

DE : Monsieur FRANÇOIS BONNARDEL
Ministre des Transports

Le

TITRE : Plan de soutien au transport aérien régional

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

La desserte aérienne régionale fait l'objet de critiques importantes provenant de citoyens, de municipalités et d'organismes de l'ensemble des régions du Québec. Les problématiques liées aux prix des billets d'avion trop élevés et à la fréquence insuffisante des vols régionaux au Québec persistent depuis de nombreuses années, voire depuis des décennies. Les régions sont depuis longtemps peu accessibles par voie aérienne. Ces lacunes du transport aérien régional nuisent à la mobilité sur le territoire et ne permettent pas à ce mode de transport de contribuer au développement économique et touristique des régions.

Les problèmes connus dans le domaine du transport aérien régional n'ont jamais été résolus malgré diverses tentatives, notamment celles du Sommet sur le transport aérien régional initié par le gouvernement en février 2018.

La pandémie actuelle a exacerbé les enjeux liés au transport aérien au Québec. Déjà aux prises avec des déficiences majeures, le transport aérien est une industrie qui a grandement été touchée par la crise sanitaire actuelle, tant sur le plan international que régional. Les restrictions en matière de déplacements, les fermetures des frontières et la fermeture ou le ralentissement de plusieurs secteurs d'activités ont fait fondre la demande dès mars 2020, entraînant une réduction conséquente de l'offre de services. Depuis, le secteur d'activité a repris lentement de la vigueur, mais n'est pas encore de retour au niveau prépandémique de 2019.

Le 30 juin 2020, Air Canada annonçait son intention de se retirer de la moitié des marchés régionaux qu'il desservait au Québec soit Val-d'Or, Baie-Comeau, Mont-Joli, Gaspé. De plus, le service d'Air Canada vers les Îles-de-la-Madeleine qui était offert sur une base annuelle est maintenant exploité uniquement en été. Air Canada étant le principal transporteur sur les liaisons régionales, cette décision a fait ressurgir auprès des intervenants régionaux les enjeux observés quant à la qualité de la desserte aérienne régionale.

À la suite de l'annonce d'Air Canada, le 9 juillet 2020, un groupe d'intervention présidé par le ministre des Transports a été mis en place afin d'identifier et d'analyser des pistes de solution visant à assurer l'avenir à long terme des dessertes aériennes régionales.

Les travaux du groupe ont bénéficié de l'apport d'un professeur de HEC Montréal, monsieur Jacques Roy, un spécialiste du domaine des transports et de la logistique. Le Ministère a parallèlement permis aux intervenants intéressés de déposer des mémoires qui ont permis d'alimenter les réflexions.

Le rapport final de monsieur Roy a été déposé au ministère des Transports en mars 2021. Les activités du groupe d'intervention se concluront avec les annonces gouvernementales concernant le présent plan de soutien au transport aérien régional.

Un peu plus tôt, et dès les premiers jours de la pandémie en mars 2020, le ministère des Transports avait mis en place des rencontres d'échange quotidiennes impliquant les principaux intervenants du Québec pour chaque mode de transport, incluant le transport aérien. Ces rencontres ont permis au Ministère de recueillir et documenter les effets de la pandémie pour les compagnies aériennes et aéroports, notamment quant à l'accessibilité aux régions et au transport d'urgence pour les résidents des régions éloignées ou isolées.

C'est notamment à la suite de ces rencontres d'échange que le Québec a été la première province au Canada à initier une intervention gouvernementale de soutien financier au transport aérien régional.

Dès 2020, le Ministère a mis en place :

- Le Programme d'aide pour le maintien des services aériens régionaux essentiels en période d'urgence sanitaire (PAMSAREPUS) :
 - Le programme vise à soutenir financièrement les transporteurs aériens afin qu'ils maintiennent une offre de services aériens essentiels dans les régions du Québec durant la période d'urgence sanitaire.
 - Pour la période couverte par les deux années du programme, c'est environ 40 M\$ qui auront été accordés à cinq transporteurs aériens régionaux soit Pascan Aviation, Air Inuit, Air Creebec, Air Liaison et Canadian North.
 - Le programme vient à échéance le 31 mars 2022.
- Le Programme de soutien aux aéroports régionaux (PSAR) :
 - Le programme vise à soutenir financièrement les administrations aéroportuaires régionales afin qu'elles maintiennent les services aériens dans le contexte d'urgence sanitaire.
 - Près de 6 M\$ d'aide financière ont été accordés dans le cadre de ce programme depuis sa mise en place en 2020.
 - Le programme vient à échéance le 31 mars 2022.

Ces deux programmes s'ajoutaient à ceux qui étaient déjà en place avant la pandémie :

- Le Programme de réduction des tarifs aériens (PRTA) s'adressant aux résidents des régions éloignées et isolées :
 - Depuis le début de la pandémie, 16 500 demandes de citoyens ont été acceptées totalisant des aides financières de 5,5 M\$ pour le remboursement d'un certain pourcentage du prix de billets d'avion.
 - Le programme vient à échéance le 31 mars 2023.

- Le Programme d'aide québécois pour les infrastructures aéroportuaires régionales :
 - Un total de 28 M\$ a été accordé depuis le début de la pandémie afin de soutenir une vingtaine de projets d'infrastructures dans différentes régions du Québec.
 - Le programme vient à échéance le 31 mars 2022.
- Le Programme d'aide pour des dessertes aériennes régionales (PADAR) :
 - Des aides totalisant 500 000 \$ ont été accordées pour six projets depuis le début de la pandémie.
 - Le programme vient à échéance le 31 mars 2022.

2- Raison d'être de l'intervention

La mise en place d'une mesure de soutien du transport aérien régional vise à maintenir des services aériens en période pandémique et post-pandémique

Malgré que soit envisagée la levée de la plupart des restrictions sanitaires découlant de la lutte contre la propagation de la COVID-19 au cours des prochaines semaines et des prochains mois, le soutien financier pour le maintien des services aériens en région demeure important et stratégique. En effet, selon la littérature consultée, le transport aérien régional pourrait avoir de la difficulté à se relever de la crise économique actuelle et le niveau de revenu des entreprises du secteur est gravement affecté et très en deçà de celui d'avant la pandémie.

D'ailleurs, malgré que la pandémie actuelle ait exacerbé les enjeux liés au transport aérien régional, les lacunes liées aux prix des billets d'avion et à la fréquence des vols régionaux effectués au Québec persistent depuis de nombreuses années. Une intervention à long terme est donc requise pour remédier à cette problématique connue et documentée.

Les tarifs aériens élevés du transport aérien

Depuis des décennies, la desserte aérienne régionale ainsi que les tarifs aériens en vigueur font l'objet de critiques importantes en région. Les tarifs aériens jugés trop élevés sont dénoncés par la population et les élus régionaux. Le fait que les tarifs aériens soient souvent moindres pour un départ de Montréal vers une destination internationale qu'un départ vers une destination régionale amène une incompréhension et un mécontentement au sein de la population. Cet écart de tarifs ne permet pas au transport aérien de contribuer au développement économique et touristique des régions du Québec.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce niveau de tarification du transport aérien régional dont, entre autres, la demande limitée, les grandes distances, la présence de vols multiescale comprenant de nombreux décollages et atterrissages, la faible concurrence, les taxes de vente en vigueur, les frais de navigation aérienne exigés par NAV CANADA et les frais aéroportuaires exigés par les administrations aéroportuaires.

Fréquence des vols

Depuis de nombreuses années, la qualité de la desserte aérienne régionale préoccupe les utilisateurs, les élus et les représentants des communautés en région. Les fréquences des vols offerts par les transporteurs sont souvent jugées inadéquates et ne répondent pas aux besoins exprimés par les résidents des régions.

Les diverses communautés d'affaires régionales ont d'ailleurs soulevé à maintes reprises le besoin d'effectuer un aller-retour dans la même journée afin d'optimiser leurs déplacements et ainsi réduire les coûts reliés à l'hébergement. Toutefois, ces demandes peuvent engendrer des complications techniques et des coûts supplémentaires liés à l'hébergement des équipages en région pour les transporteurs, ce qui affecte à la hausse les tarifs.

3- Objectifs poursuivis

Les objectifs du plan de soutien de transport aérien régional sont de :

- Continuer à maintenir les services aériens en région en période pandémique, mais aussi endémique considérant le lent retour à la normale dans le domaine du transport aérien régional;
- Réduire le coût des billets d'avion sur un ensemble de liaisons aériennes régionales ciblées;
- Assurer une fréquence de vols adaptée aux besoins des régions pour les liaisons où la fréquence est jugée inadéquate.

La mise en place du plan de soutien permettra de rendre plus accessibles les déplacements par avion sur certaines liaisons aériennes régionales ciblées. En plus des objectifs cités précédemment, diverses mesures connexes devraient avoir pour effet d'augmenter la demande, de stimuler les déplacements en région et de favoriser le développement économique et touristique des régions.

4- Proposition

Une intervention en deux phases est requise considérant, d'une part, le contexte pandémique toujours en vigueur, et d'autre part, le retour à la normale qui risque de s'accélérer au cours des prochains mois.

1^{re} phase : Assurer les services aériens essentiels en période pandémique

Mesure 1 : Prolongement pour 2022-2023 du Programme d'aide pour le maintien des services aériens régionaux essentiels en période d'urgence sanitaire (PAMSAREPUS).

Mesure 2 : Prolongement pour 2022-2023 du Programme de soutien aux aéroports régionaux (PSAR).

Les deux programmes viennent à échéance le 31 mars 2022. Les restrictions sanitaires mises en place pour contrer la propagation du variant Omicron au début de l'hiver 2021-2022 ont eu un impact majeur sur la demande en transport aérien et la santé financière des compagnies aériennes. La prolongation du programme pour une autre année, soit jusqu'au 31 mars 2023, s'avère nécessaire afin d'aider les transporteurs et les aéroports à passer à travers la crise qui pourrait encore perdurer ce printemps. L'absence d'aide à partir du 1^{er} avril mettrait en péril plusieurs liaisons aériennes régionales. Le support financier offert aux transporteurs permet de maintenir les services aériens déficitaires et de conserver une bonne santé financière, prérequis important à la mise en place des mesures de soutiens subséquentes.

2^e phase : Soutenir une meilleure offre de services aériens et de meilleurs tarifs

Les mesures de la deuxième phase seront déployées progressivement à compter du 1^{er} juin 2022.

Mesure 3 : Garantir un prix maximum de 500 \$ aux Québécois

Les transporteurs aériens ou usagers québécois pourront obtenir une aide financière afin que ces derniers puissent bénéficier d'un prix net maximal de 500 \$ par aller - retour. Ces tarifs s'appliqueront pour des liaisons spécifiques. Cette mesure accessible à tous les Québécois permettra de bénéficier de tarifs raisonnables pour un déplacement à partir des grands centres vers les régions éloignées et isolées (Gaspésie, Abitibi-Témiscamingue, Côte-Nord, Bas-Saint-Laurent, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Îles-de-la-Madeleine en plus de Chibougamau), incluant les escales intermédiaires.

La compensation financière sera équivalente à la différence entre le prix moyen le plus bas du billet sur une base annuelle, pour l'ensemble des transporteurs opérant sur une liaison, et un prix de vente maximal de 500 \$ aller-retour incluant les frais aéroportuaires et de sûreté aérienne et les taxes. Toute majoration des frais aéroportuaires survenant après le lancement du programme sera à la charge des passagers.

Les transporteurs auront l'obligation d'offrir aux usagers admissibles des billets à un maximum de 500\$ jusqu'à ce que la totalité des sommes mises à leur disposition pour une période définie par le Ministère soit écoulee.

Mesure 4 : Ajuster le Programme de réduction des tarifs aériens

Le programme permet actuellement aux résidents des régions admissibles d'obtenir un remboursement du coût du billet d'avion variant selon le niveau d'isolement et d'éloignement de la région de 30 % pour les régions accessibles par réseau routier à 60 % pour les régions non accessibles par réseau routier. Les résidents des régions suivantes sont admissibles : Abitibi-Témiscamingue, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Côte-Nord, Bas-Saint-Laurent, Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et Eeyou Istchee Baie-James

Ainsi, dans une première phase, le programme sera modifié afin que le maximum annuel par résident fixé auparavant à 3 000 \$ soit aboli afin de ne plus limiter les déplacements des résidents de ces régions. Dans une deuxième phase, connexe à l'implantation de la

mesure 3, le programme sera modifié afin que le remboursement soit réclamé par le transporteur et appliqué dès l'achat pour le consommateur.

Mesure 5 : Soutien financier (via un appel d'offres) pour une destination régionale déterminée admissible, desservie que par un seul transporteur aérien là où la fréquence est déterminée insuffisante.

Afin d'assurer une fréquence minimale sur les liaisons aériennes desservant les régions éloignées et isolées du Québec, l'ajout des fréquences sera soutenu financièrement par le gouvernement pour les destinations dont l'offre est jugée insuffisante. Suivant un appel d'offres, le gouvernement du Québec signera avec un transporteur aérien une entente afin d'assurer une desserte adéquate, avec un horaire adapté aux réalités locales, là où la situation le justifie. Le Nunavik et Eeyou Istchee Baie-James, à l'exception de Chibougamau, ne sont pas concernés par la mesure.

5- Autres options

L'établissement des contrats de subvention à des transporteurs à la suite d'un appel d'intérêt a aussi été analysé. La mesure permettrait de sélectionner pour chaque liaison choisie par le gouvernement, un transporteur qui aurait pour mandat d'offrir un service de transport aérien à un prix, une fréquence et une capacité de sièges déterminées par le gouvernement. Afin d'assurer la rentabilité de ce service, les transporteurs auraient pu soumettre une offre de services au gouvernement selon un prix soumissionné.

Bien que ce scénario ait l'avantage de donner au gouvernement le plein contrôle des prix et des fréquences de vols en plus de permettre de mieux circonscrire les coûts de l'intervention, plusieurs inconvénients importants s'y rattachent. Des perturbations majeures sur l'écosystème actuel dont la possibilité de faillite pour certains joueurs, la rigidité du scénario empêchant les transporteurs d'adapter leur offre à la demande ainsi que l'établissement d'un contexte non favorable pour les initiatives des transporteurs visant à développer de nouvelles liaisons en sont quelques exemples.

6- Évaluation intégrée des incidences

Le plan de soutien au transport aérien régional a des incidences majeures sur les régions isolées et éloignées du Québec comprenant les régions suivantes : Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine, Côte-Nord, Bas-Saint-Laurent, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec.

Au niveau social, en mettant en place de tarifs aériens plus abordables, le plan peut réduire indirectement la pauvreté en région. Il est à noter que dans les régions à proximité de Montréal et de Québec, la population se déplace en avion dans la majorité des cas pour les vacances et les voyages internationaux, ce qui est un contraste majeur avec la population des régions qui est plus dépendante du transport aérien et qui peut avoir à prendre l'avion simplement pour se déplacer au Québec pour des raisons personnelles.

Au niveau économique, l'amélioration de l'accessibilité du transport aérien a un impact sur le développement économique des régions en stimulant le tourisme régional et en réduisant le désavantage des entreprises en région lié à l'éloignement comparativement aux entreprises des régions près des grands centres urbains de Montréal et de Québec. Naturellement, le tout stimule le marché de l'emploi en région.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le ministère de l'Économie et de l'Innovation a été consulté quant au plan de soutien au transport aérien régional. L'une des principales préoccupations était que le plan puisse être équitable pour l'ensemble des transporteurs aériens.

Le ministère des Finances a aussi été consulté quant au budget nécessaire pour la mise en place du plan de soutien.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Le prolongement pour 2022-2023 des deux programmes visant à assurer les services aériens essentiels en période pandémique devra être traité en priorité afin de ne pas créer de coupure de services à partir du mois d'avril 2022. Ces programmes devront être approuvés par le Conseil du Trésor très rapidement en avril après le dépôt du Budget 2022-2023 du gouvernement du Québec alors que les budgets pour ces deux programmes seront autorisés. Les demandes d'aide des transporteurs et aéroports admissibles seront par la suite traitées indépendamment afin de mener à un engagement financier pour chaque demandeur au cours du printemps 2022.

L'approbation des mesures par le Conseil du trésor visant à soutenir une meilleure offre de services aériens et de meilleurs tarifs est aussi visée rapidement après le dépôt du Budget 2022-2023 pour une entrée en vigueur progressive à compter du 1^{er} juin 2022.

Afin d'effectuer le suivi du plan de soutien, les données relatives à l'évolution du trafic de passagers aux aéroports québécois et à la variation des prix moyens sur les liaisons régionales seront utilisées et un comité de suivi sera mis en place

9- Implications financières

Pour la première année du plan de soutien au transport aérien régional, soit l'année 2022-2023, son coût est évalué à 61 M\$ et se décline ainsi :

- 1^{re} phase : assurer les services aériens essentiels en période pandémique : 21 M\$.
- 2^e phase : soutenir une meilleure offre de services aériens et de meilleurs tarifs : 40 M\$ (incluant 6 M\$ déjà prévus dans le cadre du Programme de réduction des tarifs aériens).

Pour les années subséquentes, la stratégie est estimée à 50 M\$ par année et comprend uniquement les mesures de la phase 2 qui sont récurrentes.

La vigueur de la reprise de la demande en sortie de la pandémie, l'évolution du marché, les variations du coût du carburant, l'augmentation des frais aéroportuaires, de sûreté aéroportuaire et de navigation peuvent affecter le cours normal des tarifs aériens et affecter les coûts du programme.

Les investissements ne sont pas prévus au Plan québécois des infrastructures et n'y sont pas rattachés.

10- Analyse comparative

Aux États-Unis, le programme *Essential Air Service* de l'administration fédérale des États-Unis vise à garantir une liaison aérienne à partir de petites localités vers un grand aéroport en assurant la rentabilité de la liaison. L'Australie et l'Union européenne disposent aussi de programmes semblables.

La situation du Québec est cependant bien différente puisque des transporteurs aériens exploitent déjà des services. D'ailleurs, sur une très grande majorité des liaisons au Québec, une concurrence est présente. Par exemple, entre Montréal et Sept-Îles, on compte cinq transporteurs reliant ces deux marchés. Le problème observé au Québec touche davantage les tarifs aériens.

Afin de permettre de bas tarifs aériens, les provinces de l'Ouest canadien incluant la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba n'appliquent pas de taxes provinciales sur les déplacements en avion, en train, en bateau et en autobus afin de favoriser la mobilité. Ce type d'intervention est une condition gagnante à une offre de tarifs aériens plus abordables. Cette option, qui aurait un impact majeur sur les revenus de taxation du Québec, n'est cependant pas envisagée.