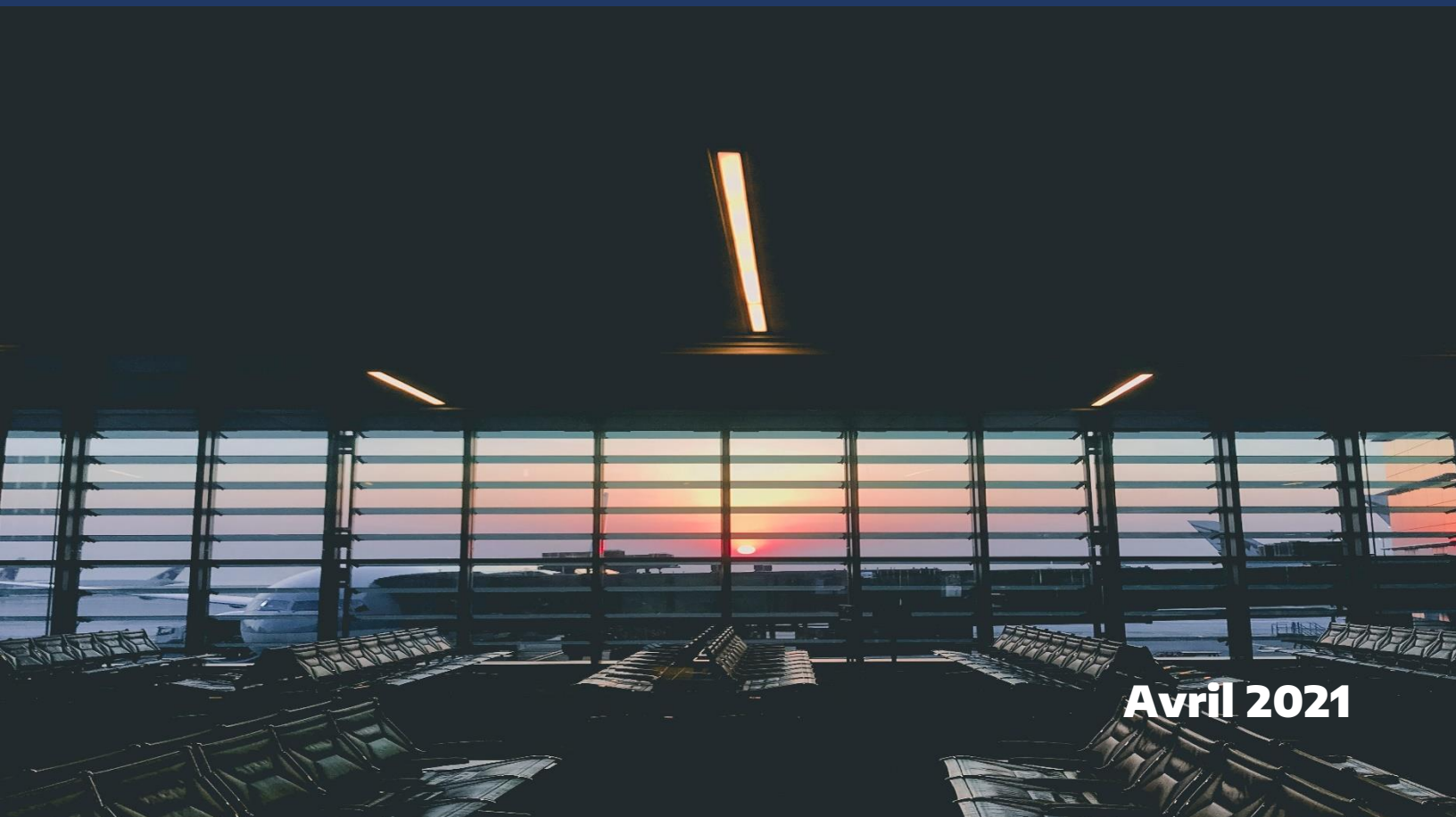


Mise à jour : Aérospatiale

UN AN APRÈS LA PANDÉMIE, LES BESOINS
SONT ENCORE PLUS IMPORTANTS

Analyse par Alain Dubuc, Professeur associé, HEC Montréal



Avril 2021

Mise à jour : Aérospatiale

UN AN APRÈS LA PANDÉMIE, LES BESOINS SONT ENCORE PLUS IMPORTANTS

Analyse par Alain Dubuc, Professeur associé, HEC Montréal

À propos de l'Institut du Québec

L'Institut du Québec est un organisme à but non lucratif qui axe ses recherches et ses études sur les enjeux socioéconomiques auxquels le Québec fait face. Il vise à fournir aux autorités publiques et au secteur privé les outils nécessaires pour prendre des décisions éclairées, et ainsi contribuer à bâtir une société plus dynamique, compétitive et prospère.

Institut du Québec
3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine, Bur. 3.450
Montréal (Québec) H3T 2A7

institutduquebec.ca
[@InstitutduQC](https://www.instagram.com/InstitutduQC)

Pour citer ce rapport :

Mise à jour : Aérospatiale – un an après la pandémie, les besoins sont encore plus importants
Alain Dubuc
Institut du Québec, 2021.

Image de page couverture : [@shainee](https://www.instagram.com/shainee)

© Institut du Québec

Sommaire exécutif

Les deux rapports¹² sur l'aérospatiale publiés par l'Institut du Québec en mai 2020 ont été rédigés avant l'écllosion de la pandémie de la COVID-19, dont les effets ont été particulièrement sévères pour cette industrie.

Nous profitons donc de la publication d'une traduction anglaise de ces études pour faire une brève mise à jour qui vise à mesurer l'impact de la pandémie sur ce secteur. Elle permet de constater que ce choc ne change pas les grandes conclusions de ces deux rapports. Au contraire, il les rend encore plus pertinentes.

La première étude démontrait en quoi l'aérospatiale constitue une industrie stratégique, en raison de sa contribution remarquable au développement de l'économie du Québec et de celle du Canada dans son ensemble, non seulement pour son apport quantitatif – contribution au PIB ou au niveau d'emploi – mais aussi pour son rôle structurant dans des domaines qui contribuent à assurer la compétitivité de l'économie et son succès à long terme – commerce extérieur et présence internationale, recherche et innovation, renforcement des activités manufacturières de pointe.

La seconde étude démontrait que les politiques publiques de soutien à cette industrie ne reflètent pas son importance et que le Canada, pourtant un joueur de classe mondiale dans le domaine, ne lui accorde pas un appui comparable à celui des autres nations qui ont la chance de pouvoir compter sur une telle industrie. Le rapport concluait que le gouvernement canadien devait reconnaître le caractère stratégique de l'aérospatiale, et développer des modes de soutien innovants pour assurer sa pérennité et éviter qu'elle soit progressivement déclassée.

La pandémie ne modifie aucunement ces deux grands constats. Cependant, ce qui était une mise en garde il y a un an se transforme maintenant en cri d'alarme.

Si la pandémie a durement frappé l'industrie aérospatiale au Canada comme ailleurs, l'écart entre les mesures de soutien anémiques proposées par le Canada et l'effort massif déployé par d'autres pays est tel que l'industrie canadienne, déjà affaiblie par cette crise, sera désavantagée par rapport à ses concurrents internationaux et limitée dans sa capacité de croissance si rien n'est fait rapidement.

Le choc subi par l'industrie aérospatiale se comprend aisément. Son développement est intimement lié à celui du transport aérien, avec lequel elle forme un écosystème. Ce sont d'abord les lignes aériennes qui achètent des avions pour répondre à une demande en croissance depuis des décennies ou renouveler leur flotte, et qui utilisent les infrastructures de soutien et d'entretien. Un autre segment de l'industrie répond à des cycles différents – la défense et l'industrie spatiale, mais au Canada, il ne compte que pour 12 %³ des ventes.

¹ Alain Dubuc, *Agir de façon stratégique – Les politiques de soutien à l'aérospatiale*, Institut du Québec, mai 2020.

² Alain Dubuc, *Une grille d'analyse pour identifier les industries stratégiques – Le cas de l'aérospatiale*, Institut du Québec, mai 2020.

³ Innovation, Sciences et Développement économique Canada, *État de l'industrie aérospatiale canadienne*, Rapport 2018, 2019.

Nous avons assisté à un jeu de domino où les contraintes sanitaires ont limité de façon draconienne le transport aérien, surtout international, en particulier celui des passagers, avec des conséquences en cascade pour l'aérospatiale : besoins d'entretien moindres, pertes de revenus et problèmes de liquidités pour les transporteurs, et donc un impact sur leur capacité financière pour acquérir des appareils, révision à la baisse des besoins futurs des compagnies aériennes.

Cette interaction exige un bref détour sur le transport aérien, qui ne faisait pas l'objet des rapports initiaux, parce qu'il permet de mieux évaluer les menaces qui pèsent sur l'aérospatiale et de mieux comprendre les politiques publiques proposées par les divers paliers de gouvernement.

L'impact de la COVID-19 sur le transport aérien

À l'échelle mondiale, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), dans son analyse de l'impact de la COVID-19⁴, estime que le trafic aérien de passagers a chuté de 60 % en 2020, ce qui le ramène à son niveau de 2003 : le nombre de sièges a chuté de 50 % et le nombre de passagers, de 60 %. Au total, 1,8 milliard de personnes ont pris l'avion en 2020, contre 4,5 milliards en 2019.

L'organisme relevant des Nations Unies fait état de pertes financières de 370 G\$ liées à la pandémie, auxquelles il faut ajouter des pertes de 115 G\$ des aéroports.

L'International Air Transport Association (IATA), de son côté, observe une baisse de 70,6 % des revenus en kilomètres-passagers payants, la mesure usuelle dans cette industrie, entre octobre 2020 et octobre 2021⁵.

Dans l'ensemble, selon les deux organismes, en raison des contraintes imposées par les États, les pertes ont été plus marquées pour les déplacements internationaux que pour les vols domestiques. Par ailleurs, le transport aérien de marchandises a été moins touché parce que les restrictions sanitaires l'affectent moins et qu'il est davantage tributaire de la contraction du commerce mondial et des disruptions des chaînes d'approvisionnement. La baisse du transport cargo, beaucoup plus faible, s'établit aux environs de 10 %.

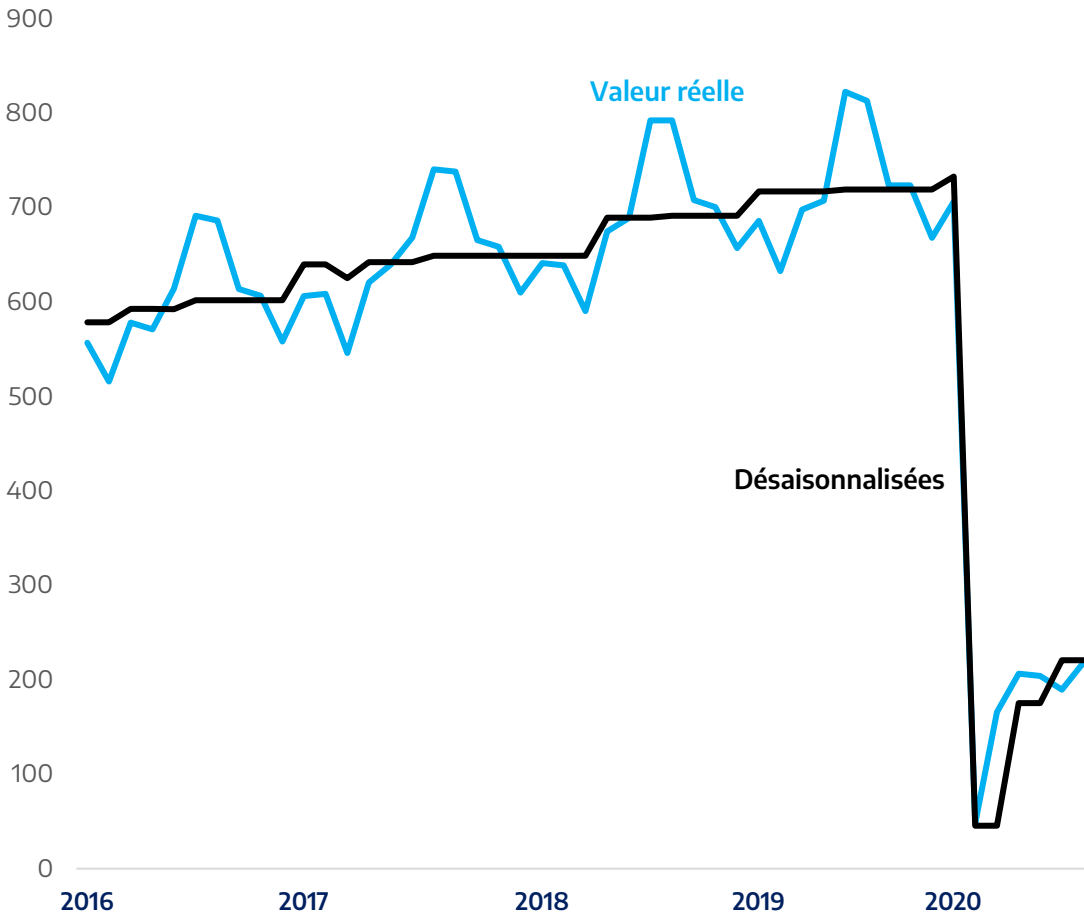
⁴ OACI, Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis, 2021.

⁵ IATA, Communiqué no 101, 8 déc 2020, « Reprise décevante du trafic de passagers en octobre ».

Graphique 1

Nombre de passagers par km

(Données actuelles et mensuelles désaisonnalisées; en milliards par mois)



Source : IATA Economics, IATA Monthly Statistics

Cet effondrement a fait en sorte que l'industrie du transport aérien a été, et de loin, celle qui a été la plus affectée par la pandémie et les contraintes sanitaires. En outre, on ne s'attend pas à un retour rapide aux niveaux d'activité antérieurs, comme on l'a vu pour certains secteurs lorsque les contraintes ont été levées. L'impact de la COVID-19 sur les attitudes des consommateurs à l'égard du tourisme, les pratiques des entreprises quant aux déplacements et la fragilité des compagnies aériennes risquent de freiner le retour à la normale.

C'est d'ailleurs ce que prévoit l'IATA⁶ : « We assume a vaccine(s) is deployed in the second half of 2021, but it looks likely that there will be production and distribution challenges that mean it will only be in late 2021 and in 2022 when air travel rises back substantially. On this basis we don't expect 2019 levels to be regained until around 2024. »

⁶ IATA, Outlook for Air Transport and the Airline Industry, 2020.

Le contexte mondial n'a pas épargné les transporteurs canadiens. Air Canada a procédé à environ 22 000 mises à pied et a annulé de nombreuses liaisons régionales pour compenser les effets d'une réduction d'environ 80 % de ses sièges. Les revenus du transporteur, au troisième trimestre de 2020, avaient chuté à 757 M\$, en comparaison avec 5,5 G\$ un an plus tôt. Air Transat, plus affectée parce qu'elle n'offre que des vols internationaux, a vu ses revenus réduits de 96 % au troisième trimestre, soit 28,4 M\$ par rapport à 693 M\$ un an plus tôt. Ces événements ont eu un impact considérable sur la compagnie, dont la vente à Air Canada, négociée à 18 \$ par action en août 2019, a été réévaluée à 5 \$ l'action. Les deux entreprises ont finalement décidé d'un commun accord de mettre un terme à leur entente, début avril 2021, lorsqu'il est devenu clair que la Commission européenne s'opposerait à cette transaction. Westjet, l'autre grand transporteur canadien, a cloué 70 % de ses avions au sol.

La pandémie exerce de multiples pressions sur les compagnies aériennes canadiennes. D'une part, leurs activités, et donc leurs revenus, sont considérablement comprimées, mais d'autre part, leurs dépenses restent élevées, en raison du fort coût des mesures sanitaires et du niveau important de leurs frais fixes, notamment le financement de la flotte. En outre, elles ne peuvent pas compter, autant qu'en Europe ou aux États-Unis, sur la taille de leur marché domestique, dont les vols intérieurs sont moins soumis aux contraintes.

Ajoutons à cela l'impact sur les aéroports, les points nodaux de l'infrastructure du transport aérien. Dans le cas du Québec, l'Aéroport International Montréal-Trudeau a dû composer avec une baisse de 14,5 millions de passagers en 2020, 71 % de moins qu'en 2019, ce qui a entraîné un manque de revenus d'un demi-milliard par rapport aux revenus escomptés. Pour les six derniers mois de 2020, la baisse d'activité a atteint 90 %.

C'est ainsi que, pour l'ensemble du Canada, le transport aérien régulier, la portion de l'industrie frappée par les contraintes liées aux déplacements, a connu une baisse de l'emploi, en termes non désaisonnalisés, de 66 958 à 46 866 entre décembre 2019 et août 2020, soit -30 %⁷. L'emploi a remonté par la suite, mais replongera certainement au début de 2021, avec les contraintes accrues imposées aux déplacements internationaux. Cette baisse se compare à celle que l'on observe dans les trois industries les plus affectées, soit -9 % pour l'information/culture/loisirs, -25 % pour l'hébergement/restauration et -15 % pour les autres services. Dans le secteur aérien, la baisse est nettement moins forte que la réduction du niveau d'activité, parce que l'industrie a pu maintenir un lien d'emploi, soit grâce aux programmes de soutien fédéraux, soit en raison des exigences liées à la sécurité et à la certification.

L'impact de la COVID-19 sur l'industrie aérospatiale

Le choc pandémique a rapidement affecté l'aérospatiale. D'abord, plusieurs transporteurs ont déjà, à court terme, abandonné ou reporté leurs commandes d'appareils. À plus long terme, les projets d'avenir de l'industrie risquent d'être compromis, soit pour des raisons financières, soit en raison des impacts plus durables sur le transport aérien.

Selon la firme internationale de consultants Deloitte⁸ : « Therefore, the outlook for aircraft deliveries over the three to four years appears dismal, analysts expecting a drop from an expected 5,000 to 6,000 units before the crisis to a more realistic 3,000 to 4,000 aircraft. As a consequence, as airlines either cancel or postpone orders, aircraft manufacturers undergo the emergence of 'white-tail-

⁷ Statistique Canada, tableau 14-10-0201-01.

⁸ Deloitte, Post Covid-19 Aerospace Industry, An opportunity to embrace the 4.0 Era?, 2020.

fleets', as many aircraft are left unaffected at an advanced stage of the manufacturing process. » En aéronautique, l'expression « whitetail » décrit un appareil construit qui n'est pas vendu.

Au Canada, le cinquième pays en importance au monde pour son industrie aérospatiale, le choc de la pandémie est sans doute atténué par la structure de l'industrie. Rappelons que 69 % des activités sont attribuables à des fonctions manufacturières et 31 % aux services d'entretien, de réparation et de révision (ERR). À l'intérieur des activités manufacturières, il faut noter un grand degré de diversification qui met, du moins partiellement, une portion de l'industrie à l'abri des déboires des transporteurs.

En effet, le Canada n'est pas un producteur important d'appareils destinés aux lignes aériennes, comme les États-Unis avec Boeing ou la France avec Airbus, à l'exception de la C Series de Bombardier, reprise par Airbus sous le nom 220. Le Canada produit aussi de petits appareils commerciaux, mais ceux-ci représentent un faible volume : le CRJ, un petit réacté destiné au transport régional, a été vendu par Bombardier à Mitsubishi et est en fin de production, tandis que le Q Series, un avion régional turbopropulsé, également vendu par Bombardier, n'a qu'une production limitée.

Cela étant dit, un nombre important de fournisseurs et de producteurs spécialisés du Québec et du Canada sont directement affectés par la baisse de demande des transporteurs. C'est également le cas des activités d'entretien, qui souffrent de la réduction importante des heures de vol. Les activités de CAE, avec ses simulateurs de vol et la formation de pilotes, ont cependant bien résisté à la crise. Par ailleurs, une portion importante des activités manufacturières du Québec et du Canada ne se destine pas nécessairement aux transporteurs aériens : des avions d'affaires, dans lesquelles Bombardier concentre ses activités et prévoit une baisse mondiale des livraisons d'environ 30 % sur douze mois, des hélicoptères avec Bell Helicopter Textron, et des petits moteurs avec Pratt & Whitney. Environ 12 % de la production est destinée à la défense et 2 % au domaine spatial, qui dépendent moins des conditions de marché que des politiques publiques.

Cela étant dit, malgré cette diversification, les impacts ont été importants. Aéro Montréal, l'organisme qui représente la grappe aérospatiale du Québec – environ la moitié de l'industrie canadienne – évalue à 4 300 les abolitions de postes au Québec pour le secteur manufacturier de l'aérospatiale, soit environ 10 % des quelque 42 000 emplois de l'industrie. Le pourcentage de baisse pourrait être plus élevé pour les quelque 90 000 emplois au niveau canadien, en raison de la concentration plus grande des activités d'entretien hors Québec.

Par exemple, Bombardier, l'entreprise la plus importante du secteur, a supprimé 2 500 emplois, dont 1 500 au Québec, notamment parce que la crise a eu un effet sur ses liquidités; elle a annoncé 1 600 autres mises à pied en février 2021, dont 800 au Canada. Airbus a réduit son personnel de 200 personnes, en partie en raison de la décision d'Air Canada d'annuler la commande de 12 appareils A220; la compagnie maintiendra la cadence de production à trois appareils par mois plutôt que quatre. Pratt & Whitney a annoncé des mises à pied, tout comme Héroux-Devtek et Mitsubishi.

Aux effets directs de la pandémie sur les maîtres d'œuvre et leurs fournisseurs, comme l'annulation et le report des commandes ou la réduction des cadences, s'ajoutent les effets en cascade des mesures que prendront les entreprises pour rationaliser leurs activités et réduire leurs coûts pour s'adapter aux transformations profondes que la crise imposera à l'industrie.

Ces baisses peuvent sembler modestes quand on les compare à celles qui ont frappé, par exemple, l'hébergement et la restauration. Mais il ne faut pas oublier que les cycles de production sont longs dans cette industrie, ce qui contribue à décaler le choc de la crise : actuellement, une partie de la

production est maintenue pour livrer des appareils commandés avant la pandémie, mais le report de commandes affectera les producteurs pendant de nombreuses années après la fin de la crise.

En outre, dans le cas précis de l'aérospatiale, les craintes viennent du caractère potentiellement irréversible des pertes d'emplois. Comme cette industrie emploie une main-d'œuvre hautement qualifiée, le risque est grand que les employés ayant perdu leur emploi se réorientent ailleurs et qu'ainsi, lorsque le retour à la normale arrivera, l'industrie n'ait plus accès aux ressources humaines nécessaires pour amorcer la reprise. Ces pertes d'emplois ont également un effet sur l'attractivité du Québec et du Canada, car l'un des facteurs qui poussent de très nombreuses entreprises étrangères à investir ici réside dans le bassin de main-d'œuvre qualifiée. Enfin, ces mises à pied ont un effet désastreux sur l'attractivité des filières de formation en aéronautique, notamment pour les jeunes, avec pour conséquence que les pénuries qui étaient déjà un problème avant la pandémie s'expriment avec plus de force après.

Cette crise a également d'autres effets plus durables. L'aéronautique est une industrie mondialisée. La pandémie a forcé plusieurs entreprises à réduire leur capacité manufacturière. D'autres auront tendance à rapatrier des activités dans leur pays d'origine, par exemple Mitsubishi qui a abandonné son projet de centre de recherche au Québec et qui réalisera vraisemblablement ces activités au Japon. Il n'est pas acquis que le Québec et le Canada récupéreront ces pertes et il est donc possible qu'au sortir de cette crise, la capacité manufacturière de l'industrie soit réduite.

À cela s'ajoutent les défis déjà présents avant la pandémie dont les rapports de l'IDQ faisaient état : le degré de concurrence et de transformation mondiale de l'industrie, son passage difficile à l'ère du 4.0, les besoins croissants pour de nouveaux types d'appareils et les pressions pour la réduction de l'empreinte carbone. Ces défis seront tous exacerbés par le choc imposé par la crise sanitaire.

Ces menaces ont été évoquées de façon éloquente dans un document réalisé par la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, de concert avec Aéro Montréal, « Relançons Montréal »⁹, qui a fait du transport aérien et de l'aérospatiale l'un des axes de sa stratégie de relance de la métropole :

« Des ressources importantes devront être déployées pour une mise en œuvre réussie. À l'instar d'autres pays qui ont déjà engagé des moyens extraordinaires pour assurer la survie de leurs secteurs aérospatiaux, nos gouvernements doivent agir rapidement, avec les moyens et la créativité nécessaires pour une reprise qui s'échelonnera sur plusieurs années. C'est ainsi reconnaître toute l'importance stratégique de l'aérospatiale et du transport aérien dans l'économie de la métropole, du Québec et du Canada. »

Montréal, rappelons-le, est le troisième centre aérospatial au monde, après Seattle et Toulouse.

Les politiques de soutien au transport aérien

La réponse des autorités gouvernementales pour le transport aérien a été importante et rapide. Selon une étude de KPMG¹⁰, à la fin avril, les sommes déployées par les différents gouvernements totalisaient déjà 84,6 G\$ US. La majeure partie de cette somme, soit 58,2 G\$ US (68,8 % du total),

⁹ CCMM et Aéro Montréal, Plan d'action pour renforcer les secteurs de l'aérospatiale et du transport aérien, 2020.

¹⁰ KPMG, Aviation Finance Series, In the news today: on-going significance of the COVID-19 impacts on the aviation industry, 2020.

avait été déployée en Amérique, contre 13,6 G\$ US en Europe (16,1 %) et 12,7 G\$ US en Asie Pacifique (15,1 %).

Le détail de ces efforts gouvernementaux montre toutefois, comme l'illustre le tableau suivant, d'importantes disparités entre pays. En avril, les États-Unis avaient affecté environ 60 G\$ US au soutien de l'industrie – 50 G\$ US pour les transporteurs et 10 G\$ US pour les aéroports. La France a accordé 7,6 G\$ US en prêts et garanties de prêts à Air France. Le gouvernement allemand a effectué un plan de soutien de 6 G€ pour Lufthansa, comportant une participation temporaire au capital-actions.

Tableau 1

Soutien gouvernemental confirmé pour les compagnies aériennes en date du 26 avril 2020

(En millions de dollars américains USD)

Pays	Montant
Royaume-Uni	740,0
France	7 600,0
Suède	499,0
Danemark	170,8
Fournisseurs de services de navigation aérienne européens	1 190,0
Finlande	645,0
Allemagne	2 200,0
Islande	0,7
Norvège	552,0
Singapour	7 747,0
Corée du Sud	1 528,0
Hong Kong	627,5
Nouvelle-Zélande	524,3
Taiwan	1 600,0
Somoa	0,4
Australie	710,5
Canada	200,0
États-Unis	58 000
Chili	0,0
Sénégal	74,6
Total	84 609,7

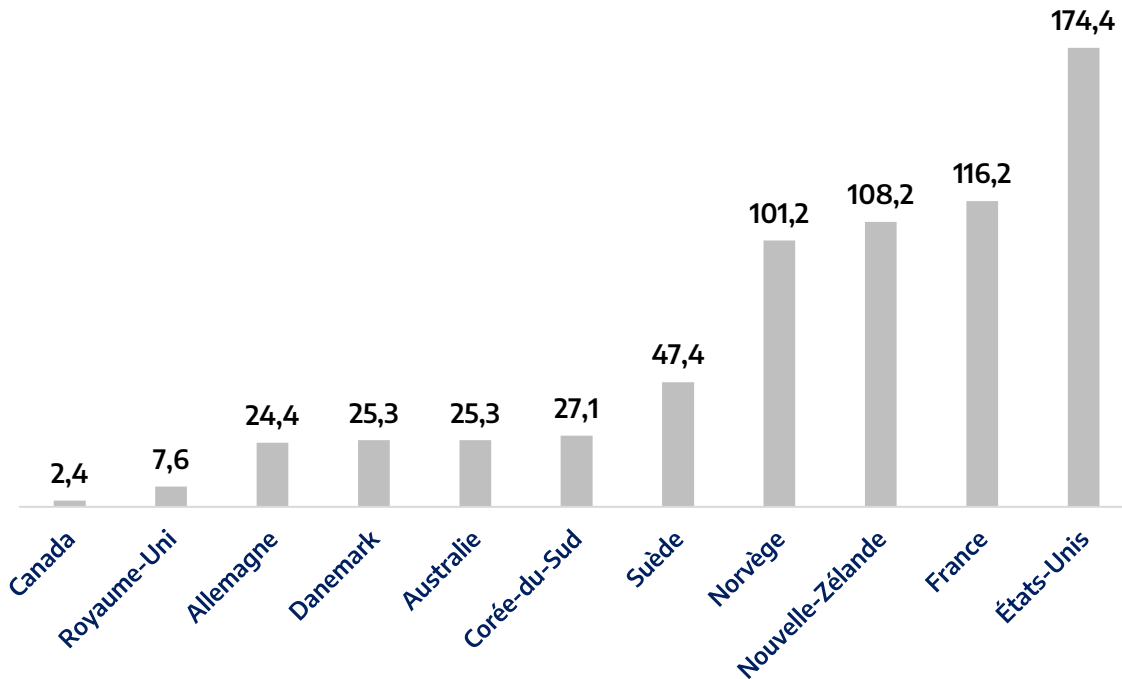
Source : KPMG

Le Canada, de son côté, n'avait consenti, en avril 2020, selon ce tableau, que 200 M\$ US à son industrie aérienne. La réponse canadienne constitue clairement une anomalie.

On peut s'en convaincre lorsque l'on convertit ces montants en aide au secteur aérien par habitant. Avec une aide de 5,25 \$ par habitant en avril, le Canada était dans une catégorie à part. Cette illustration sommaire a bien sûr ses limites, car les efforts consentis par les différents pays dépendent de divers facteurs, comme son niveau de richesse, sa géographie ou l'importance relative de son secteur aérien.

Graphique 2

Soutien gouvernemental confirmé pour les compagnies aériennes en date du 26 avril 2020 par habitant
(En dollars américains USD par capita)



Source : KPMG

Ce total a augmenté depuis le mois d'avril 2020. Toujours selon l'IATA¹¹, en décembre, le total des aides gouvernementales de diverses formes était passé à 173 G\$ US. Il faudrait ajouter à cela une deuxième tranche de soutien annoncée en janvier 2021 par l'administration Trump, soit 15 G\$ US destinés à 12 compagnies aériennes américaines pour soutenir le maintien de l'emploi dont 30 % devront être remboursés avec un faible taux d'intérêt.

Toutefois, jusqu'au début avril 2021, le gouvernement fédéral n'avait toujours pas annoncé d'aide additionnelle à l'industrie, si ce n'est le programme de soutien de l'emploi destiné à l'ensemble des entreprises, quoique les négociations avec les transporteurs ont commencé à prendre forme.

Ces écarts sont difficiles à comprendre dans le cas d'un pays comme le Canada, où le transport aérien revêt une importance particulière, en raison de son économie – une petite économie ouverte dont le succès repose largement sur son commerce extérieur et ses échanges avec le reste du monde – et surtout de l'ampleur de son territoire, qui rend les liaisons aériennes absolument vitales. Pour ces raisons, le Canada devrait être un pays qui accorde une importance particulière à la situation de son transport aérien, qui soutient le maintien d'une industrie aérienne nationale forte pour éviter d'être dépendant de l'étranger pour ces activités vitales, et qui prend les moyens pour éviter toute disruption pour cette activité absolument essentielle.

¹¹ IATA, Best Practices for COVID-19 Market Stimulation, 2021.

En mars 2021, un an après le déclenchement de la pandémie qui a dévasté le transport aérien, le gouvernement du Canada n'avait toujours pas annoncé de mesures concrètes d'aide à cette industrie. Ce choix peut en partie s'expliquer par la philosophie qui a inspiré les politiques de lutte contre les impacts économiques de la pandémie. Le gouvernement fédéral, de loin le principal intervenant dans ces politiques, a privilégié la voie des transferts massifs aux individus en perte d'emploi, la prestation canadienne d'urgence (PCU), et aux entreprises pour maintenir les emplois, la SSUC. Cette approche globale a également mené le gouvernement à écarter les politiques d'aide propres à certaines industries, notamment, semble-t-il, pour éviter la surenchère entre industries et régions.

Si cette approche globale et uniforme a eu des effets macro-économiques certains pour atténuer le recul de l'économie, elle est devenue de moins en moins appropriée à mesure que plusieurs secteurs retrouvaient leur rythme de croisière tandis que d'autres étaient aux prises avec des problèmes particuliers que des politiques générales de transfert ne peuvent pas résoudre.

C'est à ce stade que sont entrés en jeu des facteurs de nature politique, qui se sont d'abord traduits par une surprenante lenteur à s'ajuster à un contexte qui évoluait rapidement. Pendant des mois, le gouvernement fédéral a répondu aux appels à l'aide du secteur aérien en évoquant les sommes versées aux transporteurs à travers la SSUC – 490 M\$ pour Air Canada et 35 M\$ pour Air Transat – même si ce soutien à l'emploi ne pouvait pas se comparer aux programmes de soutien dont bénéficiaient les transporteurs concurrents d'autres pays.

Ce n'est, en fait, que le 8 novembre 2020, soit huit mois après le déclenchement de la crise, que le gouvernement central a annoncé formellement son intention d'intervenir pour soutenir le secteur aérien, avec une déclaration du ministre des Transports¹². Quelques semaines plus tard, le 30 novembre, l'Énoncé économique du gouvernement fédéral¹³ a consacré une page et demie, sur 270, au transport aérien, où il annonce des mesures relativement modestes portant surtout sur le transport régional et les aéroports, mais pas pour le transport aérien.

Cependant, la déclaration du ministre, qui aurait pu donner un élan à l'industrie, a plutôt mené à affrontement qui n'avait pas encore trouvé d'issue avant le printemps de 2021. Dans sa déclaration, le ministre Marc Garneau reconnaît l'importance de l'industrie : « Une industrie du transport aérien forte et concurrentielle est essentielle à l'économie du Canada et au bien-être des Canadiens. Vu la vaste étendue de notre pays, les Canadiens dépendent du transport aérien davantage que les populations d'autres pays. » Il reconnaît également la sévérité du choc qu'elle a subi : « La pandémie a touché le secteur du transport aérien plus durement que tout autre secteur, et la reprise s'annonce tardive et lente pour ce secteur. Le nombre de passagers étant toujours en baisse de 90 %, les transporteurs aériens et les aéroports ont dû prendre des mesures draconiennes pour rester viables. »

¹² Transport Canada, Déclaration du ministre Garneau sur des mesures visant à protéger les Canadiens des répercussions de la COVID-19 sur le secteur du transport aérien, 8 novembre 2020.

¹³ Finance Canada, Soutenir les Canadiens et lutter contre la covid-19, Énoncé économique de l'automne de 2020, 2020.

Le ministre a toutefois choisi d'assortir toute aide éventuelle à une condition : que les compagnies aériennes canadiennes remboursent aux consommateurs les billets pour des vols qui ont été annulés à cause de la pandémie plutôt que de leur offrir un crédit pour un autre vol.

Avec cette mesure, les compagnies aériennes canadiennes pénalisent les consommateurs. Elles se distinguent également, d'une façon qui n'est pas à leur honneur, des compagnies aériennes américaines et européennes qui, elles, ont remboursé en argent les vols non réalisés. C'est le rôle du gouvernement fédéral de mettre fin à cette pratique et d'exercer sur les transporteurs les moyens nécessaires. En outre, il est également normal que le gouvernement impose des conditions aux transporteurs en échange de l'aide qu'il leur procurerait.

Cependant, il est loin d'être évident que le gouvernement canadien avait adopté la bonne approche. Le ministre Garneau a choisi de le faire en lançant un ultimatum : « Avant de commencer à dépenser ne serait-ce qu'un sou de l'argent des contribuables au bénéfice des transporteurs aériens, nous nous assurerons que les Canadiens obtiennent leurs remboursements. »

Force est de constater que cette approche a été un échec puisque, du côté des transporteurs, l'aide fédérale se faisait toujours attendre et que, du côté des consommateurs, le remboursement des billets n'avait toujours pas eu lieu. Le Canada, perdait sur les deux tableaux.

Cela s'explique sans doute par le fait qu'en Europe et aux États-Unis, l'annonce rapide d'un soutien financier substantiel a assuré les transporteurs qu'ils disposeraient des liquidités nécessaires pour ces remboursements sans risques pour leurs flux de trésorerie, tandis qu'au Canada, le remboursement est présenté comme une condition préalable sans garantie d'une aide adéquate et sans précisions sur les formes que prendrait cette aide et sur les montants prévus. Le Canada devrait aborder ces enjeux inter-reliés – le remboursement des voyageurs et le soutien aux transporteurs – de façon globale, comme l'ont fait les autres grandes économies industrialisées, plutôt que d'imposer des conditions préalables provoquant la paralysie.

On peut comprendre également que ce genre de dossier peut mener à des négociations difficiles et à un jeu de bras de fer entre le gouvernement et les transporteurs, particulièrement celui qui jouit d'une position de type monopolistique, soit Air Canada. Par exemple, si le gouvernement a choisi la voie de l'ultimatum, on peut interpréter l'abandon de liaisons régionales par Air Canada comme des moyens de pression s'apparentant à du chantage. On doit toutefois constater que cette logique d'affrontement a mené à une impasse qui ne servait pas l'intérêt public, car elle affaiblit et rend plus vulnérable un secteur essentiel pour le développement économique du Canada. Il serait souhaitable que le gouvernement canadien soit en mesure d'établir des liens plus constructifs avec le transporteur national canadien.

Il a fallu attendre l'arrivée d'un nouveau ministre des Transport en remplacement de Marc Garneau, M. Omar Alghabra, et de l'arrivée, comme sous-ministre des Finances, de M. Michael Sabia, bien au fait de ces questions, pour que le dossier débloque et qu'enfin, le gouvernement en arrive à une entente avec Air Canada, le 12 avril 2021, avec un plan d'aide de 5,9 G\$, incluant entre autres des mesures de remboursement des voyageurs. Cette entente est survenue un an plus tard que dans les pays pairs.

Le soutien à l'industrie aérospatiale

Les gouvernements des pays qui abritent une industrie aérospatiale ont également multiplié les initiatives pour soutenir ce secteur. Le gouvernement français a consenti des aides de 15 G€ à Airbus, dont 1,5 G€ pour la recherche visant à disposer d'un avion neutre en carbone en 2035. Le Brésil a réalisé un prêt de 600 M\$ US à Embraer. Aux États-Unis, après l'évocation par Boeing d'un programme d'aide de 60 G\$ US en prêts et garanties pour l'industrie dans son ensemble, auquel le Sénat s'est montré ouvert, l'entreprise a finalement refusé cette avenue et choisi de résoudre ses problèmes de liquidités par un financement obligataire de 27 G\$ US.

Au Canada, le gouvernement fédéral a été silencieux sur la question et n'évoque pas le cas de l'aérospatiale dans son énoncé économique. À cet égard, il est cohérent parce que cette non-intervention s'inscrit dans la logique de ses interventions passées. Le gouvernement Trudeau s'est en effet distingué de ses prédécesseurs, qu'ils soient libéraux ou conservateurs, en mettant fin aux programmes de soutien spécifiques à l'aérospatiale et en refusant de répondre aux demandes de l'industrie, du gouvernement du Québec, des spécialistes du domaine de reconnaître le caractère stratégique de l'industrie aérospatiale et de proposer une stratégie aérospatiale. Des enjeux que nous avons décrits dans nos deux études.

Cependant, il faut souligner que le gouvernement fédéral, à ce chapitre, ne suit pas les recommandations très claires et très insistantes qui lui ont été faites par l'instance qu'il a créée pour le conseiller sur la sortie de la crise de pandémie, le Conseil sur la stratégie industrielle, présidé par Monique Leroux. Dans son rapport¹⁴, « Redémarrer, relancer, repenser la prospérité de tous les Canadiens, un plan de croissance ambitieux pour bâtir une économie numérique, durable et innovante », cet organisme composé de gens d'affaires émérites propose une stratégie dont l'un des trois piliers consiste à soutenir la relance des secteurs particulièrement frappés par la pandémie et donc de s'écarter de la doctrine opposée à des interventions sectorielles spécifiques. Le conseil identifie également de façon très claire l'aérospatiale comme l'une de ces industries nécessitant un soutien :

« Le gouvernement doit maintenant de toute urgence mettre en œuvre des mesures ciblées afin de soutenir les secteurs les plus touchés de l'économie canadienne, soit les transporteurs aériens, les aéroports et l'aérospatiale; les ressources de l'avenir (particulièrement le pétrole et le gaz); et le tourisme, l'accueil et la culture. Un soutien adapté et flexible à ces secteurs contribuera à les stabiliser, à prévenir les répercussions à long terme et à les positionner en vue d'une relance qui viendra, dans ces domaines aussi. »

Le rapport décrit également les enjeux que cela soulève d'une façon éloquente :

« La chute catastrophique du transport aérien dans le monde a également généré un effet d'entraînement sur les aéroports canadiens et sur le secteur aérospatial du pays. L'aviation et l'aérospatiale sont interdépendantes; les voyageurs ont une incidence sur la demande en

¹⁴ ISDE, Conseil sur la stratégie industrielle prospérité de tous les Canadiens : Un plan de croissance ambitieux pour bâtir une économie numérique, durable et innovante, 2020.

appareils, laquelle stimule à son tour la demande de produits et de services en aérospatiale. Ces domaines doivent de toute urgence obtenir une aide ciblée pour éviter l'effondrement. »

Il est à noter que si le Conseil préconise une aide financière d'urgence pour le secteur aérien, ses recommandations au gouvernement fédéral pour soutenir l'aérospatiale portent sur des interventions structurantes à long terme plutôt que sur un soutien financier d'urgence, des prêts ou des subventions.

« Le secteur devra aussi profiter d'investissements dans des technologies d'aviation et d'aérospatiale durable sur le plan environnemental pour demeurer concurrentiel. Un mélange d'outils politiques, incluant une aide pour les transporteurs aériens, un renouvellement du financement accordé en innovation et pour l'approvisionnement, pourraient raviver le secteur aérospatial canadien et la chaîne d'approvisionnement. Le Canada a développé un secteur manufacturier bien diversifié dans l'aérospatiale. Le gouvernement pourrait aider au positionnement de ce secteur en vue d'une croissance future à long terme en réalisant des investissements dans les domaines de l'aviation et des technologies durables, comme la propulsion électrique hybride et les biocarburants avancés. »

Ces recommandations sur les pistes d'action vont dans le même sens que les représentations de l'industrie, que ce soit Aéro Montréal au Québec, l'Association des industries aérospatiales du Canada (AIAC) pour l'ensemble canadien, le gouvernement du Québec, ou le milieu économique montréalais. Elles consistent à réclamer du gouvernement des initiatives à long terme qui permettraient au Canada de maintenir son leadership technologique et sa capacité compétitive, par exemple en soutenant la recherche et le développement d'appareils neutres en carbone, comme l'a fait la France dans ses mesures de soutien à Airbus, ou encore pour relever les défis propres à l'aérospatiale que soulève le virage numérique¹⁵.

C'est ce que proposaient les recommandations des rapports de l'IDQ qui insistaient sur l'importance d'inscrire le soutien à l'aérospatiale dans un tel cadre stratégique et de miser sur les progrès technologiques plutôt que sur les mesures de soutien financier. Ces pistes déjà évoquées avant la pandémie sont celles qui pourront également assurer la sortie de crise, à cette différence près que le sentiment d'urgence est plus aigu, et que les conséquences de l'inaction sont plus grandes.

¹⁵ CIRANO, Le Québec économique 9, Perspectives et défis de la transformation numérique, chap. 18, L'aérospatiale numérique au Québec.