



AOÛT 2017

AÉRONAUTIQUE : LE CANADA DOIT ÉVITER UNE COURSE AUX SUBVENTIONS

Par Mathieu Bédard, avec la collaboration de Michel Kelly-Gagnon

Même si tous les pays subventionnent leur industrie aéronautique d'une façon ou d'une autre, c'est le Canada qui a fait la manchette dernièrement. L'aide massive qu'a reçue Bombardier¹ établit un précédent que d'autres pays pourraient invoquer afin de justifier une aide substantielle à leur propre industrie, ce qui risquerait alors d'enclencher une dynamique très coûteuse pour l'ensemble des pays concernés.

Le scénario d'une course aux subventions dans le secteur aéronautique ne peut donc plus être écarté, à moins d'envoyer un message clair indiquant que les interventions des gouvernements seront dorénavant restreintes. Un tel message pourrait prendre la forme d'un nouvel accord international que le Canada a fortement intérêt à proposer.

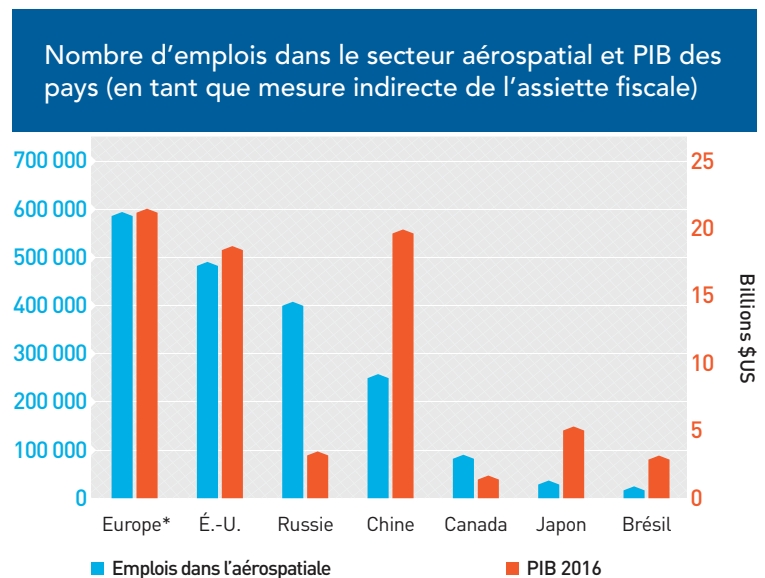
LE DANGER D'UNE COURSE

Du point de vue économique, il ne manque pas de raisons pour s'opposer aux subventions. D'abord, elles constituent des ressources que les gouvernements allouent pour des motifs politiques plutôt qu'économiques ou financiers. Cela signifie que ces ressources seraient probablement mieux utilisées si elles étaient investies ailleurs dans l'économie.

Ensuite, le processus d'octroi d'une aide publique crée une demande, de sorte que les entreprises investissent dans leurs démarches de lobbying plutôt que dans leurs avions et services. Pendant ce temps, les contribuables – y compris d'autres entreprises – doivent parier contre leur gré sur le succès d'avions subventionnés.

Malgré tout, ces inconvénients demeurent minimes en regard des ravages que causerait une course aux subventions. En Chine, par exemple, des politiciens pourraient s'inspirer de l'aide accordée récemment

Figure 1



*Europe = les 19 pays membres de l'AeroSpace and Defence Industries Association of Europe

Note : Données du PIB à parité de pouvoir d'achat en 2016 (2015 pour la Chine). Nombre d'emplois dans l'aérospatiale en 2015 (2010 pour la Chine). Afin d'assurer la comparabilité des statistiques sur l'emploi, nous avons utilisé les données de l'ensemble du secteur aérospatial (civil et militaire), ce qui inclut les emplois liés à l'entretien, à la réparation et à la révision.

Sources : AeroSpace and Defence Industries Association of Europe, « Key Facts & Figures—2015 », novembre 2016, p. 5; OCDE, Produit intérieur brut (PIB), base de données, 2017; Keith Crane et al., *The Effectiveness of China's Industrial Policies in Commercial Aviation Manufacturing*, RAND Corporation, 2014, p. 46.

par Ottawa à l'industrie canadienne et utiliser l'immense assiette fiscale du pays pour aider son secteur aéronautique à devenir un leader mondial. En Russie, où un nombre considérable de travailleurs œuvrent dans ce secteur et où l'économie est moins diversifiée qu'au Canada, les enjeux sont encore plus importants (voir Figure 1).

En somme, un pays comme le Canada, dont l'économie est relativement plus petite, ne pourra jamais sortir gagnant d'une course aux subventions. L'industrie canadienne déperirait, perdant des parts de marché substantielles. Une très grande partie des 55 724 emplois en fabrication aérospatiale seraient

ainsi mis en péril². Évidemment, même les pays « gagnants » dans un tel conflit – ou, du moins, leurs contribuables – devraient payer un prix très élevé.

LE REMÈDE

Bien qu'il ne soit jamais souhaitable d'un point de vue économique, le soutien de l'État est une réalité politique. Mais même s'il est illusoire d'en réclamer la suppression immédiate et permanente – ce qui ne serait sans doute suivi par aucun autre pays –, il demeure néanmoins possible de restreindre l'aide gouvernementale par des accords internationaux.

De tels accords ont déjà été conclus. C'est ainsi qu'a été établi l'Accord sectoriel sur les aéronefs (ASU), dont la première version a été signée en 1986 (on l'appelait alors LASU – Large Aircraft Sector Understanding) et qui a été mis à jour quelques fois depuis, sa dernière grande révision datant de 2011³. L'ASU s'est révélé assez efficace pour limiter l'expansion des subventions par le biais des crédits à l'exportation, mais les gouvernements ont imaginé d'autres mesures pour aider directement ou indirectement leurs fleurons nationaux.

Cela peut prendre la forme de synergies entre chantiers militaires et commerciaux, d'un financement en R&D, de subventions directes pour des projets d'aéronef spécifiques, d'injections de capitaux, d'allègements de dette, de règles fiscales favorisant les constructeurs nationaux, de congés fiscaux, de garanties à l'exportation ou de garanties liées aux taux de change, entre autres⁴.

Ce ne serait pas la première fois que le secteur aéronautique canadien est à l'origine de négociations, puis de l'adoption d'un nouveau traité international. La version 2011 de l'ASU, négociée par l'entremise de l'OCDE, avait essentiellement pour objectif de classer les nouveaux avions de la C Series de Bombardier, alors encore en développement, dans l'une des trois catégories d'avion (lourd, régional ou d'affaires)⁵.

Une nouvelle version de ce traité, une sorte d'« ASU plus », pourrait établir des lignes directrices concernant d'autres formes de soutien que les gouvernements fournissent régulièrement, et « exceptionnellement », aux constructeurs de leur pays. Bien que la portée de la présente publication soit trop limitée pour préciser les clauses à inclure dans un tel traité, celui-ci définirait quel type de soutien gouvernemental est acceptable. Il préciserait aussi le montant

maximal que cette aide peut représenter dans le coût total de la production d'un avion sans menacer le fragile équilibre international. Un tel accord devrait enfin réaffirmer les principes de l'OMC en matière de commerce international : la stabilité, le respect des règles, l'absence de discrimination, la libéralisation progressive du commerce par la négociation, ainsi que le développement économique partout dans le monde⁶.

Les bienfaits d'une telle entente se feraient sentir au-delà des pays signataires. La promesse des pays présentement liés par l'ASU de la respecter constituerait probablement un engagement assez convaincant pour dissuader des pays non signataires de l'ASU, comme la Russie et la Chine, de se lancer dans quelque chose d'aussi dommageable qu'une course aux subventions.

CONCLUSION

Une nouvelle entente entre les pays constructeurs d'avions pourrait servir de pacte de non-agression et empêcher l'avènement d'une course aux subventions, qui aurait des effets dévastateurs pour les entreprises et les travailleurs du secteur aéronautique canadien. Pour qu'elle puisse livrer tous ses bénéfices, la concurrence ne doit pas être basée sur la plus grande capacité de payer d'un gouvernement, mais sur les mérites mêmes des produits, et de ceux des entreprises qui les proposent.

RÉFÉRENCES

1. L'aide financière versée directement ou indirectement par les gouvernements québécois et canadien à Bombardier depuis deux ans s'élève à plus de 3 milliards \$ CAD. Bombardier, « Bombardier annonce ses résultats financiers du troisième trimestre clos le 30 septembre 2015 – Le gouvernement du Québec investit 1 milliard \$ dans un partenariat avec Bombardier pour le C Series alors que la certification approche », Communiqué de presse, 29 octobre 2015; Bombardier, « Bombardier et la Caisse concluent une entente définitive : la Caisse acquiert 30 % de la nouvelle société BT Holdco pour 1,5 milliard de dollars », Communiqué de presse, 19 novembre 2015; Innovation, Sciences et Développement économique Canada, « Le gouvernement du Canada et Bombardier annoncent un investissement important pour consolider le leadership en aérospatiale », Communiqué de presse, 7 février 2017.
2. Ce chiffre englobe le secteur spatial et aéronautique, tant dans le domaine civil que celui de la défense, mais n'inclut pas les emplois reliés à l'entretien, la réparation et la révision. Innovation, Sciences et Développement économique Canada et Association des industries aérospatiales du Canada, « État de l'Industrie Aérospatiale Canadienne – Rapport 2017 », 13 juin 2017, p. 18.
3. Jane M. Cavanaugh, « In Search of a Level Playing Field: The 2011 Aircraft Sector Understanding », *International Law Office*, 27 avril 2011.
4. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Centre for Energy Conservation and Environmental Technology and Economic Research for the Public Sector, *Financial Support to the Aviation Sector*, document préparé au nom du ministère fédéral de l'environnement de l'Allemagne, juin 2003, p. 21.
5. Jane M. Cavanaugh, *op. cit.*, note 3. En bref, le traité de 2011 a éliminé la distinction entre les règles de subventions des avions lourds et légers parce que des mésententes étaient survenues à propos de la catégorie à laquelle appartenaient les avions de la C Series.
6. Organisation mondiale du commerce, *Comprendre l'OMC : éléments essentiels – Les principes qui inspirent le système commercial*.



Ce Point a été préparé par **Mathieu Bédard**, économiste à l'IEDM, en collaboration avec **Michel Kelly-Gagnon**, président et directeur général de l'IEDM. La *Collection Fiscalité* de l'IEDM vise à mettre en lumière les politiques fiscales des gouvernements et à analyser leurs effets sur la croissance économique et le niveau de vie des citoyens.

L'Institut économique de Montréal est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses publications, ses interventions et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et partout au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Il n'accepte aucun financement gouvernemental.