de CAI en août 2000, puis a regroupé les activités de cette filiale et celles d'Air Ontario, d'Air Nova et d'AirBC sous la bannière d'Air Canada Régional Inc. au début de 2001. Malgré le rôle important des transporteurs régionaux en tant que transporteurs complémentaires d'Air Canada, plus de 65 p. 100 de leurs clients utilisent les services de ces compagnies aériennes pour des déplacements à l'échelon local. Aucun autre service régulier ou affrété n'est offert sur les marchés locaux et régionaux. Bien que ces marchés paraissent être « disputables », les prix offerts en général ne sont l'objet d'aucune concurrence de la part d'intervenants sur d'autres marchés.

Marchés transfrontaliers et internationaux

Depuis la signature, en 1995, de l'Accord sur l'ouverture des espaces aériens, qui accordait aux transporteurs canadiens et américains un accès quasi illimité aux routes transfrontalières, le trafic entre les deux pays a augmenté de façon substantielle, passant de 13,6 millions de passagers en 1994 à près de 20 millions en 1999. Les transporteurs canadiens ont consolidé leur position concurrentielle sur ce marché depuis la signature de cet accord et figurent maintenant pour la moitié environ du trafic transfrontalier. L'Accord canado-américain sur le transport aérien, signé au début de 2001, facilitera encore davantage les voyages par avion dans ce segment de marché en développant les services de précontrôle aux aéroports du Canada et des États-Unis et en mettant en place des services de précontrôle pour les passagers des pays tiers à destination des États-Unis qui transitent par un aéroport canadien⁹.

La plupart des voyageurs bénéficient de choix sur les routes transfrontalières. Au 31 décembre 2000, les Canadiens qui voyageaient par avion à destination des États-Unis pouvaient utiliser les services de deux transporteurs américains ou plus et ceux d'au moins un transporteur canadien, et ce, à huit aéroports. Les routes transfrontalières à partir de Toronto, Vancouver et Calgary étaient desservies respectivement par neuf, huit et six transporteurs américains. Alors qu'un seul transporteur ou deux offrent des vols directs vers de nombreuses destinations américaines à partir d'aéroports situés au Canada,

l'offre de services de correspondance aux plaques tournantes des États-Unis a pour effet de limiter les tarifs qui peuvent être imposés pour des services sans escale entre les deux pays.

Les services aériens internationaux de transport de passagers du Canada sont régis par quelque 70 accords bilatéraux entre le Canada et d'autres pays. Ces accords déterminent les droits des transporteurs sur les routes internationales, ce qui comprend les villes à desservir, les aéronefs à utiliser et la fréquence du service à assurer. La politique du Canada a consisté à désigner un seul transporteur canadien pour desservir une destination étrangère jusqu'à ce que le seuil annuel de 300 000 passagers d'origine et de destination en aller simple soit atteint sur cette route internationale, et prévoit l'invalidation de tous les droits de route inutilisés. Après l'acquisition de CAI par Air Canada, le ministre des Transports a suspendu l'obligation d'utiliser ces droits. Le gouvernement a également négocié la cession de la presque totalité des droits de route internationale de CAI à Air Canada, ainsi que ses créneaux aux aéroports La Guardia de New York et O'Hare de Chicago.

Les accords bilatéraux garantissent le partage du trafic international entre les transporteurs désignés. L'acheminement du trafic international du Canada commence et prend fin en majeure partie à Toronto, Montréal et Vancouver, chacune de ces villes étant desservie par un nombre considérable de transporteurs internationaux : Toronto, 22 compagnies aériennes internationales; Montréal (Dorval) 15; Vancouver, 12 (au 31 décembre 2000). On estime que les transporteurs canadiens représentent 50 p. 100 du trafic régulier sur les routes entre le Canada et l'Europe, 55 p. 100 du trafic sur les routes de l'Asie et 70 p. 100 du trafic sur les routes à destination des Caraïbes et de l'Amérique du Sud.

L'acquisition de CAI par Air Canada n'a pas eu le même impact sur les marchés transfrontaliers et internationaux que sur les marchés intérieurs, mais a influé sur la concurrence que se livrent les alliances mondiales de transporteurs aériens pour l'acheminement de trafic international. Ainsi, Air Canada fait partie de la plus importante des alliances mondiales, Star Alliance, dont le principal membre nord-américain est United Airlines. Les cinq alliances de transporteurs aériens les plus importantes au monde représentent 57 p. 100 du trafic passagers total (exprimé en passagers-kilomètres payants). À lui seul, le groupe Star Alliance intervient pour 21 p. 100 de l'activité de l'industrie mondiale¹⁰. CAI appartenait au groupe OneWorld, deuxième alliance en importance, qui comprend également American Airlines et British Airways.

Par l'entremise de ces alliances, les compagnies aériennes ont accès à des réseaux internationaux plus vastes, et l'adhésion à une alliance signifie, en général, une amélioration de la productivité et de la rentabilité du transporteur aérien¹¹. Toutefois, la concurrence est moins dynamique sur les marchés que desservent des transporteurs partenaires. Dans la conjoncture canadienne, il y a eu une réduction de la concurrence sur les marchés transfrontaliers et internationaux en raison de l'avantage marquant que le réseau bien établi de transporteurs intérieurs complémentaires d'Air Canada offre aux membres du groupe Star Alliance.

Les tarifs de correspondance intercompagnies beaucoup plus élevés que semble imposer Air Canada aux transporteurs étrangers qui ne font pas partie du groupe Star Alliance confirment la crainte que la position dominante du transporteur canadien sur les marchés intérieurs n'influe sur la concurrence sur les marchés transfrontaliers et internationaux. Par exemple, l'autorité de l'aviation civile du Royaume-Uni signale qu'Air Canada a porté le tarif de correspondance intercompagnies offert à British Airways sur le tronçon de route Toronto-Ottawa de 389 \$ (imposé par CAI) à 1 189 \$¹². De telles pratiques peuvent avoir pour effet de réduire les options de voyage et de nuire à une concurrence efficace.

Obstacles à la concurrence

La concurrence que se livrent des transporteurs indépendants peut avoir une influence marquée sur les tarifs des transporteurs aériens. Par exemple, aux États-Unis, Southwest Airlines a exercé une forte pression à la baisse sur les prix depuis la déréglementation : la « concurrence réelle, potentielle et parallèle » de ce transporteur a représenté, a-t-on estimé, 40 p. 100 (9,7 milliards \$US) des économies annuelles suite à la réduction des tarifs attribuable à la déréglementation¹³. La situation est moins évidente au Canada, mais d'après les recherches effectuées, la concurrence d'un transporteur à faible coût a tendance à produire une réduction des tarifs¹⁴. Ce ne sont pas toutefois tous les passagers canadiens qui peuvent profiter des avantages de la concurrence; nombre de marchés sont tout simplement trop petits pour être desservis par plus d'un transporteur. Toutefois, sur les routes où cela est possible, il n'y aura peut-être pas de concurrence à cause des obstacles inouïs auxquels sont confrontés les transporteurs indépendants en place et les nouveaux venus.

L'industrie du transport aérien est un secteur à haut risque, ce qui ne favorise pas l'entrée sur le marché. Comme les coûts fixes des transporteurs aériens

sont élevés par rapport à leurs recettes, un changement mineur dans les coefficients de remplissage ou le niveau des tarifs peut avoir un impact considérable sur les bénéficiaires. Par conséquent, l'industrie est très vulnérable à un ralentissement économique. De ce fait, le rendement de WestJet au sein des transporteurs canadiens indépendants est à signaler pour ce qui concerne le contrôle des coûts et le maintien de la rentabilité.

Le risque plus élevé que courent les transporteurs indépendants et les nouveaux venus découle de la difficulté à soutenir la concurrence d'un transporteur intérieur de grosse taille qui bénéficie d'avantages importants sur le marché. Ainsi, les atouts d'Air Canada comprennent son important réseau de routes intérieures, sa capacité d'offrir des vols fréquents, le contrôle qu'il exerce sur le principal programme pour voyageurs assidus, son système bien articulé de marketing et de distribution, ainsi que les conditions d'accès favorables aux installations de l'aéroport Pearson, le principal aéroport du Canada et la plaque tournante du trafic intérieur. Air Canada a réussi à combiner, d'une part, une stratégie de marketing ciblant les voyageurs d'affaires et, d'autre part, un système complexe de gestion du rendement qui lui permet de modifier les tarifs de façon à les rendre plus attrayants pour les voyageurs attentifs aux prix¹⁵. Avec l'absorption de CAI, Air Canada dispose d'un réseau plus dense qui devrait se traduire par des économies de coût grâce à une meilleure utilisation des aéronefs (emploi d'aéronefs de grosse taille, réalisation de coefficients de remplissage plus élevés et augmentation de l'utilisation des aéronefs) et à une utilisation plus efficiente du personnel et des équipements au sol.

Des changements législatifs ont été introduits au cours de l'été 2000 dans le but de réduire les obstacles à l'entrée sur le marché au sein de l'industrie. En vertu de la loi et conformément aux engagements pris par Air Canada pour obtenir l'approbation de l'acquisition de CAI, le transporteur a renoncé à un certain nombre de créneaux en période de pointe à l'aéroport Pearson et permis l'accès à des installations à certains aéroports où il avait l'usage préférentiel ou exclusif de plus de 60 p. 100 des installations. D'autre part, le transporteur canadien est maintenant tenu également d'offrir des tarifs conjoints et de correspondance intercompagnies à d'autres transporteurs canadiens qui sont membres de l'Association du transport aérien international (IATA) et, au cours d'une période de cinq ans, de vendre l'accès à son programme Aéroplan à des transporteurs canadiens situés sous un seuil donné (250 millions \$ en recettes-passagers intérieures). D'autre part, les modifications apportées à la *Loi sur la concurrence* augmentent le pouvoir

que le gouvernement avait de se pencher sur certaines actions anticoncurrentielles propres aux compagnies aériennes et de donner accès à des services et à des installations essentiels, y compris des créneaux de décollage et d'atterrissage, des accords intercompagnies, des portes d'embarquement, des passerelles d'embarquement, des comptoirs et des installations aéroportuaires connexes, des services de maintenance, ainsi que l'infrastructure, les équipements et les services de manutention des bagages.

Malgré l'importance de ces réformes, le Comité estime, comme il le mentionne un peu plus loin dans le chapitre, que des mesures supplémentaires peuvent être prises dans certains secteurs. À long terme, la vigilance du Bureau de la concurrence représentera fort probablement la meilleure garantie contre les pratiques qui ont pour effet de restreindre l'accès aux marchés des compagnies aériennes. Cela dit, l'expérience du Canada et d'autres pays semble indiquer que les gestionnaires talentueux des compagnies aériennes, qui sont en mesure de concevoir et de mettre en œuvre un modèle d'entreprise rationnel en fonction des réalités du marché, représentent probablement le meilleur espoir pour le développement de marchés concurrentiels¹⁶. Southwest Airlines, aux États-Unis, et, dans une moindre mesure, WestJet, au Canada, sont des exemples de compagnies aériennes qui ont adopté des stratégies efficaces pour la poursuite des possibilités offertes par les marchés. Sur leurs marchés respectifs, les deux transporteurs ont eu un impact majeur sur les activités des principaux transporteurs.

Il appartient au gouvernement de faire en sorte qu'Air Canada n'abuse pas de sa position dominante sur des marchés. Abstraction faite de ces exigences, le rôle du gouvernement consiste à mettre en place un milieu favorisant l'esprit d'initiative pour que le secteur du transport aérien devienne plus concurrentiel.

Observations et recommandations

Plusieurs mémoires soumis au Comité renfermaient des propositions pour améliorer la concurrence au sein de l'industrie du transport aérien. Certains groupes ont recommandé des mesures en fonction de certains obstacles à la concurrence, et d'autres ont proposé des réformes de portée plus générale, y compris la levée des restrictions qui empêchaient les compagnies aériennes étrangères d'accéder au marché intérieur. De nombreux observateurs ont recommandé d'abolir les restrictions législatives visant les intérêts étrangers dans les compagnies aériennes exerçant des activités au Canada.

Le Comité comprend très bien le point de vue de ceux qui avancent que l'industrie du transport aérien, à l'instar d'autres secteurs de l'économie, devrait profiter du stimulus et de la discipline inhérents à une concurrence étrangère. Le Comité estime qu'une concurrence accrue au sein de l'aviation nationale et internationale aurait pour effet de rendre les transporteurs aériens plus efficaces et procurerait des avantages durables aux usagers. Si l'on reconnaît la tendance à l'intégration au sein de l'économie nord-américaine et mondiale, un objectif souhaitable consisterait à établir un marché mondial, ou à tout le moins continental, des services de transport aérien. Rien ne garantit le type et la quantité de services que les Canadiens fourniraient au sein d'un tel marché, mais le Comité est convaincu que les fournisseurs canadiens de services aériens ont la capacité et les compétences pour prendre leur place au sein d'un marché élargi, qu'il soit nord-américain ou mondial.

Toutefois, il est également évident que les marchés du transport aérien ne correspondent pas à cette vision d'un régime libre et concurrentiel. Les marchés internationaux de transport aérien sont toujours régis par la Convention de Chicago et les accords bilatéraux basés sur les instructions des pouvoirs publics. Malgré l'accord que le Canada a signé avec son voisin pour l'ouverture des espaces aériens, le marché intérieur américain du transport aérien demeure fermé aux ressortissants étrangers. Dans un tel contexte, le Comité recommande, pour le secteur du transport aérien, une approche stratégique à moyen terme, qui pourrait faire l'objet de négociations avec les États-Unis et d'autres pays, ainsi que des mesures plus immédiates pour accroître la concurrence au sein du secteur de transport aérien intérieur.

Recherche des avantages d'une concurrence étrangère

Le Comité s'est penché sur deux propositions pour la poursuite d'une action gouvernementale unilatérale dans le but d'introduire la concurrence étrangère sur le marché intérieur sans pour autant violer les accords bilatéraux du Canada ou la Convention de Chicago. Aux termes de la première proposition, appelée droits modifiés de sixième liberté, un transporteur américain serait autorisé à acheminer des passagers entre des points situés au Canada, avec correspondance aux États-Unis. Ainsi, un transporteur américain pourrait offrir un service entre Toronto et Vancouver via Minneapolis. À l'heure actuelle, une compagnie aérienne américaine peut offrir un service entre Toronto et Minneapolis et, de ce point, un second service à destination de Vancouver, mais les deux services ne peuvent pas être commercialisés et vendus comme un seul billet.

La seconde option aurait pour effet de créer une nouvelle catégorie de transporteurs intérieurs appartenant à 100 p. 100 à des étrangers. L'Australie a adopté cette option en juin 1999. Comme la nouvelle catégorie de transporteurs serait autorisée à exploiter des vols uniquement au Canada, l'argument selon lequel il est nécessaire d'apporter des restrictions à la propriété pour la désignation de transporteurs nationaux en vertu d'accords bilatéraux et internationaux n'est pas valable.

Recommandées par le commissaire de la concurrence et d'autres parties, ces réformes pourraient attirer de nouveaux transporteurs étrangers sur le marché intérieur. En donnant à ces transporteurs l'accès à ce marché, le Canada disposerait d'une réserve étendue d'entrepreneurs et de gestionnaires talentueux. Toutefois, la présence de transporteurs étrangers risque de réduire les possibilités pour les transporteurs aériens canadiens indépendants. Air Canada a réussi à soutenir la concurrence des transporteurs américains sur le marché transfrontalier, mais il continue d'éponger les coûts d'adaptation découlant de son acquisition. D'autre part, Air Canada aurait temporairement du mal à soutenir la concurrence des transporteurs étrangers par suite de l'engagement qu'il a contracté de ne pas licencier ni réinstaller d'employés syndiqués dans les deux années suivant l'absorption et de desservir tous les points intérieurs dont s'occupaient auparavant les deux transporteurs, et ce, durant trois ans.

Les droits modifiés de sixième liberté pourraient également produire un effet néfaste sur l'industrie canadienne du transport aérien de marchandises. En vertu des contrats signés avec les pilotes pour ce qui concerne l'étendue des services, Federal Express, UPS et les autres entreprises américaines sont tenues d'utiliser leurs propres aéronefs et leurs propres pilotes sur toutes les routes pour avions à réaction qui mènent à leurs plaques tournantes et sur toutes les routes où elles sont autorisées à exercer des activités. Une fois octroyés les droits modifiés de sixième liberté, les entreprises américaines de transport de fret et de messagerie demanderaient moins à des transporteurs canadiens d'effectuer des vols transcanadiens pour elles¹⁷.

Tout bien considéré et en tenant compte des rigidités du régime international de transport aérien (et plus particulièrement à la réticence américaine d'accorder à un transporteur étranger l'accès à son lucratif marché intérieur sans concessions compensatoires importantes), le Comité s'oppose pour le moment à toute action unilatérale visant à autoriser l'entrée de transporteurs étrangers, estimant que le gouvernement devrait plutôt rechercher une concurrence étrangère en négociant la libéralisation des services aériens.

On devrait en priorité faire profiter les services aériens des avantages du libre-échange nord-américain.

Recommandation 7.1

Le Comité recommande que le gouvernement entame immédiatement des négociations avec les États-Unis et le Mexique pour la création d'un espace aérien nord-américain commun, où les transporteurs canadiens, américains et mexicains se feraient concurrence librement.

Advenant un échec de ces négociations, le Comité recommande, comme solution de rechange, que le gouvernement négocie avec d'autres pays l'attribution réciproque de droits modifiés de sixième liberté et de droits d'établissement pour la création de transporteurs intérieurs appartenant à des intérêts étrangers.

Aux termes de la première proposition, les transporteurs canadiens, mexicains et américains pourraient se concurrencer sur leurs marchés intérieurs respectifs. Le droit de s'établir que le Comité propose comme solution de rechange s'appliquerait à tout pays disposé à offrir des droits équivalents au Canada. Les transporteurs étrangers qui exerceraient ce droit seraient tenus d'établir des filiales canadiennes distinctes qui engagent des employés canadiens, paient des impôts canadiens et exercent en général leurs activités dans les mêmes conditions que les compagnies aériennes appartenant à des intérêts canadiens.

Les négociations bilatérales se sont traduites par un plus grand nombre de choix pour les voyageurs canadiens sur les routes transfrontalières et internationales, et le Comité estime qu'elles peuvent réussir à rehausser la concurrence sur le marché intérieur. Toutefois, advenant un échec des négociations, le gouvernement doit être préparé à adopter une ligne de conduite de rechange. D'ici à 2005, on devrait pouvoir déterminer si les négociations avec les États-Unis ou d'autres pays sont susceptibles d'aboutir à une concurrence plus vive sur le marché intérieur et à une augmentation des possibilités pour les transporteurs canadiens, ou encore si une approche stratégique différente est requise.

Promotion de réformes multilatérales

Outre les négociations bilatérales, le gouvernement devrait appuyer des initiatives multilatérales visant à la libéralisation des échanges dans les services aériens. L'Organisation mondiale du commerce est à examiner l'annexe de l'Accord général sur le commerce des services qui porte sur les

services aériens, ce qui pourrait se traduire par un assouplissement des restrictions dans certains secteurs. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) étudie pour sa part les moyens possibles de libéraliser les services cargo internationaux. Des pourparlers sur les services aériens sont également en cours avec l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), qui a servi récemment de tribune pour un accord multilatéral sur l'ouverture des espaces aériens négocié par les États-Unis, Brunéi, le Chili, la Nouvelle-Zélande et Singapour. Malgré certains problèmes de mise en œuvre de ce dernier accord, il dénote un changement mineur dans la position des États-Unis, qui a toujours favorisé des accords bilatéraux plutôt que multilatéraux.

Recommandation 7.2

Le Comité encourage le gouvernement à promouvoir les intérêts du Canada dans un contexte international plus libéralisé au chapitre des services aériens.

Outre les autres initiatives, le gouvernement devrait s'assurer que le Canada prend part à toute négociation menant à la création d'un espace aérien transatlantique commun (TCAA). L'Association des compagnies européennes de navigation aérienne favorise un tel accord pour que les compagnies aériennes des États-Unis et de l'Union européenne obtiennent toutes les occasions commerciales avec égalité des droits et pour que l'actuel régime fragmenté de réglementation soit remplacé par un ensemble commun de règles. Malgré le peu de progrès réalisé dans la recherche d'appuis d'un 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'UE¹⁸.

Assouplissement des restrictions à la propriété des compagnies aériennes

Dans plusieurs mémoires présentés au Comité, on a proposé l'assouplissement des règles actuelles qui restreignent le nombre d'actions avec droit de vote d'une compagnie aérienne canadienne pouvant appartenir à des intérêts étrangers. Le Comité est d'avis que le plafond de 25 p. 100 devrait être augmenté. Cela ne garantirait pas la disponibilité de capital étranger, mais pourrait faciliter l'accès des compagnies aériennes canadiennes à ce dernier.

Recommandation 7.3

Le Comité recommande de porter à 49 p. 100 la proportion d'actions avec droit de vote des compagnies aériennes canadiennes qui peut être détenue par des étrangers.

Cette proposition peut être mise en œuvre en vertu de la législation actuelle et n'aurait aucun impact sur les accords bilatéraux du Canada. Les compagnies aériennes qui ont besoin d'une licence intérieure continueraient d'avoir l'obligation de démontrer que le contrôle effectif demeure au Canada.

Élimination des obstacles potentiels à l'entrée sur le marché

Même si la législation récente a traité de plusieurs obstacles précis à l'entrée sur le marché, le Comité estime que trois nouvelles mesures sont nécessaires pour uniformiser les règles du jeu au sein de l'industrie du transport aérien.

Tout d'abord, la politique doit reconnaître l'importance de garantir aux nouveaux venus un accès raisonnable aux installations aéroportuaires. Ce point concerne plus que les limites qui peuvent être établies au chapitre des créneaux, des portes et des autres installations disponibles à certains aéroports à des heures précises (définies par des modifications apportées à la *Loi sur les transports au Canada* en 2000). De fait, on craint qu'Air Canada soit en position d'exercer une influence démesurée sur les grandes décisions touchant les aéroports. Comme il est dans leur intérêt d'établir de bons rapports avec le transporteur dominant du Canada, les administrations aéroportuaires accorderont peut-être une importance plus grande aux besoins d'Air Canada qu'à la fourniture d'un accès de haute qualité à prix raisonnable aux compagnies indépendantes.

Le Comité voit d'un bon œil que les aéroports puissent considérer les portes d'embarquement et les autres installations côté piste comme des installations à utilisation commune que tous les transporteurs peuvent louer (comme il est discuté au chapitre 9). Entre-temps, pour que l'accès aux aéroports ne nuise pas à l'entrée sur le marché, les compagnies aériennes devraient être en mesure de contester tout traitement (prix ou qualité de service) qu'elles jugent inéquitable.

Recommandation 7.4

Le Comité recommande que les transporteurs aériens puissent saisir l'Office des transports du Canada de différends concernant l'accès aux installations aéroportuaires et que l'Office se voit attribuer le pouvoir d'y apporter un remède approprié s'il conclut qu'une compagnie aérienne a subi un traitement inéquitable au niveau des prix demandés ou de la nature ou de la qualité des services fournis.

L'Office n'entrerait probablement en jeu que si les parties ne parvenaient pas à résoudre entre elles leur différend, et n'exercerait ses pouvoirs que pour

régler les situations où l'on aurait clairement désavantagé une compagnie aérienne de façon importante. Dans ces cas, l'Office pourrait émettre un arrêté pour exiger l'apport d'améliorations déterminées aux installations et aux services connexes, la réduction de prix ou ces deux mesures.

En deuxième lieu, une plus grande attention doit être accordée aux avantages concurrentiels que le programme pour voyageurs assidus offre à Air Canada. En vertu des dispositions législatives obligeant Air Canada à vendre l'accès au programme Aéroplan, les transporteurs admissibles sont définis comme étant ceux dont les recettes intérieures annuelles sont inférieures à 250 millions \$. Cette limite est relativement faible et a pour effet d'exclure certains transporteurs indépendants. En outre, l'obligation d'Air Canada concernant l'accès au programme Aéroplan est en vigueur jusqu'en 2005 seulement. Le Comité juge nécessaire d'étendre le champ d'application des dispositions en question et d'assurer l'accès au programme Aéroplan tant et aussi longtemps qu'Air Canada continuera de jouir d'une position de transporteur dominant sur le marché intérieur.

Recommandation 7.5

Le Comité recommande de porter à 500 millions \$ le plafond des recettes annuelles tirées du transport intérieur de passagers qui sert à déterminer l'admissibilité au programme pour voyageurs assidus d'Air Canada. Il recommande également de maintenir l'exigence relative à l'accès au programme Aéroplan jusqu'à ce que le ministre des Transports détermine que le niveau de concurrence sur le marché intérieur est tel qu'elle n'est plus nécessaire.

Enfin, le Comité craint un obstacle possible à la concurrence sur les marchés transfrontaliers et internationaux si Air Canada impose des tarifs excessifs pour des correspondances intercompagnies et d'autres services aux transporteurs étrangers qui ne font pas partie du groupe Star Alliance. Les compagnies aériennes qui font partie du groupe OneWorld et de groupes autres que Star Alliance peuvent signer des accords de correspondance intercompagnies et de tarif pluritransporteur avec des transporteurs canadiens indépendants au lieu d'utiliser les services d'Air Canada. Cette solution représente un changement positif : en plus de faciliter la concurrence sur les marchés transfrontaliers et internationaux, elle peut contribuer à consolider la position des transporteurs indépendants comme concurrents sur le marché intérieur. Même si le Comité a étudié le bien-fondé de la réglementation des tarifs de correspondance intercompagnies, il ne voulait pas favoriser une

action gouvernementale qui aurait eu pour effet de nuire à une solution fondée sur les lois du marché. Il est reconnu également que tout règlement limitant les tarifs de correspondance intercompagnies serait difficile à mettre en vigueur.

La question des tarifs de correspondance intercompagnies ne se posera pas si un espace aérien nord-américain commun est établi et elle aura moins d'importance si l'on accorde aux transporteurs étrangers le droit de s'établir. La recommandation qui vise un système plus transparent qui permettrait aux passagers d'avoir facilement accès aux tarifs de divers déplacements possibles et de les comparer devrait également aider à donner suite à ce point. Toutefois, les tarifs élevés de correspondance intercompagnies qu'impose Air Canada aux compagnies aériennes qui ne sont pas membres du groupe Star Alliance ne sont pas sans susciter de préoccupations, si bien qu'à un certain moment, il est possible que des mesures de contrôle soient requises.

Élimination de la réglementation des tarifs

Par suite des modifications apportées récemment à l'article 66 de la *Loi sur les transports au Canada*, l'Office des transports du Canada a une responsabilité accrue au chapitre de la surveillance des tarifs de transport aérien. Ainsi, les nouvelles règles autorise l'Office :

1. sur réception d'une plainte, à examiner tous les tarifs de transport de passagers et de fret (et non pas seulement les tarifs de transport de passagers en classe économique) sur les routes exploitées en monopole, et à ordonner des mesures correctives;
2. à exiger l'établissement de nouvelles catégories de tarifs sur les routes exploitées en monopole si ces catégories sont offertes sur des routes concurrentielles semblables que dessert le transporteur;
3. de son propre chef, à vérifier de façon proactive les transporteurs aériens jusqu'au 5 juillet 2002 (et, avec l'autorisation du Cabinet, pendant deux ans de plus) et à prendre les mesures qui s'imposent contre tous tarifs excessifs offerts sur les routes exploitées en monopole.

Le Comité craint que l'on n'ait confié à l'Office des responsabilités complexes qui soient difficiles à assumer de façon ponctuelle et efficace et qui soient susceptibles de provoquer un conflit avec le Bureau de la concurrence, habilité à empêcher tout comportement anticoncurrentiel au sein de l'industrie du transport aérien. Air Canada offre un nombre considérable de catégories de tarifs, et les tarifs moyens offerts sur toute route donnée sont déterminés

par les niveaux de tarif et la proportion de sièges attribuée aux diverses catégories de tarifs. Il est très difficile de déterminer si les différences de tarif et de rendement entre une route et une autre sont le reflet d'une domination du marché ou de différences fondamentales dans les caractéristiques des deux marchés. La réglementation des prix est une mesure coûteuse et lente et ne convient guère à une industrie au sein de laquelle les changements de prix sont fréquents et rapides. Les efforts de l'Office au chapitre de la surveillance des tarifs et des catégories de tarifs nuiront à ceux d'Air Canada pour la mise en œuvre d'un système efficace de gestion du rendement, sans pour autant assurer une protection efficace aux consommateurs.

Il faut se concentrer sur la création de possibilités pour que la concurrence puisse se développer. D'autre part, les avantages d'une plus grande transparence sont évidents. Les passagers devraient avoir accès à des renseignements détaillés portant, par exemple, sur le pourcentage de sièges vendus par les compagnies aériennes sur divers marchés selon les principales catégories de tarifs. La divulgation de l'information peut se révéler un mécanisme important de protection des intérêts des consommateurs. Le Comité a formulé des recommandations précises en vue d'augmenter la transparence au chapitre 18.

Recommandation 7.6

Le Comité recommande de modifier la *Loi sur les transports au Canada* de façon à éliminer les pouvoirs de l'Office des transports du Canada d'examiner les tarifs de transport de passagers et de marchandises sur les routes exploitées en monopole lorsqu'une plainte est formulée; d'ordonner de nouvelles catégories de tarifs sur les routes exploitées en monopole si ces catégories sont offertes sur des routes concurrentielles semblables; de procéder à une vérification proactive des transporteurs aériens et prendre les mesures qui s'imposent.

Révision du processus d'examen des fusions

Au chapitre 6, le Comité a recommandé un nouveau processus d'examen des grandes fusions dans le secteur des transports, y compris celles des compagnies aériennes. À l'instar du processus actuel, la proposition du Comité permet de prendre en considération tant les questions de concurrence que les questions d'intérêt public. Cependant, la proposition du Comité établit un processus ouvert pour prendre en compte les questions d'intérêt public tout en maintenant une approche indépendante vis-à-vis des questions de concurrence étudiées par le Bureau de la concurrence et le Tribunal de la concurrence.

Conditions préalables à la cessation de services

L'obligation légale par laquelle Air Canada est tenu de continuer à desservir les collectivités qui l'étaient auparavant par lui, CAI et leurs filiales à part entière expire le 4 janvier 2003. Selon certains observateurs, Air Canada réduira le nombre de destinations canadiennes qu'il dessert actuellement, ce qui aura un impact considérable sur de nombreux passagers, des collectivités et les aéroports de petite taille.

Le Comité reconnaît l'anxiété qu'une telle perturbation des services de transport suscite chez les voyageurs et au sein des collectivités. Toutefois, Air Canada n'est pas un instrument de politique gouvernementale, et il ne convient pas de lui imposer des obligations qui ont pour effet de réduire sa capacité de diminuer les coûts et de soutenir la concurrence efficacement. Air Canada n'est pas sans ressentir les effets du ralentissement économique actuel et pourrait continuer d'offrir un piètre rendement financier s'il doit se soumettre à des politiques qui l'empêchent de réagir efficacement aux pressions de marchés plus restreints.

Les Canadiens ont l'expérience des cessations d'activités et de services dans d'autres secteurs de l'économie. Au chapitre des services aériens, l'élimination de vols d'Air Canada incitera les gouvernements, d'autres compagnies aériennes et les fournisseurs d'autres modes de transport à examiner des façons de répondre aux besoins des collectivités concernées. Le marché lui-même est susceptible d'engendrer des solutions à bas prix pour la desserte des petites collectivités et des régions moins peuplées. En particulier, la cessation de services est susceptible de créer de nouvelles possibilités pour les petits transporteurs qui possèdent les équipements et les services nécessaires pour répondre aux besoins des petits marchés.

Toutefois, le Comité estime que les dispositions de la Loi concernant le préavis de 120 jours ne permettra pas la tenue des consultations nécessaires avant janvier 2003 auprès des gouvernements et des autres parties intéressées. Si les délais de planification sont insuffisants, il sera plus difficile de s'ajuster aux cessations de services.

Recommandation 7.7

Le Comité recommande au gouvernement d'exiger d'Air Canada qu'il donne un avis de 180 jours pour les services auxquels il projette de mettre fin au cours des six premiers mois de 2003.

Le Comité est d'avis qu'Air Canada favorisera la préparation et la planification requises parce qu'il a lui-même intérêt à réduire l'impact d'une restructuration des routes.

Satisfaction des besoins en données

À l'instar d'autres observateurs de l'industrie, notamment l'observatrice indépendante de la restructuration du transport aérien, le Comité déplore la pénurie des données disponibles sur l'industrie du transport aérien. 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. Les problèmes qui ont été relevés au chapitre des données portant sur l'industrie du transport aérien font partie du problème plus général de la communication insuffisante de données dans le secteur des transports en général, question sur laquelle le Comité se penche au chapitre 18.

Notes

- ¹ Debra Ward, *Les répercussions de la restructuration de l'industrie du transport aérien au Canada : Premier rapport provisoire*, 5 février 2001; Bruce Hood, *Rapport du commissaire aux plaintes relatives au transport aérien*, Office des transports du Canada, mars 2001.
- ² Fred Lazar, *Impacts possibles des options de libéralisation sur les marchés de l'industrie canadienne des services aériens commerciaux*, document de recherche pour l'ELTC, mars 2001.
- ³ Les indices de production de Transports Canada sont décrits dans *Les transports au Canada 1996 : Rapport annuel*, p. 161–175.
- ⁴ Prévisions préliminaires de Transports Canada présentées lors de l'atelier *Aviation 2000*.
- ⁵ Sur le marché intérieur, aucune distinction légale n'est faite entre les transporteurs réguliers et les affréteurs. Le titre d'affréteur implique une approche de marketing et une stratégie d'entreprise.

- ⁶ Robert Milton, président et chef de la direction d'Air Canada. *Intégration d'Air Canada en régime accéléré pour profiter de synergies et d'avantages malgré le ralentissement de l'économie en 2001*, discours prononcé lors d'un colloque sur les investissements au Québec, Montréal, 9 février 2001.
- ⁷ Commissaire de la concurrence, mémoire pour l'ELTC, 17 novembre 2000.
- ⁸ Transports Canada, *Les transports au Canada 2000*, rapport annuel, p.166.
- ⁹ Les passagers canadiens peuvent subir un précontrôle avant d'entrer aux États-Unis à Dorval, Ottawa, Toronto, Winnipeg, Edmonton, Calgary et Vancouver.
- ¹⁰ Les autres alliances sont : *OneWorld*, *Air France/Delta* et *Wing*, alliances mondiales, et *Qualifyer*, alliance intra-européenne.
- ¹¹ Tae Hoon Oum. *Principaux aspects des alliances stratégiques mondiales et conséquences sur l'avenir d'Air Canada et des autres transporteurs aériens*, document de recherche pour l'ELTC, mars 2001.
- ¹² *Ibid.*
- ¹³ Steven A. Morrison et Clifford Winston, « The Remaining Role for Government Policy in the Deregulated Airline Industry », dans S. Peltzman et C. Winston, éd., *Deregulation of Network Industries: What's Next*, Washington (D.C.), AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2000.
- ¹⁴ Ce point est abordé dans le document de Thomas W. Ross et W.T. Stanbury intitulé *Orientations proposées pour l'amélioration de la concurrence sur les marchés canadiens du transport aérien*, document de recherche pour l'ELTC, mars 2001.
- ¹⁵ D'après une étude, les rendements moyens élevés qu'*Air Canada* a obtenus au cours des années 1990 et les faibles rendements de CAI ont joué un rôle prépondérant dans la réussite du premier et l'échec du second. Tae Hoon Oum et Chunyan Yu. *Évaluation du rendement des transporteurs aériens*, rapport de recherche pour l'ELTC, février 2001.
- ¹⁶ Ce point est abordé dans le document de Fred Lazar intitulé *Impacts possibles des options de libéralisation sur les marchés de l'industrie canadienne des services aériens commerciaux*.
- ¹⁷ Fred Lazar, *Impacts possibles des options de libéralisation sur les marchés de l'industrie canadienne des services aériens commerciaux*.
- ¹⁸ P.P.C. Haanappel aborde la question du TCAA dans le rapport de recherche intitulé *Le cadre international de l'aviation et ses répercussions sur la politique canadienne*, qu'il a rédigé pour l'ELTC, mars 2001.