

RAPPORT DE RECHERCHE

IRÉC

INSTITUT DE RECHERCHE EN ÉCONOMIE CONTEMPORAINE

**Robert Laplante
Sébastien Burdalski**

**Repenser la desserte aérienne
de Sept-Îles et sa région**

Mai 2020

Le mandat

Confié à l'Institut de recherche en économie contemporaine, le mandat consiste à réaliser une étude identifiant les conditions à réunir pour la mise en place d'une solution d'économie sociale pour la desserte aérienne de la Côte-Nord. L'étude devra proposer une feuille de route décrivant les conditions à réunir, les étapes de réalisation et les moyens requis à chacune de ces étapes pour la mise en œuvre d'une solution viable et pérenne afin de mettre le transport aérien au service du développement local et régional.

© **Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC)**
10 555, avenue de Bois-de-Boulogne, Montréal (Québec) H4N 1L4

Tél. 514 380-8916 · info@irec.quebec · www.irec.quebec

Table des matières

Introduction	1
1. Des juridictions confuses, un service peu fonctionnel.....	3
2. Les réponses conventionnelles.....	5
2.1 Les approches basées sur la connectivité	5
2.2 Les approches orientées vers les passagers.....	5
2.3 Les approches basées sur les compagnies aériennes	6
2.4 Les approches orientées vers les aéroports.....	7
2.5 Condamnés à l'innovation.....	7
3. Le contexte d'innovation	9
3.1 Les facteurs démographiques	9
3.2 Les tendances du marché et les caractéristiques de la demande	10
3.3 Un aéroport au rôle prédominant	11
4. Les voies d'innovation: miser sur l'économie sociale.....	15
4.1 Une première avenue.....	17
4.2 Une institution structurante	18
4.3 La nécessité de faire converger les efforts de développement.....	21
Conclusion: une feuille de route à définir	23

Introduction

Il est impossible de comprendre la situation de la desserte aérienne de la Côte-Nord et, plus globalement, des régions éloignées du Québec, sans d'abord prendre la mesure des contraintes légales et réglementaires qui définissent l'encadrement du transport aérien au Canada. La situation est d'autant plus complexe que les trois ordres de gouvernement (fédéral, provincial et municipal) qui se partagent les juridictions éprouvent de nombreuses difficultés à coordonner leurs rôles et priorités. Cela est certes dommageable du point de vue administratif et des politiques publiques, mais surtout, lourd de conséquences pour les usagers aussi bien que pour le développement socio-économique. Les insatisfactions sont nombreuses et elles le sont depuis longtemps.

Le présent mandat constitue ainsi un nouvel épisode dans la longue quête par les régions d'un instrument de développement essentiel. Pour les régions éloignées des grands centres en général et pour la Côte-Nord en particulier, le transport aérien est une nécessité vitale. En raison de l'immensité de son territoire, bien sûr, en raison également de l'isolement auquel sont confrontées les communautés de la Basse-Côte, mais encore et surtout, en raison de l'injustice fiscale qu'exprime et révèle une desserte aérienne inadéquate. Privées d'alternatives pratiques et satisfaisantes ou condamnées à composer avec des décisions et des modes d'organisation sur lesquels elle n'a que peu de prise, la région ne peut cependant pas – et n'entend pas – laisser la situation continuer de se détériorer. La recherche d'une meilleure prise sur son développement, les exigences d'un modèle économique relevant davantage de ses dynamiques endogènes plaident en faveur d'une réponse susceptible de mettre un terme ou, du moins, de mitiger la problématique de mal-développement.

Le présent rapport entend faire un examen du contexte et des défis à surmonter pour faire naître une solution pratique et conçue dans une logique de service public, certes tenue de composer avec les contraintes économiques, mais sans soumettre les besoins au primat des considérations de marché. C'est l'approche de l'économie sociale qui permet de faire cette conciliation. Comme composante à part entière de la structure économique du Québec¹, l'économie sociale peut fournir le cadre dans lequel inscrire une initiative régionale visant à faire de la desserte aérienne un instrument au service du développement socio-économique de la région et pas seulement un instrument de profit. La démarche se déploiera en quatre sections :

- Il faut en premier lieu comprendre l'environnement institutionnel. Cette compréhension permettra de faire la part des choses entre ce qui relève des causes structurelles – celles qui sont générées par les façons de voir et d'organiser la desserte – des causes accessoires qui, elles, relèvent de la prestation de services.
- Un bref examen des réponses généralement apportées pour répondre aux enjeux du transport en régions éloignées donnera la mesure et les limites des solutions de politiques publiques disponibles pour les interventions gouvernementales.

1 Au sommet économique de 1996 le gouvernement du Québec a reconnu formellement les initiatives d'économie sociales comme des composantes à part entière de la structure économique du Québec.

- La compréhension des enjeux tels qu'ils apparaissent dans le contexte institutionnel et dans les réponses conventionnelles fera voir les principaux paramètres de l'espace d'innovation dans lequel doit s'inscrire la desserte aérienne de la région.
- Enfin les voies d'innovation offertes et en cours de formation dans le domaine seront brièvement exposées. Des initiatives coopératives émergentes donneront une bonne idée des réponses à mettre en place.

Au terme de cette analyse, nous concluons avec des propositions qui dressent une première feuille de route pour baliser les démarches à privilégier pour pousser plus en avant l'élaboration et la mise en place d'une éventuelle solution d'économie sociale pour la desserte régionale de la Côte-Nord et peut-être au-delà.

1. Des juridictions confuses, un service peu fonctionnel

Le cadre juridique qui détermine la desserte aérienne est défini par le gouvernement du Canada. Le transport aérien relève en effet d'une compétence fédérale. C'est le gouvernement canadien qui a « la responsabilité de promulguer des lois, des règlements et des politiques pour encadrer ce secteur d'activité² ». Comme c'est le cas dans plusieurs autres domaines, le partage de compétences ne favorise pas nécessairement l'organisation et le fonctionnement optimal des services, car la vision intégrée que nécessite la reconnaissance du transport aérien comme axe central d'organisation du territoire s'accorde mal avec le découpage sectoriel des responsabilités. De plus, les exemples abondent dans la littérature sur les difficiles arrimages Ottawa-Québec concernant les politiques publiques, particulièrement celles qui mettent en jeu des prestations de service.

Depuis longtemps le gouvernement du Québec reconnaît lui-même devoir se battre pour trouver des réponses qui tardent ou ne viennent pas en raison du flou des juridictions. Ainsi est-il déjà intervenu et continue-t-il d'intervenir dans plusieurs dossiers concernant les infrastructures, des aides financières, des mesures pour assurer la desserte des régions éloignées, etc³. Les choix et orientations du gouvernement fédéral, inspirés des modèles de dérèglementation de l'industrie aérienne et concédant aux considérations de marché le primat sur l'organisation des services, ont provoqué des conséquences qui ont vite fait de susciter les réactions du gouvernement du Québec. Dès 1995, il a entrepris des efforts pour mitiger ces impacts sur les régions, ses démarches l'amèneront à adopter en 2002 une politique en matière d'infrastructures aéroportuaires et à cadrer ainsi la mission du ministère des Transports :

« La circulation des personnes et des marchandises par le développement, l'aménagement et l'exploitation d'infrastructures, de systèmes de transport intégrés, fiables et sécuritaires. Le Ministère élabore des politiques relatives aux réseaux et aux systèmes de transports, les met en œuvre et en surveille l'application tout en tenant compte de l'impact de ses interventions sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement. Ministère des Transports du Québec » (2002 : 10).

La politique gouvernementale devait se déployer sur trois grands axes : « améliorer les dessertes aériennes au Québec, assurer la compétitivité et la viabilité du système de transport aérien et mettre en valeur le savoir-faire et les atouts du Québec dans le domaine du transport aérien⁴ ». Un autre rapport ajoute en 2008 : « les impératifs médicaux, en particulier aux Îles-de-la-Madeleine et sur la Côte-Nord, et l'absence de modes de transport de substitution dans certaines de ces régions, par exemple sur la Basse-Côte-Nord, laissent entrevoir le caractère essentiel, voire vital, des services aériens⁵ ».

Diversement formulées et reformulées, les orientations du gouvernement ont donné lieu à des initiatives qui n'ont cependant pas suffi à répondre aux préoccupations du milieu et le gouvernement s'est senti obligé de redire l'importance qu'il accorde au secteur dans un rapport de 2013. Ce rapport reconnaît le transport aérien comme un « vecteur de développement économique local » et plus particulièrement

2 Ministère des Transports du Québec (2013). « L'intégration du développement durable dans le transport aérien et la gestion des aéroports au Québec (R 695) », page 46.

3 Ministère des Transports du Québec (2002). « Politique nationale de transport aérien : le Québec en piste ».

4 Op. Cit., ministère des Transports du Québec (2002 : 2).

5 Ministère Des Transport du Québec (2008). « Profil de la demande de transport aérien régional de passagers au Québec et tendances : Système de Transport », page 33.

pour les régions éloignées tout en reprenant un argumentaire qui constitue une véritable doctrine pour l'industrie et ses représentants :

«D'une part, contrairement à d'autres moyens de transport comme les routes, les infrastructures du transport aérien (contrôle du trafic, terminaux, etc.) sont financées dans une large mesure par l'industrie de ce secteur. Selon l'ATAG, les aéroports ont investi, en 2010, près de 26 G\$ dans des constructions de projets (ATAG, s. d.). Ces investissements ont des retombées économiques locales importantes : emplois, salaires, acquisition de biens et services, etc. D'autre part, de nombreuses régions éloignées dépendent du transport aérien pour leur survie et leur développement. C'est le cas au Québec, où de nombreuses communautés éloignées et isolées dépendent de ce moyen de transport indispensable. La construction de routes sur de grandes distances, pour rejoindre ces régions éloignées et peu habitées, représenterait des coûts énormes, en plus des impacts environnementaux significatifs sur les écosystèmes. Dans ce contexte particulier, le transport aérien constitue donc un moyen de déplacement à la fois rapide, économique, et moins dommageable pour l'environnement que d'autres moyens de transport plus traditionnels.» (Ministère des Transports du Québec, 2013 : 21)⁶.

Ce discours n'accorde aux collectivités locales qu'un rôle de « bénéficiaires », si l'on peut dire, plutôt que de parties prenantes. Le traitement administratif par les gestionnaires d'aéroport tend à compenser les lacunes engendrées par le flou juridique et les conflits de juridiction, mais ne peut néanmoins jamais remplacer la légitimité démocratique inhérente à toute politique publique. C'est pourquoi les autorités locales, municipales et régionales, contrairement à ce que laisse penser l'approche gouvernementale, se trouvent de facto des parties prenantes appelées à jouer *un rôle de première ligne*. Variant selon les contextes, chaque région se trouve en quelque sorte condamnée à des bricolages de solutions qui s'imposent en l'absence d'un véritable lieu de concertation où pourraient au moins se mitiger les conséquences des tensions de juridiction. Les autorités locales et régionales se trouvent ainsi dans l'inconfortable position de leaders de groupes de pression alors qu'ils sont les représentants du peuple. Du point de vue des services publics, cela ne facilite en rien l'efficacité de moyens et l'usage optimal des ressources.

Ce n'est pas le lieu de discuter de l'efficacité possible des démarches déployées dans un tel contexte. Il importe cependant de comprendre comment se structurent les réponses de politiques publiques en la matière. Un rapide examen des diverses solutions disponibles permettra de comprendre la portée et les limites des suggestions qui peuvent être apportées pour répondre aux attentes et récriminations des milieux régionaux, telles qu'elles s'expriment ici depuis des années. On peut ainsi brosser un tableau regroupant les divers types de réponses qui sont généralement apportées en matière de politiques publiques. C'est un recours utile, car il permet de comprendre comment s'organise la diversité des réponses et, surtout, quel point d'ancrage se donnent-elles pour répondre aux problématiques vécues par les régions éloignées.

6 Ministère des Transports du Québec (2013). «L'intégration du développement durable dans le transport aérien et la gestion des aéroports au Québec (R 695)». La position du gouvernement du Québec pour justifier le refus de compléter le réseau routier repose sur des bases discutables. Elle est, de fait, hautement contestable et elle est effectivement contestée depuis longtemps par la population et les élus. L'IREC a produit en 2015 un rapport de recherche remettant très sérieusement en cause les hypothèses méthodologiques des études réalisées pour le ministère des Transports pour tenter de justifier ce refus. L'étude de l'IREC montre que les calculs sont imparfaits et que des lacunes de méthode empêchent de saisir le caractère structurant qu'aurait le réseau routier sur le circuit des échanges et la logistique du transport pour la Côte-Nord, pour les Maritimes et de Terre-Neuve – et-Labrador. L'enrichissement du réseau routier, par ailleurs, n'effacerait pas la pertinence d'une desserte aérienne convenable. La région a besoin d'une gamme complète d'options de transport. Voir Caroline Simard (2015). «Le désenclavement de la Basse-Côte – Nord» consulté au https://irec.quebec/ressources/publications/Desenclavement-Basse-Cote-Nord_2015.pdf.

2. Les réponses conventionnelles

Les mesures déployées se répartissent sous plusieurs rubriques d'analyse. Sans entrer dans le détail de ces mesures, on peut les ranger, comme le font Fageda et al. (2018)⁷ sous l'une ou l'autre des quatre grandes catégories de politiques publiques en matière de desserte aérienne :

- Les approches basées sur les itinéraires qui assurent la connectivité de certaines régions (comme les PSO)
- Les approches orientées vers les passagers (offrir des rabais aux résidents des régions éloignées)
- Les approches basées sur les compagnies aériennes (établir des compagnies aériennes détenues par les États)
- Les approches orientées vers les aéroports (développer des incitatifs pour les transporteurs aériens ou subventionner les aéroports)

2.1 Les approches basées sur la connectivité

On peut tout d'abord assurer la connectivité aérienne de certaines routes spécifiques ou distribuer le trafic aérien dans celles-ci. Les *Essential Air Services* (EAS) et le *Public Service Obligations* (PSO) sont des programmes de subventions respectivement aux États-Unis et en Europe qui remplissent cette fonction.

Ils constituent une forme institutionnalisée d'aide que l'on ne retrouve pas au Canada (sauf à travers le programme d'aide aux Premières Nations et Inuits du département des relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord du Canada – RCAANC). Les PSO sont à la discrétion des pays, ce qui rend l'Europe très hétérogène. Selon Fageda et al. (2019), les pays qui ont le plus de succès avec les PSO sont, entre autres, le Royaume-Unis et la Suède. Le Portugal et la Norvège sont aussi des pays où ces programmes sont notables⁸. Concernant les EAS, le fonctionnement est simple : une fois qu'une route est jugée impossible à viabiliser de manière commerciale (faute de rentabilité), une subvention est annoncée et les compagnies aériennes intéressées à avoir le contrat font des appels d'offres. Ces programmes demandent une lourde intervention de l'État afin d'être viables. Ils doivent s'accompagner d'une volonté de la part des politiques afin de mettre en place plusieurs mesures qui assurent des itinéraires abordables pour les citoyens. Aussi sont-ils souvent complétés par d'autres approches.

2.2 Les approches orientées vers les passagers

Donner des rabais aux résidents est une autre avenue envisageable afin de pallier les lacunes des dessertes aériennes en région éloignée. Cette approche existe aussi en Europe, notamment en Espagne, et a eu pour conséquence principale d'augmenter la demande et d'assurer la rentabilité de routes aériennes qui ne le seraient pas sans cela⁹. Cette approche est en vigueur au Québec. Le gouvernement du Québec, dès 2002 a dressé sa politique autour de trois grands axes : « améliorer les dessertes

7 Fageda, Xavier, Ancor Suarez-Aleman, Tomas Serebrisky et Reinaldo Fiovavanti (2018). « Air connectivity in remote regions: A comprehensive review of existing transport policies worldwide ». *Journal of Air Transport Management*, 66, 65–75.

8 Fageda, Xavier, Ancor Suarez-Aleman, Tomas Serebrisky et Reinaldo Fiovavanti (2019). « Air transport connectivity of remote regions: the impacts of public policies », *Regional Studies*, 53:8.

9 Fageda, Xavier et Joan Calzada (2012). « Discounts and Public Service Obligations in the Airline Market : Lessons from Spain S. », Springer.

aériennes au Québec, assurer la compétitivité et la viabilité du système de transport aérien et mettre en valeur le savoir-faire et les atouts du Québec dans le domaine du transport aérien¹⁰». Cette politique a eu diverses répercussions, notamment sur l'accessibilité au transport aérien en déployant une politique d'aide à l'achat des billets pour les consommateurs. Cependant, le programme de réduction des tarifs aériens (remboursement de 30 à 60 % du prix du billet) est encore méconnu et peu utilisé selon une enquête menée à l'aéroport de Sept-Îles en janvier 2019¹¹.

Plusieurs critiques sont néanmoins apportées à ce genre de mesures, les principales portant sur le fait que dans un contexte de faible concurrence leur application n'a qu'un effet marginal sur l'*abordabilité* de la tarification. C'est particulièrement le cas au Québec où un rapport commandé en 2017 par l'Union des municipalités du Québec établit que les tarifs sont 55 % plus élevés au Québec qu'ailleurs au Canada¹². Le même rapport montre que l'offre de siège y est également deux fois moins élevée qu'au Canada. La bonification de la subvention à l'achat des billets n'apparaît donc pas une avenue très porteuse : elle laisse les passagers aux prises avec une offre faible et avec le risque que la bonification soit «captée» par les politiques de tarification des compagnies aériennes. Les limites de ces mesures laissent clairement voir que la concurrence ne se décrète pas et ne se corrige que par l'entrée de nouveaux joueurs, pas par des mesures compensatoires qui restent toujours imparfaites et qui, bien souvent, finissent par être contournables.

2.3 Les approches basées sur les compagnies aériennes

L'État (ou des municipalités) peut aussi choisir d'acquérir de compagnies aériennes afin d'assurer un service aux citoyens. Au Portugal, les Azores sont un archipel de neuf îles où des difficultés du même ordre qu'au Québec sont survenues. Les compagnies aériennes ne fournissant pas à la demande et au service public, il a été décidé par le gouvernement de la région en 1981 de prendre le contrôle d'une compagnie locale, SATA. Le gouvernement détient depuis 100 % de la compagnie, reconnaissant par là le rôle crucial que joue l'aviation dans le développement économique, social et pour garantir l'accès à des biens et des services essentiels¹³. Il faut noter que le Portugal est une des nations qui fait le plus d'interventionnisme dans le transport aérien¹⁴. Ainsi, l'État décide de la fréquence, des horaires, des prix et de beaucoup d'autres facteurs comparativement au Canada où ces aspects sont laissés aux seuls soins du marché. Metrass-Mendes et al. (2013) notent que la participation du privé a peu d'impact comparativement aux implications des autorités publiques.

Les entreprises créées par les nations autochtones dans la foulée de la Convention de la Baie-James constituent certes des réponses régionales, mais si elles bénéficient de l'aide de l'État canadien, elles n'en restent pas moins des réponses très spécifiques au service d'abord de clientèles particulières. Elles ne sont pas d'abord des solutions d'intérêt général même s'il arrive qu'en pratique elles puissent le servir.

10 *Op. cit.*, ministère des Transports du Québec (2002 : 2).

11 Voir : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1144737/remboursement-billet-avion-cote-nord-region-resident>. Consulté le 20 mars 2020.

12 Union des municipalités du Québec (2017a) «Analyse comparative coût billet».

13 Pita, Joao Pedro, Antonio Pais Antunes, Cynthia Barnhart ET Antonio Gomes de Menetes (2013). «Setting public service obligations in low-demand air transportation networks: Application to the Azores », *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Elsevier, vol. 54(C).

14 Metrass-Mendes, Alda, Richard de Neufville, Álvaro Costa et Alessandro V. M. Oliveira (2013). «Comparing Air Transport Policies for Small Remote Communities: U.S.A, Canada, Portugal, Spain and Brazil», Université de Barcelone.

2.4 Les approches orientées vers les aéroports

Une quatrième approche est orientée vers les aéroports. Dans ce cas, il s'agit d'établir des incitatifs ou des subventions qui vont permettre aux aéroports de prendre en charge le transport aérien vers des régions éloignées. Aux États-Unis, c'est un programme («Small Community Air Service Development Grant Program») qui assure que certaines liaisons existantes avec de petits aéroports reçoivent des fonds supplémentaires pour l'aménagement et l'entretien, les améliorations et la réduction des frais. Le programme ne vise pas principalement l'augmentation de la demande, mais il arrive aussi que la fréquentation augmente en raison de l'amélioration de la qualité du service (Fageda et al., 2019).

Au Québec, l'Union des municipalités a produit un rapport dressant l'état des besoins. Un important déficit d'entretien et d'immobilisation ralentit et dans certains cas compromet le développement des services. Le rapport établit cependant que le financement des améliorations ne peut être à la responsabilité des établissements, car il contribuerait à alourdir les charges, risquant du même coup d'entraîner l'augmentation des prix des billets et, de là, de produire un effet contraire au but recherché et de devenir un désincitatif au transport aérien¹⁵.

Le même rapport établit que le programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires du gouvernement fédéral (PAIA), ne permet pas de répondre aux besoins du Québec en matière d'infrastructures (qui représentent le premier poste de dépense des aéroports). Il plaide en faveur d'une bonification du PAQIAR (programme d'aide québécois pour les infrastructures aéroportuaires régionales) afin d'aider les aéroports à maintenir leurs activités et par conséquent, potentiellement diminuer le prix des billets ou augmenter le service.

Une contradiction subsiste néanmoins dans le déploiement d'une telle recommandation. En effet, le programme repose sur la recherche et l'amélioration de l'attractivité des aéroports, ce qui ne peut être efficace que dans les cas où existe une concurrence préalable suffisante. Sa logique repose sur une exagération de l'importance de la qualité des infrastructures dans l'offre de desserte. Le principal facteur de détermination de l'offre c'est le marché, le bassin de clientèle et son poids dans les choix à privilégier pour l'architecture du réseau. Un aéroport bien équipé est certes une condition nécessaire, mais pas forcément une condition suffisante. L'exemple de l'aéroport de Mirabel doit-il être ici rappelé? Dans un contexte quasi monopolistique et dans un marché aussi étroit que celui de la Côte-Nord, il est malheureusement peu probable que les approches de rehaussement de l'attractivité suffisent.

2.5 Condamnés à l'innovation

Le rapide survol des solutions conventionnelles généralement en vigueur et la persistance des insatisfactions maintes fois réitérées imposent de fait une incontournable conclusion : les orientations du gouvernement fédéral, les tensions du partage des compétences et les réalités du marché ne laissent guère entrevoir de réponses structurantes du côté des solutions usuelles dans les politiques publiques touchant les services aériens et les besoins des régions éloignées. Ce n'est évidemment pas un argument pour cesser de revendiquer de meilleurs arrangements institutionnels. Pour autant, les besoins

15 Union des municipalités du Québec (2017b). «Analyse financière des besoins en immobilisations des aéroports du Québec».

pressants du développement plaident en faveur d'une recherche visant à renouveler et élargir les voies de solution par un recadrage des paramètres de la problématique de la desserte aérienne. Ainsi pour agir dans les délais requis par la situation et jongler avec les enjeux d'une sortie de crise qui va requérir des gestes forts et des moyens inédits, la région est en quelque sorte condamnée à l'innovation.

3. Le contexte d'innovation

Pour une discussion et un examen rigoureux des avenues à explorer, il faut bien fixer les données de base de la problématique de la desserte aérienne régionale. Il n'y aura pas de solution adéquate si elle ne colle pas rigoureusement aux paramètres sociodémographiques et à ce qu'ils imposent comme condition de marché et plus globalement comme défi de développement d'une solution servant l'intérêt général.

3.1 Les facteurs démographiques

La région de la Côte-Nord a connu au cours des dernières années le déclin démographique le plus marqué du Québec. Selon l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), elle représentait 1,1 % de la population du Québec en 2018, soit 0,2 % de moins qu'en 2008.¹⁶ La baisse démographique, ainsi que les variations du profil de la population qui en découlent (déséquilibres des classes d'âge, tassement de la main-d'œuvre active, accroissement du vieillissement) affectent directement la composition du marché, les contours du bassin de clientèle et ultimement la dynamique d'évolution et d'expression de la demande. Les fluctuations majeures du niveau de population qui accompagnent les cycles aux brusques amplitudes caractéristiques des économies de ressources naturelles viennent amplifier les conséquences de ce déclin sur l'offre de services publics. Ces conséquences sont d'autant plus éprouvantes dans le cas de l'offre de services de desserte aérienne que ce sont d'abord les facteurs du marché qui priment, comme c'est le cas dans le contexte canadien qui fixe la configuration de l'offre et les conditions de concurrence.

Examinée sous la loupe du marché et des considérations marchandes, la baisse démographique semble faire peser de très sombres perspectives économiques. La prévision de l'Institut de la statistique du Québec a de quoi faire considérer comme à très haut risque les perspectives d'évolution du marché :

«En 2041, si la tendance se maintient, la région de la Côte-Nord pourrait compter environ 79 000 habitants, soit 15 % de moins qu'en 2016. Elle connaîtrait la plus importante baisse démographique parmi les quatre régions qui se dirigent vers une décroissance de leur population totale. Comme dans toutes les régions, la part des personnes âgées de 65 ans et plus devrait augmenter, pour atteindre 30 % à l'horizon 2041. Cette augmentation se ferait parallèlement à une baisse de la proportion des personnes de 20 à 64 ans, dites en âge de travailler. Ces dernières formeraient alors 51 % de la population.» (ISQ, 2019: 138)

Il s'agit là, bien sûr, d'une perspective dont le coefficient de réalisation tient tout entier dans l'expression «si la tendance se maintient». Autant dire que cette tendance peut ne pas être une fatalité. Elle représente, de fait, l'incitatif le plus puissant pour mettre en œuvre une vigoureuse stratégie de développement. La région a déjà connu des rebonds démographiques – c'est, du reste, une caractéristique des économies associées aux cycles extractifs – et rien ne dit qu'elle n'en connaîtra pas d'autres. Rien ne dit, non plus, qu'elle ne pourra pas s'affranchir de ces mêmes cycles en menant une vigoureuse politique de diversification qui pourrait avoir pour effet de normaliser et stabiliser sa dynamique démographique.

16 Institut Statistique du Québec (2019). «Le bilan démographique du Québec». Consulté le 25 mars 2020.

Mais il faut bien reconnaître qu'une telle volonté, même si elle se manifeste et se met en branle, ne peut donner de résultats qu'à moyen terme. Les règles du marché étant d'abord sensibles aux impacts de court terme, il faut reconnaître que pour un avenir prévisible le marché pour la desserte aérienne restera perçu et analysé par l'industrie comme un marché en contraction, ce qui n'est guère de nature à stimuler l'investissement et l'accroissement de l'offre de services.

3.2 Les tendances du marché et les caractéristiques de la demande

Il a beau être considéré et proclamé comme un moyen essentiel de développement, la réalité fait du service de desserte aérienne un baromètre de la santé économique de la région. Le trafic est en baisse constante depuis plusieurs années et il connaît des fluctuations d'une impressionnante amplitude (par exemple une baisse de – 23 % entre 1998 et 1999)¹⁷, ce qui ne va pas sans mettre à l'épreuve les résultats et les prévisions de rendements des compagnies aériennes.

L'analyse la plus détaillée de la demande et de l'utilisation des services aériens sur dans l'ensemble des régions du Québec montre les faits saillants suivants :

- Ce sont les motifs économiques qui justifient la plus grande part des déplacements par avion. 69,7 % des voyageurs déclareraient prendre l'avion pour des motifs d'affaires, des raisons professionnelles¹⁸.
- 76,2 % d'entre eux voyagent seul, ce qui confirme que la demande est orientée vers un motif économique.
- 90,5 % des répondants disent voyager en avion pour gagner du temps et 59,8 % des déplacements durent de 2 à 7 jours.
- Le quart des passagers n'achète pas soi-même son billet
- 35,1 % de ceux qui l'achètent eux-mêmes se rendent sur le site du transporteur aérien.
- Dans le cadre d'un voyage d'affaires, 90,1 % du temps, l'employeur paie le billet d'avion. Il est aussi à noter que ceux qui disent payer eux-mêmes leur billet d'avion sont dans la grande majorité des cas des propriétaires d'entreprises.

Bref, la demande est essentiellement façonnée par une clientèle d'affaires et déterminée par les cycles économiques. Ces données anciennes ont certainement évolué, mais la tendance de fond est si nette, si forte qu'il est fort peu probable qu'elles soient devenues totalement obsolètes. Certes, il ne faut pas négliger d'autres motifs (par exemple, des raisons médicales – qui font l'objet d'un soutien financier, par exemple de la part du CISSS de la Côte-Nord¹⁹). Pour ce qui est plus spécifiquement de la caractérisation de la clientèle de la Côte-Nord, on peut retenir les traits suivants :

17 *Op Cit.*, ministère des Transports du Québec (2013).

18 *Op Cit.*, ministère des Transport du Québec (2008) page 110.

19 Voir: <http://www.ciasss-cotenord.gouv.qc.ca/soins-et-services/transport-et-deplacement-des-usagers/deplacements-electifs/>.

- La majorité des voyageurs sont des hommes mariés âgés de 35 à 55 ans.
- La principale raison de voyage concerne encore une fois les affaires (63,9 %). Viennent ensuite les visites de la famille ou d'ami(s) (15 %), les rendez-vous médicaux (13,5 %) et le tourisme (7,7 %)²⁰.
- Leur salaire annuel se situe entre 40 000 et 90 000 (pour plus de 60 % d'entre eux) et la grande majorité (70 %) a des enfants.
- Pour ce qui est du niveau d'éducation, 21,59 % ont un diplôme d'études secondaires, 28,41 % ont un diplôme d'études collégiales et 31,82 % un diplôme de baccalauréat. 78,89 % des répondants étaient employés à temps plein et 63,9 % voyagent pour des motifs d'affaires.

On voit donc que la très grande majorité des vols sont orientés vers une finalité économique et non touristique. Plus encore, la clientèle est très précisément nichée, ne comportant que peu d'usagers voyageant pour des motifs privés et à leurs frais. Le portrait, ici brossé à grands traits, impose au moins deux constats :

- 1) toute solution innovante devra nécessairement prendre appui sur les besoins économiques et plus spécifiquement sur ceux de la classe d'affaires et compter sur la participation et l'engagement des compagnies à soutenir une solution d'intérêt général ;
- 2) travailler à l'élargissement de l'éventail de la clientèle en encourageant et stimulant la demande des particuliers pour le transport aérien.

Deux faits s'imposent néanmoins comme autant de contraintes à surmonter : le prix des billets est de 55 % plus élevé dans les régions du Québec qu'ailleurs au Canada et les Québécois utilisent trois fois moins l'avion que les résidents des autres provinces pour se déplacer vers d'autres villes. Pas étonnant dans ces circonstances que l'offre de sièges y soit deux fois moins élevée²¹. Ces faits constituent autant de défis à relever que des incitatifs à la recherche d'une solution plus économique et plus pratique.

3.3 Un aéroport au rôle prédominant

L'aéroport de Sept-Îles fait partie du réseau de Transports Canada qui compte onze aéroports au Québec²². En 2018, l'aéroport a dénombré 26 554 vols, dont 22 202 sont commerciaux²³. L'aéroport relève d'une juridiction fédérale, mais appartient aussi au MTQ. C'est le gouvernement du Québec qui apporte le soutien qui lui permet de rester en activité. La gestion de l'aéroport ne peut donc pas être strictement comparée à celle d'un aéroport privé. Le soutien public lui est indispensable comme il l'est pour les autres aéroports régionaux qui sont administrés selon des critères de service

20 Le total des pourcentages donne bien 100,1 % dans le rapport original du MTQ («profil de la demande du transport aérien», 2008). Par ailleurs, l'étude a été réalisée principalement à Montréal et à Québec (seuls 16 des 278 répondants ont été interviewés à Sept-Îles – données collectées en une demi-journée). La prudence est donc de mise concernant ces statistiques spécifiques à la Côte-Nord.

21 Union des municipalités du Québec (2017a) «Analyse comparative coût billet».

22 Voir : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1263958/piste-principale-aeroport-regionale-sept-iles-travaux>. Consulté le 10 mars 2020.

23 Union des municipalités du Québec (2017a) «Analyse comparative coût billet».

public, mais dans un contexte institutionnel où le gouvernement du Québec n'a qu'une compétence partielle et des moyens ajustés en conséquence :

«Ainsi, ces aéroports ne sont pas gérés comme des entités économiques privées, mais plutôt comme des unités gouvernementales qui fonctionnent selon un budget établi à l'avance. Les revenus et les dépenses ne constituent pas les premières préoccupations de ces gérants, le budget de fonctionnement étant assuré par le MTQ qui a, lui aussi, dans un contexte général de restriction budgétaire, ses propres contraintes.» (Ministère des Transports du Québec, 2013: 128)

Pour autant, l'aéroport de Sept-Îles est le plus important de la région, mais aussi le plus important des aéroports régionaux en termes de trafic²⁴.

	Population	Mouvements annuels de passagers	Ratios d'utilisation des services aériens	Capacité de sièges/jours
Les Îles-de-la-Madeleine	12 291	Non disponible	Non disponible	87
Sept-Îles	25 686	146 000	5,69	222
Gaspé	15 163	21 000	1,38	87
Val-d'Or	31 862	135 000	4,24	222
Baie-Comeau	21 113	27 000	1,23	74
Rouyn-Noranda	41 012	142 000	3,47	161
Moyenne québécoise	24 521	94 000	3,20	150,5

Adapté de UMQ (2017a: 12): «Analyse comparative coût du billet».

Sept-Îles comptait une population de 25 686 personnes avec mouvements annuels de passagers s'élevant à 146 000 par année en 2017. Cela amène un ratio d'utilisation des services aériens de 5,69, un des plus élevés au Québec²⁵. Ce haut taux d'utilisation s'explique essentiellement par une demande induite par les besoins d'affaires. Le nombre de sièges disponibles par jour est de 222.

Par sa taille et la place qu'il occupe dans le système aéroportuaire régional de Sept-Îles peut jouer un rôle déterminant. Un rapport de 2008 conclut que l'aéroport de Sept-Îles est la « plaque tournante de la région en matière de transport aérien²⁶ ». Ses choix et ses pratiques peuvent faire bouger les

24 Voir: *L'Actualité* (2001). «Branle-bas de combat dans les régions [alors que les statistiques confirment leur déclin, les régions peuvent-elles se reprendre en main?]. Consulté le 27 mars 2020..

25 Union des municipalités du Québec (2017a) «Analyse comparative coût billet».

26 *Op. Cit.*, ministère Des Transport du Québec (2008).

tendances, ce qui lui confère pour ainsi dire *de facto* un leadership dans le secteur. En tant que plus important aéroport régional au Québec, les choix qu'il est susceptible de faire peuvent influencer la dynamique de développement de plusieurs autres. Cela détermine en partie son espace d'innovation. Pour répondre aux insatisfactions aussi bien que pour recadrer et faire changer les pratiques, il dispose sans aucun doute de moyens et de circonstances que ses homologues ne peuvent mobiliser. En contrepartie, il faut également concéder que c'est pour les mêmes raisons que se dresseront le plus rigide les obstacles au changement, à cause des effets d'entraînement qu'ils pourraient provoquer. La marge de manœuvre de Sept-Îles est donc non seulement étroite, mais rigide et alourdie par la logique de l'ensemble de la problématique du transport en région.

4. Les voies d'innovation : miser sur l'économie sociale

Les besoins étant pressants et les solutions à court terme à toutes fins utiles hors de portée immédiate, la région avons-nous évoqué plus haut, est condamnée à l'innovation si elle veut agir pour se donner des solutions qui incarneront et serviront ses intérêts et une vision de long terme. Pour trouver des solutions non seulement pratiques, mais structurantes pour le développement, il lui faut changer le cadre d'analyse et, surtout, le modèle d'action. Il faut quitter le terrain de la revendication et la logique des groupes de pression pour regarder du côté de la mobilisation pour la conception et la mise en œuvre de solutions adaptées et contrôlées localement. Il ne s'agit plus, dès lors, de chercher les moyens d'accroître l'offre de sièges ou de modifier ses modalités, mais bien d'examiner ce que la nature de la demande et la mutualisation des besoins locaux peuvent permettre de structurer pour mieux servir la population.

Pour affranchir la réflexion des strictes considérations marchandes qui accélèrent la détérioration de la situation et inscrire les enjeux de la desserte aérienne dans la logique de l'intérêt général, il faut quitter le terrain des solutions conventionnelles. Le développement ne peut rester à la remorque des plans d'affaires des entreprises commerciales qui ne le placent guère au cœur de leur mission. Il ne peut, non plus, rester indéfiniment dans l'attente de solutions étatiques qui, à l'évidence, ne parviennent guère à faire prévaloir la logique du service public. Pensée comme une composante des infrastructures de développement et comme un volet d'une stratégie de développement local et régional, la question de la desserte aérienne – et des équipements et services qui la rendent possible – peut ouvrir des pistes d'action inédites.

En effet, conçue et abordée comme développement régional autocentré, la desserte aérienne peut être traitée comme une composante et un prolongement des moyens que la collectivité met en œuvre pour prendre en main et orienter son développement. Dans une telle perspective, la réflexion n'est plus dirigée sur la recherche des meilleurs moyens de convaincre des entreprises aériennes commerciales de prendre en compte les besoins locaux, mais bien plutôt de placer ceux-ci au centre de ce qu'il faut attendre d'une desserte aérienne adéquate. Et cette approche doit nécessairement dépasser les strictes considérations de marché, puisque celles-ci expliquent déjà la situation actuelle et ses lacunes. En clair, le marché a déjà sanctionné la région. Il faut aller au-delà pour imaginer des solutions.

L'attention se déplace dès lors du côté de ce que la collectivité et les pouvoirs locaux peuvent faire pour tirer le maximum de la demande. L'enjeu de la desserte aérienne s'inscrit dans le registre de l'entrepreneuriat collectif. C'est de ce côté que se révèle le rôle des autorités locales et régionales, comme une voie d'affirmation et de mobilisation. C'est la démarche cohérente de structuration de la demande qui doit déterminer la recherche des moyens d'action. Et cette demande se conçoit dès lors, non plus comme l'accumulation des décisions de consommation individuelles, mais bien plutôt comme un ensemble de besoins mutualisables.

Ainsi, est-il parfaitement nécessaire de prendre des initiatives pour que les citoyens se prévalent en plus grand nombre des dispositions actuelles du programme de subvention au prix du billet, programme auquel la région est en déficit de participation, comme le révélait *Le Devoir* récemment²⁷. Mais

²⁷ Voir: <https://www.ledevoir.com/politique/regions/570050/titre-billets-d-avions-grands-ecarts-regionaux-dans-l-aide-gouvernementale>

il faut s'investir dans ces initiatives en sachant bien qu'il ne s'agit là que d'une mesure de mitigation qui ne représente pas une voie structurante. Et il faut bien réaliser qu'un grand nombre de bénéficiaires d'une telle mesure ne paient pas eux-mêmes leurs billets – la dépense étant prise en charge par l'entreprise qui les fait voyager. Une telle initiative promotionnelle n'a de sens et de portée que si elle s'inscrit également dans un effort délibéré pour induire un changement dans les habitudes de transport des particuliers et mener vers une augmentation du recours à l'avion pour sortir de la région. C'est un travail exigeant de persévérance et constance.

Pour servir l'intérêt général, le moyen à mettre en œuvre doit être pensé dans une perspective large, qui aille bien au-delà des simples enjeux de déplacement et de mobilité, pour intégrer toutes les dimensions inhérentes à la concertation requise pour mutualiser les besoins. Cette concertation est une exigence centrale pour une structuration de la demande en phase avec les réalités du milieu. Ce type de raisonnement relève typiquement du modèle de l'économie sociale comme mode d'organisation économique. Et c'est pourquoi s'impose à la réflexion la nécessité d'envisager la formule de la coopérative de solidarité comme la voie à privilégier pour associer le maximum d'acteurs collectifs à l'élaboration d'un outil de structuration de développement pérenne, sous contrôle et au service des aspirations collectives.

Réunissant aussi bien les usagers du transport que les particuliers et organismes souscrivant aux finalités de l'association, la coopérative de solidarité²⁸ constitue le moyen à privilégier pour donner à la concertation un format et une organisation fonctionnelle. Les coopératives de solidarité sont soumises à la Loi sur les coopératives (L.R.Q., chapitre C-67.2). Elles doivent regrouper au moins deux de ces trois catégories de membres :

- Utilisateurs : des personnes ou des sociétés qui utilisent les services offerts par la coopérative ;
- Travailleurs : des personnes physiques travaillant au sein de la coopérative ;
- Soutien : toute personne ou société qui a un intérêt économique, social ou culturel dans l'atteinte des objectifs de la coopérative.

La coopérative de solidarité se caractérise par la diversification de son sociétariat et son ouverture au partenariat. Elle regroupe au sein d'une même entreprise des personnes ou des sociétés qui ont une cause ou un intérêt commun, mais des besoins variés. Elle constitue ainsi une formule parfaitement adaptée pour stimuler et encadrer la mobilisation du milieu. Formée pour la prise en charge de la desserte aérienne de la région, une telle coopérative de solidarité peut devenir le moyen de construction d'un outil de développement qui associera les divers acteurs régionaux à la réalisation de solutions de transport aérien orientées sur l'intérêt général et le bien commun.

28 Voir : <https://www2.gouv.qc.ca/entreprises/portail/quebec/infosite?lang=fr&x=2371115552#sol>

4.1 Une première avenue

À court terme, une coopérative formée pour agir sur le façonnement de la demande pourrait se donner pour mission, et entreprendre d'œuvrer à encourager les utilisateurs des services aériens et les acheteurs de billets à se regrouper pour mieux faire valoir leurs besoins et se donner un meilleur pouvoir d'achat. Elle peut également servir à inviter les particuliers à se tourner davantage vers le transport aérien. Un tel travail ne peut cependant donner ses fruits que s'il permet en même temps d'agir sur le prix des billets. L'étude de l'UMQ (2007a) l'a établi, ce prix est trop élevé en comparaison de ce qui se pratique ailleurs dans les régions comparables au Canada et il s'explique d'abord par la faible concurrence et l'étroitesse du marché. Pour agir dans un tel contexte, l'expérience coopérative a démontré une efficacité certaine en utilisant la formule de l'achat groupé. En procédant par la constitution de lots pour lesquels les transporteurs seraient appelés à faire des offres, une telle initiative de mutualisation serait sans doute à même de faire bouger un tant soit peu la tarification.

La coopérative de solidarité est une formule particulièrement adaptée et efficace pour servir une telle fin. Les municipalités et MRC peuvent en devenir sociétaires et joindre les rangs des citoyens et organisations privées et publiques pour recruter des usagers des services aériens et les encourager à souscrire à la constitution d'un lot à soumettre à l'enchère. La logique marchande laisse penser que les compagnies compétitionneraient pour obtenir ce lot. La taille et le format des blocs de billets de même que leurs conditions d'utilisation vont représenter une occasion de gain et de prévision de vente qui ne laisseront pas indifférents les acteurs commerciaux.

La coopérative peut conclure des partenariats avec les agences de voyages locales pour bien construire le lot en fonction des besoins des consommateurs (dates et horaires, destinations, correspondances, etc.). Elle pourrait également travailler en collaboration avec le Centre Collégial de Transfert Technologique pour mettre au point les applications qui rendraient le service plus efficace et convivial. Cette mutualisation de la demande peut ouvrir des discussions voire des négociations avec les transporteurs et contribuer à une certaine amélioration de la qualité du service. En ces matières comme dans les autres, il n'y a pas de petits gains.

Cependant, il n'en demeure pas moins que la demande est très concentrée et dominée par les besoins des gens d'affaires et des nécessités économiques et qu'elle reste tout de même faible. En concentrant en partie les achats de billets réalisés par les entreprises, les agences gouvernementales et les institutions, la coopérative peut espérer constituer une masse critique suffisante pour exercer la pression requise sur les prix. Évidemment, le seuil de recrutement de ses membres et surtout, le nombre de billets qu'elle sera capable de canaliser dans ses propres activités vont déterminer la viabilité de ses activités. Des hypothèses de recrutement sont au fondement de l'élaboration du plan d'affaires éventuel. Les ambitions et les possibilités ne sont pas les mêmes si la coopérative recrute 100 ou 300 adhérents, si elle peut regrouper 1000 ou 2500 billets, etc. Il est évidemment à prévoir de vigoureuses réactions commerciales de la part des transporteurs profitant du *statu quo*, mais en recrutant une masse critique d'adhérents et d'organisations de parrainage au nom de l'intérêt général, la coopérative de solidarité peut se constituer comme acteur économique. Elle pourrait certainement contribuer à accroître les pressions pour que soit bonifié le programme de subvention à l'achat de billets.

Cependant, même en supposant une grande participation de la part des demandeurs actuels, la coopérative ne ferait que du déplacement d'achats, de la substitution sans effet sur l'élargissement de la demande, sur l'augmentation du nombre de billets vendus alors qu'il s'agit là du défi le plus important à relever pour donner à la desserte aérienne des assises fiables. Dans une perspective de la mutualisation de la demande, l'achat groupé ne représente qu'un moyen au service d'une finalité plus grande, celle du changement des habitudes de transport. Le financement de la coopérative doit donc nécessairement comporter des ressources suffisantes pour stimuler ce changement par des activités de promotion et d'information. C'est ainsi qu'elle pourrait concilier l'avantage aux membres et usagers et le service de l'intérêt général. Et à cet égard, elle serait certainement en droit de réclamer de l'État une aide substantielle pour le soutien de sa mission. Cette aide devrait être dirigée sur les deux volets essentiels : l'encouragement au transport par avion et un soutien direct aux activités de la coopérative – un soutien à sa mission distinct d'un éventuel soutien aux opérations.

4.2 Une institution structurante

Réalisable à court terme, la création d'une coopérative de solidarité visant d'abord l'achat groupé pourrait être vue comme une première étape. Définie sur un horizon de deux à trois ans, sa mission pourrait être appelée à évoluer pour en faire une entreprise visant à devenir un acteur dans le transport aérien, un transporteur capable de façonner une offre adaptée aux exigences de qualité d'un service public et non pas aux objectifs de rendement des compagnies. À cette fin la coopérative pourra envisager de recourir au nolisément pour remplacer l'enchère. Cela supposerait alors qu'elle devienne, par le volume de ses transactions, en mesure d'agir sur l'offre de services en proposant, par exemple, plus de départs, des trajets spécifiques, des horaires plus pratiques, etc.

Le modèle d'affaires qui devrait accompagner une telle évolution reste à inventer et sera de la responsabilité des administrateurs de la coopérative de solidarité lancée en première phase. Son enjeu principal restera celui de trouver les moyens de constituer des masses critiques dans un marché en contraction et dans une demande à diversifier. La formule à mettre en place devra nécessairement être viable économiquement, comme doivent l'être toutes les entreprises d'économie sociale, ce qui ne m'exclut évidemment pas le soutien public. Il n'est pas inutile ici de rappeler que le recours à ce soutien ne saurait en aucun cas être considéré comme une faiblesse, les entreprises marchandes à but lucratif en bénéficient largement, particulièrement dans le domaine du transport aérien. Ce sont les finalités qui distinguent les motifs justifiant ce soutien. Au service de l'intérêt général la coopérative de solidarité vise à mutualiser les moyens afin de constituer une demande globalement et collectivement solvable, ce qui implique d'organiser ses pratiques et son offre de manière à mitiger les inégalités sociales des usagers et les rapports inégaux de la position d'acheteur. C'est une approche de l'offre qui a peu à voir avec l'adaptation aux pratiques commerciales qui cherchent à tirer le maximum de profit des segments de clientèle en mesure de répondre aux appétits des actionnaires.

Dans le contexte actuel, deux propositions de modèles de coopératives de transport aérien sont en voie d'émergence ou en examen pour des dessertes régionales. Un troisième projet a été envisagé dans un rapport de 2012 pour l'organisation de la desserte régionale à l'aéroport de Gaspé²⁹. Une revue de ces projets peut servir à éclairer les enjeux et à baliser le cheminement possible d'un projet pour la Côte Nord.

²⁹ Rapport de la firme Explorer solutions réalisé pour la Ville de Gaspé. *Coopérative de transport aérien*, 23 août 2012. Ce rapport est la suite d'une analyse parue plus tôt *Coopérative de transport aérien. Étude de faisabilité financière*, 21 juin 2012

Un projet pour la Basse-Côte-Nord

Ce projet est né des insatisfactions causées par la réduction et la détérioration des services et de l'augmentation des prix des billets³⁰. Le projet vise à :

- Initier une réflexion avec le milieu municipal et les parties prenantes dans le but d'offrir à la population de l'Île d'Anticosti et de la Basse-Côte-Nord.
 - Une structure de service aérien comparable à celui du transport maritime,
 - Niveau de service attendu :
 - Un service avec un appareil de plus de 30 passagers,
 - Un service à plus grande fréquence,
 - Coûts des billets comparables à la grille tarifaire du transporteur maritime pour les résidents,
 - Un horaire assurant une haute fiabilité de service.
 - À terme la coopérative viserait la mise en place d'un guichet unique pour tous les besoins aériens du territoire.

La proposition repose sur un modèle d'affaires qui consiste à soutenir le prix des billets pour les déplacements à Sept-Îles en abolissant le Programme de réduction du transport aérien (RTA) pour le remplacer par une aide qui détournerait une partie des sommes accordées à la subvention du tarif pour le transport maritime. L'objectif serait de rendre équivalente à celle du transport maritime la tarification du service aérien pour les résidents. Chaque année environ 8000 usagers se prévalent du transport maritime. La coopérative de service envisagée procéderait d'abord à du déplacement de clientèle et au réaménagement des modalités de soutien financier. L'augmentation éventuelle du tourisme pourrait bonifier sa situation financière.

Le modèle d'affaires esquissé dans le document vise à offrir avec des appareils plus grands et plus confortables (DASH-8) à une clientèle pouvant compter sur des services d'agence dans chaque village. Le document ne précise pas qui ni comment serait assuré le service par un plus gros appareil; il ne précise pas non plus si un transporteur a manifesté un intérêt pour une telle formule. Avec un plus gros appareil le modèle permettrait aussi de rationaliser et améliorer le service pour les agences clientes comme Poste Canada, Santé Canada, Service de santé et d'évacuation médicale de même que les entreprises touristiques.

Le document propose de profiter de l'échéance de renégociation de l'entente avec le transporteur maritime pour revoir la formule de financement. Le réarrangement de la subvention devrait permettre de maintenir le prix des billets d'avion à ce qu'il en coûte pour le service maritime. En échange de la réduction des places subventionnées et de l'attribution des sommes à la subvention du billet d'avion le gouvernement du Québec pourrait autoriser le transporteur maritime à offrir davantage de cabines pour touristes. Un projet-pilote d'une durée d'un an est proposé. Le document disponible ne fournit pas l'ensemble des chiffres pour évaluer la viabilité de son modèle. On comprend qu'il s'agit d'une première exploration des paramètres de base d'un projet coopératif afin de sonder l'intérêt des élus et des parties prenantes. Ce n'est pas le but de discuter ici des hypothèses à la base de son esquisse de la mécanique de financement, mais il faut néanmoins souligner une limite majeure au projet.

³⁰ Présentation Power Point du 13 mars 2020.

En effet, la réalité démographique impose des contraintes qui vont continuer de peser lourdement sur la desserte aérienne et sur la viabilité à moyen et longs termes du projet de coopérative. Le déclin de la population et son vieillissement rapide vont continuer d'éroder la demande, d'en plomber le développement. Il est certes pertinent de miser sur le tourisme pour en assurer un certain essor, mais il est peu probable que son développement soit assez rapide et massif pour compenser les effets de la démographie.

Ce que la prise en compte des facteurs démographiques signifie pour l'organisation du transport dans une approche de développement local et régional, ce n'est pas le scepticisme sur le bien-fondé du projet, mais bien plutôt son recadrage à une échelle où la mutualisation pourra donner ses meilleurs effets. En ce sens, un projet de coopérative pour la Basse-Côte-Nord ne devrait pas être traité isolément et défini dans le seul registre des besoins locaux des collectivités qu'elle desservirait. L'extension de l'aire de service et l'inclusion dans un projet de coopérative élargie à un plus vaste bassin d'utilisateurs devrait permettre de donner des assises plus fortes au projet. Par entente de partenariat ou tout simplement par son inclusion dans une seule coopérative de solidarité couvrant l'ensemble des MRC, la formule reste à préciser. Mais une chose est certaine, l'atteinte et le rehaussement de la masse critique d'utilisateurs et de ventes de billets de même que le maintien de la demande à long terme restent une condition de succès de l'initiative.

La coopérative Air du Lac Saint-Jean

Un projet de coopérative de solidarité est actuellement en démarrage au Lac Saint-Jean. Pilotée par des acteurs du milieu en vue d'organiser une desserte Alma-Roberval-Montréal. La coopérative est une réponse du milieu pour pallier les insuffisances du marché, les transporteurs desservant la région s'en étant retiré soi-disant parce que la concurrence qu'ils se livraient ne leur laissait pas de perspectives de rendement intéressantes. Selon les informations disponibles sur son site internet, la coopérative, fondée en 2019, prévoit lancer ses opérations en 2020. Elle vise à offrir des allers-retours quotidiens vers Québec et Montréal trois fois par semaine. Selon ce qu'on peut en comprendre dans les brèves capsules du site internet, son modèle d'affaires repose sur le recrutement de membres désireux de participer à un service d'achats groupés de billets auprès d'un transporteur intéressé à soumissionner. Il n'est pas exclu que le nolisement d'appareils puisse devenir un moyen d'acquiescer plus de souplesse pour adapter les services.

Selon d'autres informations glanées dans divers médias, le plan d'affaires de la coopérative lui permettrait d'offrir des billets à prix raisonnables (entre 500 \$ et 600 \$) et l'organisation trouverait son seuil de rentabilité avec des ventes annuelles de 1000 billets. Des échanges avec M. Normand Landry, démarcheur pour la coopérative, laissent penser que le recrutement des entreprises membres est plus lent que prévu, mais qu'il devrait atteindre ses objectifs.

L'information disponible est trop parcellaire pour rendre compte avec plus de détails des grands axes du plan d'affaires. Le soutien d'investisseurs comme le Mouvement Desjardins et une demande faite au Fonds de développement hydroélectrique de la MRC donnent bon espoir aux promoteurs de démarrer les opérations dans l'année courante. Le seuil de rentabilité (établi à 1000 billets) semble réaliste, mais, compte tenu de l'étroitesse du bassin démographique de la sous-région à desservir il faudra compter, à coup sûr, sur un très ferme soutien de la part du milieu, aussi bien pour la souscription des parts sociales que pour les achats de billets. La mobilisation devra être constante pour solidifier la demande et maintenir une masse critique dans un marché en contraction, affecté lui aussi par le déclin démographique qui frappe particulièrement la sous-région.

Le projet de coopérative de transport aérien de la Ville de Gaspé

En 2012 la Ville de Gaspé a commandé à la firme Explorer une analyse de faisabilité financière d'un projet de coopérative de transport aérien qui agirait à titre d'opérateur. Le projet envisageait l'acquisition d'un appareil en vue d'offrir une desserte vers Québec et Montréal à partir de l'aéroport de Gaspé dont la situation financière se trouverait également améliorée par l'accroissement des revenus afférents (droits d'atterrissage, vente de carburant, etc.). Le consultant reconnaissait dans son rapport que ce scénario est le plus exigeant financièrement et que les « coûts sont certainement supérieurs aux attentes du comité³¹ », il a reçu un second mandat pour explorer des solutions alternatives.

L'examen a révélé un processus complexe aussi bien sur le plan des autorisations réglementaires que sur les modalités d'acquisition de l'appareil, de ses conditions d'exploitation, d'entretien, etc. En plus d'être très coûteux, le projet était susceptible de s'étaler sur un échéancier long engageant dès le départ des sommes considérables et mobilisant des ressources professionnelles spécialisées difficiles à recruter et à affecter aux opérations d'une telle entreprise.

L'analyse des solutions alternatives³² a traité trois modèles, reposant sur diverses formules de sous-traitance variant selon l'incorporation ou non de certains services (réservations) et conditions d'exploitation. La discussion des solutions, menée après examen des principales variables à prendre en compte dans l'approche d'affaires débouche néanmoins sur un très dur constat :

«D'autre part, les deux transporteurs interrogés se sont montrés peu enclins à mener une opération à partir de Gaspé. Leurs tarifs à partir de Montréal sont déjà élevés, et ce, sans compter les coûts relatifs à une opération à partir d'une région. D'autre part, les deux transporteurs interrogés se sont montrés peu enclins à mener une opération à partir de Gaspé. Leurs tarifs à partir de Montréal sont déjà élevés, et ce, sans compter les coûts relatifs à une opération à partir d'une région³³.»

En clair et au terme d'un examen financier sommaire, la conclusion est restée la même que celle qui nourrit la frustration à propos de la desserte des régions éloignées : le marché a déjà sanctionné. Et cela veut dire dans l'approche marchande conventionnelle que l'offre disponible constitue en quelque sorte la réponse optimale du marché. Le rapport recommandait néanmoins que la Ville de Gaspé pourrait entreprendre des discussions (à l'issue inconnue des auteurs du rapport) avec Pascan, pour explorer les possibilités de l'intéresser à inclure Gaspé dans son offre de desserte régionale. À la lumière des analyses et du contexte établi dans les deux rapports, il n'y a rien d'étonnant à constater que le projet soit resté au point mort et qu'il n'y ait pas eu d'évolution récente.

4.3 La nécessité de faire converger les efforts de développement

Les trois projets témoignent certes d'une volonté des milieux concernés de ne pas s'abandonner à la logique du marché et au fatalisme qui s'en dégage. Mais les analyses produites pour le projet de la Ville de Gaspé dressent des constats durs quant à l'espace que les solutions marchandes peuvent laisser entrevoir aux promoteurs. Le recours à l'économie sociale comme mode d'organisation n'est ni fortuit ni gratuit

31 *Op. cit.* Explorer, page 18

32 *Op. cit.*, Explorer solutions

33 *Op. cit.*, Explorer, page 13

dans les circonstances, c'est la seule voie porteuse. Au risque de nous répéter, en l'absence d'une volonté de l'État canadien, et en raison des tensions et conflits de priorités entre les deux ordres de gouvernement vers lesquels doivent se tourner les autorités locales et régionales, c'est bien la seule formule qui puisse conjuguer volonté de prise en charge de son développement et solutions d'intérêt général.

Il est cependant légitime de se demander si la multiplication – voire l'éparpillement – de projets aux prises avec les mêmes contraintes et les mêmes difficultés ne constitue pas un obstacle supplémentaire. Une approche concertée qui mutualiserait les ressources ne devrait-elle pas prévaloir et inspirer des démarches de collaboration et une recherche commune des meilleurs moyens d'optimiser les plans d'affaires ? Si tel devait être le cas, le rôle des promoteurs nord-côtiers et sept-îliens d'une solution d'économie sociale ne s'en trouverait qu'élargi. En effet, en raison de la taille et de la place de son aéroport dans l'écosystème du transport régional et d'un bassin d'usagers laissant espérer une masse critique de vente de billets plus solide que celles des autres promoteurs, ne reviendrait-il pas à une éventuelle coopérative de Sept-Îles de jouer un certain rôle fédérateur ? Dans cette éventualité l'examen de ses conditions d'émergence devrait nécessairement comporter une dimension inter-régionale.

Conclusion : une feuille de route à définir

L'invention d'une telle solution et sa mise au point opérationnelle suppose un travail exploratoire exigeant. Il faut bien définir et repérer les matériaux d'analyse à réunir pour en examiner la faisabilité. Une telle démarche devra nécessairement faire l'objet d'une véritable mobilisation régionale puisqu'elle tient, pour ainsi dire, par définition, d'une conception du développement qui doit être partagée par l'ensemble du milieu. L'enjeu dépasse largement la question de la desserte aérienne ; il met en cause une vision du développement régional.

Une solution d'économie sociale pour la desserte aérienne pourra alors être envisagée comme un projet structurant dont le succès dépendra de sa capacité à en soutenir et stimuler d'autres. Les démarches à entreprendre sont ensuite bien balisées. Il faudra :

- Faire une étude et un sondage d'intérêt pour bien cerner le bassin de recrutement des membres ;
- Produire une étude de pré-faisabilité (touchant exigences réglementaires, condition d'insertion dans l'écosystème de services, recevabilité de la part des autorités gouvernementales, etc.)
- Procéder aux démarches préparatoires d'une assemblée de fondation ;
- Tenir une assemblée et adopter des statuts juridiques ;
- Former des instances et nommer des administrateurs ;
- Accorder le mandat de rédaction du plan d'affaires ;
- Entamer des démarches de financement.

La tâche est considérable et elle va nécessiter des moyens substantiels qu'il serait injuste de faire porter aux seuls promoteurs. Pour servir l'intérêt général en renforçant une composante de la structure économique du Québec, les décideurs locaux auraient tout intérêt à s'allier avec le Chantier de l'économie sociale pour les accompagner dans leurs démarches. Ayant vocation nationale et possédant des pôles régionaux d'économie sociale, le Chantier serait bien placé pour analyser les perspectives de mutualisation interrégionale et travailler à construire des liens entre les acteurs des régions concernées. Il y a donc lieu :

- D'interpeler la direction du Chantier de l'économie sociale et celle de son antenne régionale pour discuter de la pertinence et des modalités d'une éventuelle collaboration.
- De soumettre une demande de soutien financier pour entreprendre la démarche.
- De produire un document de travail à soumettre à d'éventuels partenaires et comportant une première formulation d'un concept rassembleur.
- De réaliser l'étude de pré-faisabilité permettant de mieux circonscrire la forme à privilégier : une seule coopérative, une fédération, une coopérative de services mutualisés, etc.
- De procéder aux consultations afin de sonder l'intérêt des éventuels partenaires.
- De faire rapport aux diverses parties au plus tard en janvier 2021.

Il serait également possible de fusionner les deux démarches et de procéder, en collaboration avec le Chantier de l'économie sociale, à une étude en deux volets. Certainement plus « lourde » et plus complexe, une telle approche permettrait probablement d'envisager une seule demande de financement et d'optimiser le travail de l'équipe d'analystes à mobiliser. Elle permettrait sans doute aussi de prendre la mesure des intentions gouvernementales et des perspectives de succès des efforts pour construire une solution structurante pour les problèmes malheureusement récurrents et qui sont susceptibles d'aller en s'empirant.

Il ne faut pas négliger le potentiel d'interpellation que comporte un projet d'une telle ambition. Pour les autorités locales et régionales, ainsi que pour les groupes de la société civile, ce n'est pas seulement une vision du transport aérien que véhiculera le projet. Il pourra servir de catalyseur pour le renouvellement des perspectives sur le développement régional. Le projet peut atteindre une dimension nationale.

En assumant un rôle plus volontaire, mais attentiste, les artisans d'un projet de desserte aérienne régionale et coopérative nourriront de nouvelles attentes à l'endroit des gouvernements du Québec et du Canada. Un partenariat avec le Chantier d'économie sociale démontrerait clairement que l'intérêt général qu'il faut servir par un projet d'une telle envergure se définit bien au-delà du périmètre des régions administratives. Il s'agit dès lors de faire voir que la desserte des régions éloignées n'a rien à voir avec les mesures de mitigations réservées aux laissés pour compte. C'est comme participants à part entière au développement du Québec que les promoteurs peuvent faire valoir que leur projet peut constituer une voie économique porteuse pour toute la société.