

Une place au ciel pour tout le monde

La réglementation du transport aérien

Jean Pelletier

Volume 3, Number 2, July 1984

L'intervention étatique dans le domaine du tourisme : premiers coups de sonde

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1080800ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1080800ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Université du Québec à Montréal

ISSN

0712-8657 (print)

1923-2705 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Pelletier, J. (1984). Une place au ciel pour tout le monde : la réglementation du transport aérien. *Téoros*, 3(2), 11–20. <https://doi.org/10.7202/1080800ar>

Une place au ciel pour tout le monde

par Jean Pelletier*

Tout le monde veut aller au ciel, mais personne ne veut mourir disait la chanson. Depuis dix ans, voire vingt ans, toutes les personnes qui ont les moyens de prendre des vacances à l'étranger ont l'impression, presque juste, que le prix d'un voyage à Paris ou Miami est un des rares produits de consommation à ne pas suivre la même échelle que l'augmentation du coût de la vie. Plusieurs autres rêvent au voyage par pages publicitaires interposées en comptant sur la naissance prochaine d'un People Express canadien.

Nombre d'usagers, vacanciers ou homme d'affaires, entendent parler des résultats fort positifs de la déréglementation appliquée au sud du Canada. Pendant ce temps, l'avocat de Montréal qui doit aller plaider à Baie-Comeau et la déléguée des Îles de la Madeleine qui doit participer à une réunion à Québec ont l'impression de vivre dans le pays le plus grand du monde. Il en coûte pratiquement 600 \$ à un résident de Natashquan pour faire l'aller-retour à Montréal.

Les Américains ont — paraît-il — réalisé une opération de déréglementation bénéfique. Au tour du gouvernement canadien de faire de même pour secouer l'industrie du transport aérien et créer des conditions favorables à la compétition pour le plus grand bien des consommateurs. Le terme «déréglementation» est sur toutes les lèvres de toutes les personnes qui voyagent ou qui écrivent sur le transport aérien.

Même s'il n'est pas encore évident que les experts soient capables de bien mesurer les effets réels des résultats américains, l'actuel ministre canadien des transports, Lloyd Axworthy, navigue à vue depuis huit mois dans l'espoir de mettre en vigueur une nouvelle politique libéralisante qui sera bénéfique et pour les compagnies et pour les contribuables et . . . électeurs.

Qui vole pour qui?

C'est vrai que la concurrence est extrêmement forte sur la Floride au cours de chaque hiver et sur l'Atlantique nord durant l'été. Mais que vous voyagiez sur Air Canada, Air France, Wardair ou Quebecair à destination de Paris en juillet et août ou sur Air Canada, Delta ou Eastern à destination de Miami, le tarif est officiellement toujours le même pour des séjours de même durée à moins que vous ne profitiez d'un solde de dernière minute. Les batailles internationales ou transfrontalières des tarifs sont encadrées par des accords bilatéraux entre gouvernements et par des ententes entre compagnies, toutes regroupées au sein de l'Association internationale des transporteurs aériens (mieux connue sous son sigle de langue anglaise : IATA).

Quand il est fait mention de réglementation, il ne faut pas perdre de vue qu'on parle jusqu'ici (depuis 1978) uniquement de contrôle des systèmes intérieurs tant aux États-Unis qu'au Canada. Et qui plus est, la notion de déréglementation s'applique essentiellement aux questions de tarifs et de routes (permis d'exploitation).

L'enjeu premier consiste à déterminer si le transport aérien, en 1978 comme en 1984, doit être laissé aux forces du marché selon les règles de l'offre et de la demande ou régi par des mesures protectionnistes. Le vent souffle du côté de la substitution du marché aux règles gouvernementales comme régulateur du développement. Et ce, dans le transport aérien comme dans un nombre grandissant de secteurs, des télécommunications au camionnage.

À regarder de plus près quelques-uns des impacts actuels de la déréglementation aux États-Unis et à constater la suite précipitée des transactions et décisions au Canada, il ne faut pas perdre de vue certains enjeux sociaux et politiques (les mises à pied comme les échéances électorales), les uns plus difficiles à évaluer que les autres.

Force est de constater qu'une large proportion de la population est favorable à

l'idée de déréglementation, enquête de 1981⁽¹⁾ et sondage 1983 de l'Association des consommateurs du Canada à l'appui⁽²⁾. Il faut que le gouvernement impose le moins de règles possible et que les consommateurs puissent bénéficier des prix résultant d'une concurrence accrue pensent la majorité des citoyens contribuables.

La réalité canadienne oblige cependant à rappeler quelques données de base : 1) le transport aérien a historiquement été réglementé à partir de la mise en place d'une société de la Couronne devant assurer les liaisons transcontinentales sans concurrence importante de 1943 jusqu'à 1979; 2) les transporteurs aériens sont encore, malgré les ventes récentes de Pacific Western et de Nordair à des intérêts privés, propriété publique dans une large proportion (Air Canada et Quebecair, 3) le seul corridor aérien d'importance au Canada (Montréal-Toronto) est l'équivalent de la «route» Chicago-Minneapolis.

Aux enjeux socio-économiques s'ajoutent donc les facteurs géopolitiques propres au contexte canadien. Le ciel canadien est-il dégagé de tout nuage? Qui peut prévoir l'impact des décisions gouvernementales récentes qui inscrivent les premiers jalons d'une déréglementation amorcée comme devant se faire rapidement (deux ans). Si les objectifs peuvent paraître clairs, les enjeux sont-ils vérifiables et mesurables? L'expérience vécue aux États-Unis depuis quelques années permet difficilement d'entrevoir toutes les conséquences à long terme d'une déréglementation dite économique (tarifs et permis). Nous allons tenter d'y voir d'un peu plus près.

Le ciel américain en folie

C'est le président Carter qui signa en octobre 1978 le **Airlines Deregulation Act** adopté par le Congrès, mettant ainsi progressivement fin à quarante années de réglementation édictée en vertu du **1938 Civil Aeronautics Act**.

*Jean Pelletier est directeur général du Centre d'études du tourisme et siège au conseil d'administration de Quebecair.



En mai 1982, Braniff ferme ses portes : l'entreprise les a réouvertes au début 1984 avec une flotte réduite, un personnel réduit et des salaires réduits.

C'est le Civil Aeronautics Board (CAB) qui, au fil des ans, a adopté moult règlements dans le cadre de son pouvoir administratif important. Le CAB va disparaître le 31 décembre 1984 après six ans de «sursis» pour appliquer les mesures progressives de transition. Il faut noter en effet que la politique américaine de déréglementation, contrairement à ce qui est véhiculée actuellement au Canada, s'est faite en plusieurs étapes. La législation de 1978 avait fixé la disparition des conditions d'obtention de permis d'exploitation de «routes» au 1er janvier 1982 et la suppression de toute structure tarifaire (réseau intérieur, devons-nous le répéter) au 1er janvier de l'année suivante : quatre ans après la loi de 1978⁽³⁾.

Ces changements majeurs aux règles du jeu — c'est maintenant le «free for all» — ont entraîné une compétition féroce entre gros et petits, entre anciens et nouveaux. La bataille du ciel a déjà fait des victimes (faillites, mises à pied, etc.) mais elle ne fait que commencer. Signalons, à titre d'exemple, le fait d'un transporteur important qui, en 1983, a été mis en cause dans un système organisé de réservations factices pour occuper les sièges . . . d'un concurrent. Tout est permis à la condition de ne pas se faire prendre!

Nul ne conteste que plusieurs compagnies (près de 50%) ont des problèmes sérieux de liquidité. Le cas d'Eastern parmi

d'autres revient régulièrement dans les manchettes de l'actualité. Évidemment, il y a des entreprises plus solides que d'autres, mieux gérées et mieux préparées à faire face à la très grande compétition. On donne souvent comme baromètre les coûts de main-d'œuvre exorbitants qui représentent parfois jusqu'à 40% des frais d'opération. Il faut également souligner que l'impact économique de la déréglementation est souvent (et volontairement?) masqué par l'augmentation du coût du carburant et les effets de la récession.

En 1978, il y avait 38 compagnies assurant des services de transport intérieur. Leur nombre a grimpé à 80 en 1982. Le taux moyen d'occupation qui était de 63% en 1979 a glissé à 58% en 1981. Un des résultats faciles à observer : la surcapacité des transporteurs. En 1982, 95 gros porteurs étaient en vente : certains le sont toujours. Il ne faut pas croire que les banquiers et les constructeurs d'appareils ont souvent la mine réjouie.

En mai 1982, Braniff ferme ses portes : l'entreprise les a réouvertes au début de 1984 avec une flotte réduite, un personnel réduit et des salaires réduits. En septembre 1983, une autre compagnie, Continental, s'inscrit sous la protection du Code fédéral des faillites (chapitre II), remercie ses 12,000 employés, coupe radicalement le nombre de ses destinations (de 78 à 22 avec 46 appareils au lieu de 109) et

réengage 4,200 de ses employés qui acceptent des salaires réduits de près de 50%. TWA réduit son personnel de 12%. Eastern réduit les salaires de 15%. La liste pourrait constituer une longue litanie. Il ne faut cependant pas perdre de vue que Braniff et Continental, considérées comme compagnies importantes, représentaient à peine 8% des revenus bruts (près de 29 milliards \$) des douze plus grands transporteurs américains en 1981.

Pendant ce temps, tous de citer l'exemple symbolique de People Express dont les revenus bruts se sont élevés à 292 millions de dollars en 1983 (profits de \$10.4 millions, somme à peine suffisante pour acheter un appareil usagé de type Boeing 737 (moyen porteur)). La flotte de People Express grossit très rapidement . . . Les autres nouveaux transporteurs sont également loin de faire tous bonne figure financière : depuis 1982, au moins une douzaine d'entre eux ont dû déclarer forfait. Comme par hasard on entend beaucoup moins parler des faillites de Pacific Express ou de Hawaii Express.

Pendant ce temps, plusieurs des très gros transporteurs (American, Delta et d'autres) continuent à faire d'honorables profits nets sur la base de revenus de l'ordre de 3 ou 4 milliards de dollars chacun. American a récemment passé commandé de 67 DC super 80 (moyen porteur de 170 passagers) et pris option sur 110 autres appareils! Nul n'ose prédire

encore ou l'échec d'Eastern (34,000 salariés) ou le succès de People Express (3,400 salariés).

L'industrie du transport aérien américain en 1984? «*Thus one of the primary aims of deregulation — to have new airlines challenge the large trunk carriers on major markets — has so far been achieved on a limited basis. Instead, it has been the new carriers that have had to fight fiercely for a small piece of the industry's turf*» écrivait Agis Salpukas le chroniqueur spécialisé du New York Times⁽⁴⁾. La plupart des grandes compagnies alignent leur prix sur ceux des compétiteurs, offrent des vols fréquents avec des appareils récents. Et négocient de «bonnes» conditions de travail.

Premier constat apparent, la majorité des grandes compagnies ont eu une très bonne capacité à passer à travers les turbulences de la déréglementation en termes économiques, la plupart des «anciennes» compagnies réussissent à maintenir leur performance de 1978 en augmentant leur productivité, bref en réduisant le nombre de salariés.

La bataille est loin d'être terminée : il y a encore une très grande capacité de sièges entre les grands centres urbains. Il y est toujours facile d'obtenir un tarif extrêmement réduit. Cela fait le bonheur des clients pendant que les compagnies baissent les tarifs, augmentent le nombre de passagers et diminuent leurs revenus. «*Rien ne semble indiquer par ailleurs que la déréglementation ait entraîné une baisse globale de tarifs aériens aux États-Unis. Les tarifs ont baissé sur certaines routes à haute densité mais ont augmenté considé-*

blement sur les routes concurrentielles. Quoi qu'il en soit, ils ont connu une hausse globale de 17% par année depuis la déréglementation»⁽⁵⁾. Et rien n'indique que la situation ait sensiblement changé à ce propos depuis deux ans.

Au-delà des problèmes financiers qui sont rarement étalés sur la place publique de façon exacte jusqu'au moment de faillites retentissantes, il faut également constater les effets radicaux sur le marché du travail : des dizaines de milliers de travailleurs perdent leur emploi pendant que des dizaines de milliers d'autres acceptent des diminutions importantes de salaire. La productivité de chaque entreprise est à ce prix. Quant à la situation générale de l'industrie . . . ?

De toute évidence, le ciel américain est loin d'être stabilisé plus de cinq ans après la décision du législateur d'enclencher un processus de déréglementation. Et certains observateurs pensent qu'on se retrouvera dans quelques années avec quatre ou cinq gros transporteurs à vocation nationale, une vingtaine de plus petits qui se seront spécialisés dans des créneaux régionaux et des segments du marché.

Il est difficile de mesurer l'expérience : on ne peut que présumer que les entreprises survivantes seront celles qui pourront à la fois contrôler habilement leurs coûts et concevoir des produits originaux.

Les études connues d'évaluation des résultats de la déréglementation sont inexistantes. Ainsi on mesure encore mal les effets de ces secousses sur le réseau

des agents de voyages qui, au début des années 1980, vendaient plus de 60% des billets d'avions (ventes représentant 50% de leur chiffre d'affaires). La guerre des prix et des routes doit rendre leur tâche beaucoup plus complexe face aux attentes des clients (services personnalisés ou meilleures aubaines tarifaires).

Quant aux droits des passagers, ils font actuellement l'objet d'un projet de loi élaboré par les membres de la Chambre des Représentants, projet qui pourrait éventuellement confier des responsabilités au Secrétariat au Transport ou à la Commission fédérale du Commerce. Mais l'administration Reagan n'affiche aucunement la volonté d'ajouter quelque pièce législative que ce soit en matière de protection des consommateurs.

Comment mesurer le succès ou non d'une politique? Au nombre de faillites, de chômeurs, d'appareils cloués au sol? Aux tarifs entre New York et la Côte Ouest ou des navettes Washington-New York? En 1978, le CAB avait reçu 31,500 plaintes des consommateurs; en 1983 le nombre s'est élevé à 8,900 selon un porte-parole du CAB.

Malgré la présence de People Express à Burlington, ce sont toujours American, Delta, Eastern et Republic qui font quotidiennement concurrence à Air Canada chaque matin et soir au départ de Dorval à destination des grandes villes américaines . . .

La filière canadienne

Le marché canadien est à peu près douze à quinze fois plus étroit que son pendant



Malgré la présence de People Express à Burlington, ce sont toujours American, Delta, Eastern et Republic qui font quotidiennement concurrence à Air Canada chaque matin et soir au départ de Dorval à destination des grandes villes américaines.

américain. Le Canada compte à peine 3 villes de plus d'un million d'habitants contre 42 aux États-Unis. Et nous avons le privilège d'un immense territoire au climat plus difficile : Frobisher Bay nous appartient! Nous nous payons le luxe d'offrir aux Madelinots le choix entre les services d'Eastern Provincial Air (EPA) et Quebecair pendant qu'Air Canada et Nordair (jusqu'à récemment contrôlée par la première depuis 1978) se font une concurrence publicitaire extraordinaire pour amener les gens de l'Abitibi-Témiscamingue à Montréal.

Chaque jours de la semaine, quatre transporteurs offrent 31 ou 33 vols (3,000 sièges) dans chaque sens entre Montréal et Toronto (Air Canada : 2,000 sièges, CP Air : 440, Nordair : 320 et Quebecair 240). Dans le sillage des premières mesures amorcées récemment par le ministre fédéral des Transports, verrons-nous bientôt le spécialiste des vols nolisés Wardair, les transporteurs régionaux (EPA et Pacific Western) ou des nouveaux venus tenter de prendre une part de l'unique vrai gâteau aérien canadien? Et ce, pendant qu'on commence à envisager l'hypothèse d'un TGV entre les deux villes et qu'on recommence à parler d'un service à décollage et atterrissage courts, deux expériences éventuellement subventionnées directement ou indirectement. Et ainsi, là comme ailleurs (entre Montréal et Québec, par exemple), la bataille du ciel s'annonce.

L'intention déclarée de l'actuel ministre, Lloyd Axworthy, est d'en arriver dans les meilleurs délais (2 ans) à une levée des mesures protectionnistes pour laisser jouer les forces du marché. Qui peut prédire quel(s) impact(s), une politique de déréglementation économique (tarifs et «routes») aura sur la santé financière des compagnies aériennes publiques comme privées, sur les tarifs, sur les services aux communautés éloignées? Contrairement aux destinations vacances, les tarifs aériens intérieurs n'ont jamais cessé d'augmenter. Quel est le sens de cette rapide volonté politique de changer le cours des choses en matière de transport aérien?

On peut à tout le moins constater la prudence, voire les nettes réserves des compagnies aériennes devant les intentions ministérielles connues depuis le début de l'automne 1983 et les réticences des responsables de la Commission canadienne des transports à aller aussi vite et aussi loin que les décideurs politiques. Citons, à titre d'exemple, la réaction de Pierre J. Jeannot, alors vice-président général d'Air Canada : *«il est tout à fait caricatural de considérer ce secteur uniquement comme un objet de consommation soumis à des considérations d'offre et de demande. Bien entendu, ces éléments entrent en ligne de compte, mais si on veut être réaliste, il faut faire un*

meilleur dosage entre ce qui est susceptible d'être un outil de développement avec ses contraintes propres et un domaine régi simplement par des règles «académiques» qui n'ont peut-être rien à voir avec la réalité du transport aérien... la véritable question ne se pose peut-être pas dans les termes d'une concurrence accrue rendue nécessaire seulement parce que l'industrie s'est alourdie. Il faut aborder le problème de façon plus pragmatique. Combien de compagnies peut-on vraiment avoir, combien peut-on s'en payer et combien faudrait-il en avoir? Quand on pense à l'infrastructure, les frais importants de bâtir des réseaux et de les conserver, il faut être en mesure de répondre à ces questions»⁽⁶⁾.

À l'époque, le représentant d'Air Canada réagissait principalement à l'impact de la publication d'une étude réalisée en 1981 par un professeur de l'Université de York («Rapport Jordan») ⁽⁷⁾. Cette recherche a fait l'objet d'une bonne couverture média au cours de 1983 sous le thème de la déréglementation. Les lecteurs savent que monsieur Jordan, tenant de la déréglementation du transport aérien, avait comme champ d'étude comparative les années 1975-1978 et n'a pas évalué les développements survenus après l'adoption de la loi américaine.

Comme aux États-Unis, la question de la déréglementation a fait et continu à faire couler beaucoup d'encre. Il est évident que la proximité de la décision et de l'expérience de nos voisins a un effet sur l'évolution récente du dossier canadien. Il ne faut toutefois pas perdre de vue l'environnement économique et politique général.

Au Canada, les gouvernements successifs ont toujours compter sur les services de transport pour bâtir le pays. Le transport aérien n'a pas échappé à cette règle : Air Canada est une entreprise publique qui s'est développée (depuis 1937) dans un environnement réglementé qui lui assure encore en 1984 une position dominante même au plan intérieur (64%). La nouvelle politique annoncée au début de mai dernier est susceptible d'entraîner des modifications quant au rôle et à la place de la compagnie. Selon le président du conseil d'administration, Claude Taylor, *«la déréglementation rendra inévitable la privatisation d'Air Canada»* (déclaration du 12 juin 1984 reprise par tous les médias).

Qui décide quoi?

Contrairement au processus réglementaire américain, où les hommes politiques n'ont pas tendance à intervenir dans les responsabilités des agences du type du CAB une fois une loi adoptée, la pratique canadienne est moins claire. Au Canada, ce sont la **Loi sur les transports** et la **Loi sur l'aéronautique** qui régissent le transport aérien. Des dispositions détaillées sont

énoncées dans ces lois et leurs règlements d'application indiquant les fonctions, responsabilités et pouvoirs du ministre des transports et de la Commission canadienne des transports (CCT). Cette dernière a des pouvoirs explicites pour des questions comme les tarifs et les permis d'exploitation. Les décisions de la CCT peuvent cependant être portées en appel, devant le ministre des Transports dans le cas de décisions relatives aux permis, ou devant le gouverneur en conseil s'il s'agit de modifier ou de rescinder une ordonnance : la Commission est liée par les décisions rendues.

Comme le décrit, avec une élégance polie, le rapport 1982 du comité permanent des Transports de la Chambre des Communes déjà cité : *«La hiérarchie juridique comprend trois niveaux : la loi habilitante, le règlement établi selon les pouvoirs stipulés dans la loi habilitante et enfin, les déclarations de principes, destinées à guider l'organisme de réglementation dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires. Il incombe en dernière analyse au gouvernement canadien de donner des directives de politique, habituellement par l'intermédiaire de déclarations périodiques transmises par le ministre des Transports. Bien que ni la Loi nationale sur les transports ni la Loi sur l'aéronautique ne confèrent à la Commission canadienne des transports le pouvoir juridique explicite de formuler des énoncés de politique, la Commission a elle-même reconnu qu'il était souhaitable que le gouvernement diffuse les déclarations de principes. Comme l'a indiqué le président de la CCT, l'honorable Edgar Benson, «le Comité des transports aériens agissant au nom de la Commission, s'est montré sensible aux énoncés de politique du gouvernement en la matière»⁽⁸⁾.* Il faut peut-être noter au passage que l'ancien comme l'actuel président (Jean Marchand) de la CCT sont d'anciens ministres.

L'industrie du transport aérien intérieur se compose de deux transporteurs nationaux (Air Canada et CP Air), de quatre régionaux (EPA, Nordair, Quebecair et Pacific Western Air (PWA)) et d'une centaine de transporteurs locaux. On ne peut pas dire qu'au cours des 20 dernières années les énoncés politiques aient été particulièrement explicites. Au fil des ans, les décisions de la CCT ou le rejet de certaines de ces décisions par les élus ont toujours eu pour effet d'adoucir les règles et conditions initialement édictées. Les transporteurs régionaux ont progressivement débordé de leur territoire et le niveau de compétition autorisé entre CP Air et Air Canada s'est continuellement accru.

La structure de l'industrie a ainsi passablement évolué du point de vue de la concurrence : pratiquement toutes les routes à haute et moyenne densité sont desservies par plus d'un transporteur. Rappelons

(Suite à la page 19)

également que les gouvernements ont eux-mêmes considérablement fait valoir leur existence : PWA a été achetée en 1976 par celui de l'Alberta, Nordair a été acquise par Air Canada en 1978 (et maintenant revendue à l'entreprise Innocan) et le gouvernement québécois participe financièrement aux opérations de Quebecair depuis 1981 (actionnaire principal depuis 1983).

L'évolution de la situation confirme, si besoin est, que la politique du transport aérien s'est élaborée à coup de décisions ponctuelles sans cadre général. De plus, les décisions ad hoc témoignent mal de l'évolution du phénomène touristique. Il est difficile d'évaluer l'impact qu'aurait pu avoir la croissance des voyages d'agrément : soulignons cependant que Wardair a commencé à offrir en 1980, des vols d'affrètement intérieur avec réservation anticipée.

Qui décide quoi? Jusqu'à cette année 1984, nous observons assez clairement l'élaboration quasi hebdomadaire des politiques par une interaction publique des élus et des fonctionnaires, la plupart des intervenants pouvant présumer du rôle déterminant de la CCT malgré le nombre appréciable de décisions renversées. Mais, dès 1981, certains analystes avaient identifié une source potentielle de malaise : *«at this point, it is not clear who is really controlling the development of air policy in Canada. While control of all public policy must ultimately rest with elected officials, it is obvious that the present mechanism of Cabinet disallowal of ATC decisions by appeal is not the most appropriate one»*⁽⁹⁾.

Malgré l'évolution importante de l'industrie, il est difficile de privilégier la CCT comme étant l'intervenant majeur dans le débat relatif à la déréglementation. Rappelons qu'au début de 1981, c'est Transports Canada (le ministère) qui a rendu publiques des études dans le rapport **Réglementation économique et concurrence de l'industrie du transport aérien intérieur**. Six mois plus tard, en août 1981, le ministère publiait un projet de **Politique concernant le transport aérien intérieur (services à taux unitaire)**⁽¹⁰⁾.

C'est ce dernier document qui a fait l'objet des délibérations du Comité de la Chambre des Communes au cours de 1982. À cette occasion, le Comité permanent des transports a tenu des audiences avec séances publiques et entendu plusieurs témoignages et reçu quelques mémoires. Aux termes de ses travaux, le Comité s'est déclaré persuadé que l'accroissement de la concurrence constitue la meilleure façon d'améliorer l'efficacité globale de l'industrie aérienne. Le rapport souligne cependant qu'il ne faut pas accepter ou rejeter en bloc la déréglementation : la recommandation no 1 indique qu'une cer-

taine réglementation devrait être maintenue, et la Commission canadienne des transports devrait continuer d'être chargée de son application.

Le Comité a tenu à émettre des réserves sur une adoption totale de la solution américaine. *«En raison des différences entre le Canada et les États-Unis, le Comité ne croit pas qu'il soit utile pour le pays de transplanter ici l'expérience américaine. Il est encore difficile de déterminer avec certitude les avantages de cette expérience, et les difficultés que connaît l'industrie aérienne aux États-Unis devraient inciter le Canada à être très prudent avant d'imiter cet exemple»*⁽¹¹⁾.

Le Comité y allait d'une formulation d'objectifs, d'un énoncé sur le rôle des transporteurs et de suggestions concernant les directives gouvernementales à la CCT.

Devant le Comité comme en maintes occasions par la suite, les partisans et les adversaires d'une approche «libéralisante» ont continué à faire valoir leurs arguments pour ou contre la fin de la concurrence réglementée. Pour les uns, il faut laisser s'articuler un système sur la base des «besoins réels», système qui pourra mieux satisfaire les intérêts des voyageurs puisque le secteur de l'aviation est maintenant bien développé. Pour les autres, le transport aérien canadien est un service à caractère public qui joue un rôle social et économique auquel les forces du marché ne pourront pas s'adapter adéquatement.

En 1983, Lloyd Axworthy devient ministre des Transports et s'affiche rapidement comme un partisan de la déréglementation. La résistance plus ou moins feutrée s'installe. Mais le ministre ne perd pas de temps et quelques événements commencent à se précipiter.

Le comité des transports aériens de la CCT annonce au cours de l'automne la tenue d'audience dans 12 villes canadiennes à compter de février 1984. Le ministre des Transports avertit le comité de lui faire rapport avant Pâques (22 avril) si les commissaires veulent avoir une influence sur les décisions ministérielles. Ces derniers font la promesse du dépôt d'un rapport intérimaire une semaine après la fin des audiences *«pour permettre au ministre de commencer à agir assez rapidement»*⁽¹²⁾.

Pendant cette même période, un groupe de réflexion ministériel a son propre programme (non public) de travail. Les médias soulignent l'intention de monsieur Axworthy d'arrêter son projet de déréglementation avant la fin d'avril⁽¹³⁾.

Les observateurs du ciel «politique» ont pu constater quatre phénomènes au cours des derniers mois. D'abord un discours différent de compagnies aériennes devenues en cours de 1984, en grande majorité, plus favorables aux recomman-

datations du Comité parlementaire de 1982 (mieux vaut prévenir que guérir!) alors que le rapport avait antérieurement reçu un accueil mitigé. Deuxièmement les commissaires de la CCT eux-mêmes transforment les audiences en une manière de recherche des conditions souhaitables d'une nouvelle politique. En troisième lieu, s'annoncent successivement une série de transactions touchant trois des quatre transporteurs régionaux : seule Quebecair conserve comme actionnaire majoritaire un gouvernement, mise à part Air Canada. Et enfin, jusqu'en mai *«the transportation minister has been careful to keep his deregulation statements vague, recognizing that, in an election year, political realities take precedence over philosophy. A Liberal move to decrease government intervention in the airline business could be a daring manoeuvre to out flank the Conservatives on the right»*⁽¹⁴⁾. Les observateurs plus attentifs auront constaté le respect d'une première échéance électorale : la course à la direction du parti ministériel.

Le rapport (provisoire) du comité de la CCT⁽¹⁵⁾, daté du 09 mai 1984, est rendu public le 11 mai . . . au lendemain de la publication de la politique ministérielle⁽¹⁶⁾. *«Les représentants des principales compagnies aériennes ont réagi en général avec une prudence extrême à l'énoncé de politique»* rapportent les médias⁽¹⁷⁾.

Le 1er juin, la CCT annonce un assouplissement de la réglementation sur les tarifs. Le ministre des Transports exprime aussitôt son insatisfaction et demande une libéralisation immédiate plus poussée. Le 12 juin de nouveaux assouplissements . . . sont annoncés par le CCT . . . Une compagnie peut réduire jusqu'à 25% de ses tarifs à un jour d'avis, quelle que soit la destination (intérieure). L'avenir nous dira de quoi il est porteur.

Une nouvelle politique aérienne canadienne

Selon monsieur Axworthy *«la nouvelle politique propose une libéralisation importante de la réglementation du transport aérien au Canada. En assouplissant la réglementation, le gouvernement compte promouvoir la prospérité, l'innovation et la concurrence au sein de l'industrie du transport aérien. Les consommateurs bénéficieront d'un vaste éventail de prix et de services et l'industrie canadienne, d'un accroissement des voyages aériens et d'une situation plus concurrentielle sur le marché international. Cette politique devrait constituer un stimulant pour les consommateurs, pour l'industrie du transport aérien et pour l'ensemble du pays»*⁽¹⁸⁾.

Voilà pour la déclaration d'intentions. En pratique, il s'agit de la première étape d'un régime réglementaire assoupli. *«D'autres changements de politique pour déterminer*

le rythme et la façon d'en arriver à une élimination graduelle de la réglementation seront arrêtés . . . »⁽¹⁹⁾.

Aucune mesure législative n'a été nécessaire pour a) révoquer les politiques actuellement en vigueur définissant les rôles des transporteurs⁽²⁰⁾, b) abolir les restrictions visant les permis d'exploitation (fréquence des services, type d'aéronefs) et c) assouplir le contrôle de l'établissement des tarifs.

La déréglementation «à la canadienne» est amorcée . . . rapidement. Quelle sera la prochaine étape? et quand? Bien d'autres questions restent sans réponse pour l'heure ou l'instant. Les commentateurs et analystes ne sont pas tous spontanément unanimes. Alain Dubuc observe des zones d'ombre : «*le document du ministre Axworthy montre bien que celui-ci est incapable de prédire avec précision l'impact de sa réforme . . . Prudent, le ministre y va donc graduellement, mais il y va aussi au «pif»*⁽²¹⁾. L'éditorialiste d'un hebdomadaire financier suggère que «*le Canada devrait faire bien attention aux pièges de la déréglementation*»⁽²²⁾.

Le ciel canadien sera-t-il dégagé ou rempli de nuages? L'option ministérielle est claire en termes de politique : «*(elle) est établie plutôt sur la base d'une industrie jugée apte à produire seule de meilleurs résultats, à la fois pour elle-même et pour le public, qu'avec la réglementation aux diminutions de prix*»⁽²³⁾.

Il s'agit là d'un choix important qui signifie que la concurrence a, de l'avis ministériel, bien meilleur goût pour le consommateur. Le président du Congrès du Travail du Canada serait plutôt d'opinion opposée : «*Abolir la réglementation, c'est le retour à la loi de la jungle dans les services essentiels entraînant une diminution des services et moins de protection pour le public. Éventuellement, la déréglementation entraîne la rationalisation des services et accroît la concentration corporative. À terme, cela mène vers des prix plus élevés et moins de service aux clients*»⁽²⁴⁾.

L'échange d'arguments et de statistiques va continuer au même rythme que la bataille du ciel. L'expérience américaine se poursuit. L'expérience canadienne s'amorce. Les bénéficiaires comme les victimes seront identifiés ultérieurement. Quand-il sera possible et souhaité de faire l'évaluation de la nouvelle politique . . . ?

Des enseignements célestes

Dans cinq ou dix ans, les partisans de la déréglementation comme ceux de mesures protectionnistes vont vraisemblablement continuer à faire valoir leurs points de vue respectifs au nom des consommateurs et des investisseurs.

Pour l'instant, constatons qu'un gouvernement, ou un ministre, peut agir avec célérité quand il le souhaite. Dans notre système, il est apparu clairement

depuis un an que les décideurs politiques ont une marge de manœuvre très grande : il est possible d'élaborer et de mettre en application une nouvelle politique en quelques mois envers et contre les mécanismes administratifs existants et ce, sans mesure législative. Cette dimension serait difficilement imaginable aux États-Unis sauf en matière de sécurité.

Il est également frappant de constater la capacité d'adaptation, apparente ou confirmée, des divers «partenaires» aux nouvelles règles du jeu imposées.

Dans le cas de l'actuelle approche libéralisante, aussi progressive soit-elle, les intentions comme les décisions sont peut-être claires mais les étapes de réalisation et les moyens sont encore partiellement indéterminés : l'effet escompté est annoncé mais difficilement mesurable.

Il faut également observer comment un seul homme politique, peu appuyé publiquement par ses collègues ministériels, peut enclencher un processus susceptible d'avoir, à court comme à long termes, un impact plus qu'appréciable sur un secteur important de l'économie d'un pays (investissements, niveau d'emplois, etc.). Faut-il s'étonner que, dans ce contexte, les intervenants touristiques soient, somme toute, relativement discrets : si la déréglementation entraîne des batailles de tarifs, quels en seront les effets sur les habitudes de voyage des Canadiens?

L'actuel ministre fédéral du Tourisme déclarait, lors des audiences de février 1984, qu'il savait «*comme bien d'autres au sein de l'industrie des voyages, que la demande est fonction de beaucoup de variables dont les relations mutuelles sont complexes et mal établies et que les voyages aériens bon marché ne constituent qu'un facteur parmi d'autres,*

facteurs dont les incidences sont nombreuses»⁽²⁵⁾.

L'actuel gouvernement, les gouvernements canadiens des années 80, à l'exemple de nos voisins, ont opté dans plusieurs secteurs pour un retour aux règles de l'offre et de la demande. Le transport aérien est probablement un des secteurs témoin les plus visibles. Le phénomène apparaît suffisamment généralisé pour faire croire à une volonté d'essayer des mesures alternatives pour tenter de trouver de nouvelles solutions à nos maux socio-économiques (chômage, inflation, etc.).

Au-delà du discours et des choix idéologiques, il est également clair que les actuels décideurs, aussi populaires soient-ils, ne seront pas les gestionnaires de demain. L'évaluation des politiques actuelles et de leurs résultats sera faite par d'autres plus tard. Pour l'instant, la majorité des contribuables semblent favorables à de nouvelles approches et des mesures différentes; un expert sur deux également. Advienne que pourra : à quel(s) prix? pour qui?

*
* * *

Le phénomène, tant américain que canadien, de la déréglementation du transport aérien constitue depuis la fin des années 70 un sujet de débat qui interpelle tout le monde et invite à s'interroger sur les fondements mêmes de la vie économique et sur les choix qu'elle nous impose comme personne et comme société. Dans le cas de l'industrie du transport aérien, les forces sont nombreuses, les approches tout autant et les enjeux énormes et complexes. Souhaitons que lorsqu'arrivé à destination, l'atterrissage ne provoque pas trop d'effets dramatiques. †

Notes et références

- (1) JOHNSTON, E. et RITCHIE, B. *Regulation of Air travel : a canadian perspective*, *Journal of Travel Research*, volume XX, number 2, fall 1981, pp. 8-16.
- (2) *The Gazette*, 4 février 1984.
- (3) Le mandat intérimaire du CAB, fixé par la loi de 1978, précisait ceci : «The CAB cannot approve any agreement that substantially reduces or eliminate competition, unless it is necessary to meet a serious transportation need, or to secure important public benefits».
- (4) *The New York Times*, 11 mars 1984.
- (5) *Politique de transport aérien intérieur*, Neuvième rapport, Comité permanent des transports, Chambre des Commerces, mars 1982, p. 21.
- (6) *Finance*, 19 septembre 1983, p. 8.
- (7) JORDAN, William A. *Rendement des opérations intérieures et transfrontalières des compagnies aériennes canadiennes*, Monographie de recherche no 12, Consommation et Corporations Canada, 1982, 337 p.
- (8) *Politique de transport aérien intérieur*, p. 21.
- (9) JOHNSTON, E. et RITCHIE, B. *op. cit.*, p. 15.
- (10) Selon le témoignage d'un fonctionnaire de Transports Canada, le document de travail avait pour objectif de «raffiner le statu quo» («an attempt to fine tune the status quo»).

- (11) *Politique de transport aérien intérieur*, p. 14.
- (12) *La Presse*, 28 février 1984.
- (13) *The Financial Post*, 18 février 1984.
- (14) *The Globe and Mail*, 7 avril 1984.
- (15) *Rapport provisoire du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports sur les questions relatives aux affrètements intérieurs et aux tarifs aériens*, 9 mai 1984, 33 p.
- (16) AXWORTHY, L., *Nouvelle politique aérienne du Canada*, 10 mai 1984, 23 p.
- (17) *Le Devoir*, 11 mai 1984.
- (18) AXWORTHY, L., *op. cit.*, introduction.
- (19) *Ibid.*, p. 23.
- (20) «Tout transporteur nouveau ou existant peut dorénavant présenter à la CCT une requête en autorisation d'exploiter tout type de services intérieurs au moyen des appareils de son choix» p. 7.
- (21) *La Presse*, 17 mai 1984.
- (22) FORGET, J., *Finance*, 4 juin 1984.
- (23) AXWORTHY, L., *op. cit.*, p. 12.
- (24) MC DERMOTT, D., dernières assises annuelles, Montréal, mai 1984.
- (25) SMITH, D., ministre d'État à la petite entreprise et au tourisme, *Canada Tourisme*, vol. 5, no 2, mars 1984, p. 6.