



Rapport du Groupe de travail

Accès aux marchés et développement des marchés

Le 17 septembre 2012

Ceci est une traduction non officielle. En cas de contradiction, la version originale en anglais fait foi. Les figures incluses dans ce rapport ne sont disponibles qu'en anglais.

Ce rapport présente le point de vue des membres de l'un des six groupes de travail dirigés par l'industrie et formés dans le but de prodiguer des conseils au chef de l'examen et aux membres du comité consultatif. Les recommandations qu'il contient peuvent différer des conclusions de l'Examen du secteur de l'aérospatiale.

Pour de plus amples renseignements sur le processus d'examen, veuillez consulter le site suivant : <http://examinaerospatiale.ca/eic/site/060.nsf/fra/accueil>.

Contenu

RÉSUMÉ	4
Investir dans les atouts et les particularités du Canada	8
Diplomatie économique	9
Établir des règles du jeu équitables	11
RÉSUMÉ DÉTAILLÉ (PAR THÈME)	12
Investir dans les atouts et les particularités du Canada	12
Recommandation 1 : Élaborer une stratégie pour l'industrie aérospatiale canadienne	12
Recommandation 2(a) : Renforcer le mandat de Transports Canada (TC) et de l'aviation civile de Transports Canada (TCAC) afin de mieux répondre aux besoins croissants de l'industrie	14
Recommandation 2(b) : Adopter un modèle de financement et de ressources qui répond mieux aux besoins croissants de l'industrie	17
Participation aux activités de diplomatie économique	18
Recommandation 3 : Favoriser la participation des plus hautes instances politiques aux activités de diplomatie économique	18
Recommandation 4 : Négocier et établir un partenariat sectoriel avec la Chine dans le domaine de l'aviation civile	19
Établir des règles du jeu équitables	21
Recommandation 5 : Modifier le régime de contrôle des exportations canadiennes et optimiser les contrôles de sûreté nationaux pour améliorer la compétitivité de l'industrie aérospatiale canadienne	22
Recommandation 5.1 : Exportations pour réparer, remplacer et entretenir les produits aérospatiaux	22
Recommandation 5.2 : Marchandises contrôlées et ITAR (International Traffic in Arms Regulations)	22
Recommandation 5.3 : Licences à destinations multiples (LDM) pour les envois vers les pays à politiques non ouvertes	23
Recommandation 5.4 : Réintroduire les licences de développement de projet (LDP)	24
Recommandation 5.5 : Temps de traitement des demandes de licences d'exportation pour les envois vers les pays à politiques non ouvertes	24
Recommandation 5.6 : Licences d'exportation pour la réexportation de marchandises figurant sur la liste de matériel de guerre des États-Unis (USML)	25
Recommandation 5.7 : Conditions de rapport relativement aux licences d'exportation	26
Recommandation 5.8 : Guide à l'intention des exportateurs concernant le contrôle des exportations	26
Recommandation 6 : Élargir la portée de l'Accord sectoriel sur les crédits à l'exportation d'aéronefs civils et augmenter le nombre de signataires	27
Recommandation 7 : Négocier et mettre en œuvre un nouvel accord plurilatéral de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur le financement des programmes d'aéronef	28
Recommandation 8 : Garantir la mise en place d'une ISAD (Initiative stratégique pour l'aérospatiale et la défense) plus souple pour accroître les possibilités d'accès aux marchés	29
Recommandation 9 : Élargir de manière permanente les pouvoirs d'EDC (Exportation et développement Canada) en matière de financement intérieur pour inclure le financement des aéronefs	29
Recommandation 10 : Consulter systématiquement l'industrie aérospatiale avant de conclure des accords de libre-échange (ALE), des accords sur la protection des investissements étrangers (APIE) et des accords bilatéraux relatifs à la sécurité aéronautique (ABSA)	30
Annexe : Membres du groupe de travail	31

Résumé

L'environnement mondial évolue. La multiplication des accords de libre-échange nivelle la société mondiale, alors que la mondialisation entraîne des changements dans les chaînes d'approvisionnement du secteur manufacturier. Bien que les économies émergentes aient déjà servi de bassins de main-d'œuvre à bon marché, la prospérité économique et l'augmentation des salaires contribuent à augmenter leur capacité à consommer. Pour l'industrie aérospatiale commerciale du Canada, ces économies émergentes présentent à la fois des occasions et des défis. Une étude sur le domaine de l'aérospatiale et de la défense menée par Deloitte en 2009 indique que les marchés émergents offriront des possibilités au Canada, si les acteurs du secteur de l'aérospatiale au pays, notamment les entreprises et les gouvernements, sont capables d'évoluer pour profiter de cette croissance¹.

En 2009, le secteur civil de l'aérospatiale canadien a généré des recettes d'environ 16 milliards de dollars canadiens, soit près de 76,7 % des recettes totales de l'industrie de l'aérospatiale du Canada. Le pays occupe aussi une place importante sur l'échiquier mondial et a généré près de 7 % des revenus de fabrication mondiaux du secteur civil de l'aérospatiale au cours de la même année. Le secteur civil de l'aérospatiale canadien repose principalement sur les exportations vers les États-Unis et l'Europe, qui représentent respectivement 57 % et 27 % des exportations totales du secteur de l'aérospatiale du Canada².

Le rééquilibrage mondial en cours, caractérisé par l'émergence de nouvelles puissances mondiales et l'augmentation sans précédent de la demande relative aux voyages, présente de nombreux débouchés pour les fabricants d'équipement d'origine (FEO)³, les fournisseurs et les entreprises d'entretien, de réparation et de révision (ERR) du Canada et leur permettra de vendre un plus grand nombre d'aéronefs, de systèmes et de pièces à l'échelle mondiale. Malgré cela, de nouveaux concurrents ambitieux, établis ailleurs qu'en Europe et en Amérique du Nord, sont en train de s'imposer dans ce secteur. Étant donné l'importance des possibilités d'accès aux marchés et de développement des marchés, ainsi que des défis qui découlent de ce rééquilibrage mondial, le rapport porte principalement sur le secteur civil de l'aérospatiale au Canada.

Même si le secteur civil de l'aérospatiale présente les plus grandes possibilités de développement des marchés pour les entreprises canadiennes, le secteur militaire n'est pas en reste. En 2009, ce dernier a généré des revenus de près de 6 milliards de dollars canadiens, comparativement à 206 milliards de dollars à l'échelle mondiale. Les grandes entreprises américaines dominent sur le marché mondial dans le secteur militaire, bien que CAE se soit classé au 77^e rang, avec des recettes de 742 millions de dollars en 2009⁴. Même si les marchés émergents augmentent leurs dépenses militaires alors que bon nombre de marchés traditionnels continuent de sabrer ce budget pour réduire le déficit, l'Europe et les États-Unis demeurent les principaux marchés pour les exportations canadiennes.

¹ Deloitte, Phase 3 (96).

² Deloitte, Phase 3 (13).

³ Le terme FEO désigne les entreprises qui conçoivent et fabriquent un produit aéronautique (aéronef ou moteur).

⁴ Deloitte, Phase 3 (48).

Les prévisions indiquent que les économies émergentes, comme la Chine et l'Inde, généreront la plus grande partie de la croissance dans les secteurs civil et militaire de l'aérospatiale mondiaux⁵. En ce qui concerne les régions, les prévisions montrent que la plus forte hausse de revenus entre 2009 et 2020 sera enregistrée dans deux marchés émergents, soit l'Asie-Pacifique et l'Amérique latine, avec une croissance de 6 % et 5 % respectivement (voir le tableau ci-dessous).

Table 24: CAS regional revenue growth

Region	2009	2020	CAGR (%)	Share of total 2020 revenue (%)
Asia-Pacific	17	33	6	13
Latin America	5	10	6	4
CIS	2	3	5	1
Middle East	4	7	5	2
Africa	1	2	4	1
North America	69	101	3	42
Europe	65	92	3	38

Cette figure n'est disponible qu'en anglais.

Bombardier a déterminé que de 2008 à 2028, la Chine conservera sa position de tête dans les marchés de l'Asie-Pacifique et à l'échelle mondiale, affichant un taux de croissance de 7,5 %, suivie de l'Inde, avec un taux de 6,3 %⁶. En outre, Airbus prévoit que la Chine deviendra le deuxième marché de l'aviation en importance d'ici 2025⁷.

Bien que l'accès aux intrants moins coûteux provenant des pays en développement profite aux entreprises aérospatiales canadiennes, l'essor industriel observé dans des pays comme le Mexique et les pays du BRIC contribue à accroître la pression exercée sur les entreprises canadiennes⁸. Toutefois, étant donné que l'industrie aérospatiale est une industrie très capitalistique, la capacité des entreprises à obtenir des capitaux, par l'intermédiaire d'institutions financières ou grâce aux fonds gouvernementaux, constituera un facteur déterminant quant au niveau d'activités du secteur dans les années à venir⁹. À la lumière de l'évolution de l'échiquier mondial, on s'attend à une modification de la répartition de la chaîne d'approvisionnement au cours des dix prochaines années, à mesure que les FEO bien implantés sur le marché (Boeing, Airbus, Bombardier, Embraer) se positionneront de façon à profiter de ces nouveaux marchés, tandis que les nouveaux venus (Commercial Aircraft Corporation of China, United Aircraft Corporation of Russia) tenteront principalement de s'établir dans leur marché intérieur¹⁰.

⁵ Deloitte, Phase 1 (28).

⁶ Deloitte, Phase 1 (28).

⁷ Compétitivité de l'industrie aérospatiale de l'UE (279).

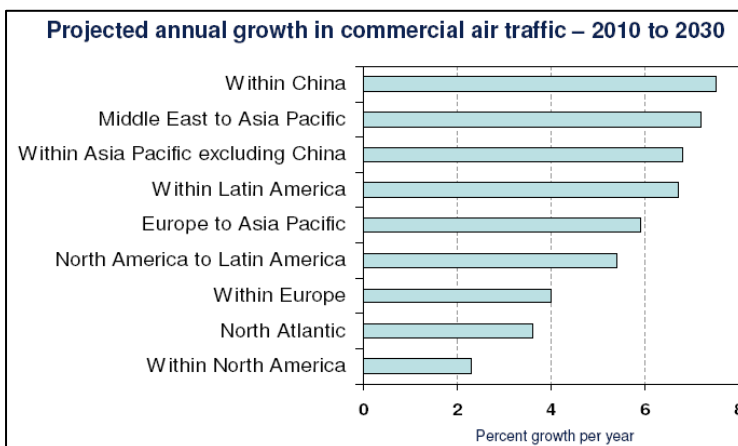
⁸ Deloitte, Phase 1 (42).

⁹ *Ibid.*

¹⁰ MAECI 6.

Cette figure n'est disponible qu'en anglais.

L'accès à ces nouveaux marchés demeure toutefois complexe et difficile. Plus précisément, il semble que la mondialisation, la multiplication des accords et l'accès universel aux technologies numériques ont transformé les chaînes d'approvisionnement locales du secteur manufacturier en chaînes de production dispersées dans différents pays¹¹. Le Boeing 787



Dreamliner, par exemple, est fabriqué avec des pièces provenant de 287 fournisseurs répartis dans 22 pays, créant ainsi un réseau mondial complexe de fournisseurs qui n'aurait pu être possible ni souhaitable il y a quelques décennies¹². Alors que le secteur manufacturier continue de transférer ses activités des pays développés aux pays émergents et que la plupart des pays tentent de protéger leurs industries nationales et leurs emplois, la capacité du Canada à tirer parti de ses particularités constitue un facteur clé en matière d'accès au marché.

Un récent rapport du Forum économique mondial sur l'avenir du secteur manufacturier porte sur le déplacement des industries vers des pays où le coût de la main-d'œuvre est relativement peu élevé et où le soutien de l'État est important, et souligne également l'importance du recours stratégique à des politiques publiques pour continuer à devancer la concurrence. Pour tenter d'influer sur les résultats et d'accélérer le développement manufacturier, les économies développées et émergentes ont de plus en plus recours à l'intervention du gouvernement pour stimuler la croissance intérieure¹³. Ces mesures interventionnistes contribuent à modifier la nature des politiques de fabrication alors que les pays utilisent des moyens plus sophistiqués et dynamiques pour obtenir un avantage concurrentiel. Pour que le Canada demeure concurrentiel, les entreprises manufacturières et les décideurs devront collaborer pour prendre les mesures appropriées et trouver un juste équilibre.

Aujourd'hui plus que jamais, les pays développés et émergents considèrent le développement de l'industrie aérospatiale comme un impératif stratégique et national. Le gouvernement chinois a fondé la Commercial Aircraft Corporation of China, Ltd. (COMAC) en mai 2008 dans le seul but de positionner la Chine en tant que chef de file mondial de la fabrication d'avions de transport régional à réaction et d'avions de ligne¹⁴. La United Aircraft Corporation (UAC) de Russie a également déclaré qu'elle espérait détenir 10 % des parts du marché mondial de l'aviation civile et plus de 50 % des parts du marché intérieur russe d'ici 2025¹⁵. Entre-temps, les dirigeants des pays qui jouent un rôle de leader de l'industrie aérospatiale continuent de contribuer à la réussite de leurs FEO en favorisant les accords commerciaux et en annonçant de nouveaux partenariats

¹¹ FEM 30.

¹² FEM 31.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ready for Takeoff: China's Advancing Aerospace Industry*, RAND (42).

¹⁵ Deloitte, Phase 1 (30).

sur les principaux marchés émergents. Au cours des deux dernières années, par exemple, les présidents de la France, du Brésil et des États-Unis ont appuyé d'importants accords avec la Chine.

Dans ce contexte de multiplication des nouvelles puissances économiques affichant une demande croissante quant aux produits de consommation, de dispersion et de mondialisation des chaînes de valeur, et d'appuis gouvernementaux de haut niveau aux programmes aérospatiaux nationaux, le Groupe de travail sur l'accès aux marchés et le développement des marchés a tenté de cerner les principaux débouchés et les enjeux pour l'industrie canadienne au cours des vingt prochaines années. Le mandat général du groupe de travail était de comprendre l'évolution des chaînes d'approvisionnement mondiales, d'évaluer les politiques et les programmes actuels du gouvernement du Canada et de cerner les changements possibles à apporter à ces instruments afin de cibler les débouchés pour l'industrie aérospatiale.

Le groupe de travail était divisé en quatre sous-groupes. Le sous-groupe sur l'accès aux marchés a examiné les subventions internationales existantes, les règles commerciales en matière de financement des exportations, ainsi que les obstacles à surmonter pour percer des marchés stratégiques. Le sous-groupe sur le développement des marchés a concentré ses efforts sur l'accroissement de la participation du Canada dans les principaux marchés émergents, en particulier le marché chinois, compte tenu de sa position unique sur le marché mondial de l'aviation et de l'importance de renforcer la diplomatie économique. Le sous-groupe sur les contrôles des exportations a examiné les défis en matière de contrôle des exportations et le sous-groupe sur l'aviation civile de Transports Canada (TCAC) a analysé l'incidence de Transports Canada sur la compétitivité de l'industrie aérospatiale du Canada.

Tout au long du processus de recherche et de consultation, le groupe de travail a consulté les responsables des ministères et organismes gouvernementaux concernés, notamment du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), de Finances Canada, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), d'Industrie Canada (IC), du ministère de la Défense nationale (MDN), de Transports Canada (TC), d'Exportation et développement Canada (EDC), de la Corporation commerciale canadienne (CCC) et de l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec. Le groupe a également examiné les principaux programmes du gouvernement ainsi que les lois connexes régissant l'industrie aérospatiale, notamment la stratégie 2012-2013 pour l'aérospatiale sur le plan mondial du MAECI, le Service des délégués commerciaux (SDC), l'Initiative stratégique pour l'aérospatiale et la défense (ISAD), les mandats de l'EDC et de la CCC, le programme de TCAC et les lois et règlements sur le régime de contrôle du marché intérieur et des exportations. Les recommandations se fondent sur des données quantitatives et des études de cas. Elles sont classées selon les trois thèmes suivants : investir dans les atouts et les particularités du Canada, favoriser la diplomatie économique et établir des règles du jeu équitables.

Nous croyons que ces trois objectifs primordiaux sont essentiels pour assurer la prospérité à court et à long terme de l'industrie aérospatiale canadienne. Le gouvernement du Canada peut jouer un rôle décisif en éliminant les obstacles au commerce et en établissant une politique et un cadre réglementaire qui ne désavantagent pas l'industrie canadienne par rapport à la concurrence internationale. Il est vital de favoriser l'établissement de règles du jeu équitables et de promouvoir les échanges fondés sur des règles. Or, dans ce marché mondial très contesté, une politique publique volontariste est aussi une condition *indispensable* pour défendre et améliorer la position jusqu'ici enviable du Canada dans le secteur de l'aérospatiale. Si l'on

n'établit pas de processus de diplomatie économique ciblée et stratégique et qu'on ne met pas l'accent sur les atouts et les particularités du Canada, la compétitivité du pays risque de subir une érosion considérable et irréversible.

Investir dans les atouts et les particularités du Canada

L'industrie aérospatiale canadienne se caractérise par un manque d'harmonisation entre les ministères concernés, soit le MAECI, IC, Finances Canada, le MDN, TPSGC, TCAC, l'EDC, la CCC et les organismes de développement régional. En l'absence d'une approche pangouvernementale claire pour soutenir la stratégie pour l'industrie aérospatiale canadienne, les stratégies et les programmes ministériels dans ce domaine ont une efficacité limitée en ce qui concerne l'homologation, la production, la réglementation et la surveillance des exportations canadiennes.

Il est nécessaire d'élaborer une stratégie générale pour l'industrie aérospatiale canadienne qui comprendra une approche mieux intégrée et coordonnée entre les ministères et organismes concernés. L'établissement d'un discours fédéral clair et unique pour l'industrie aérospatiale canadienne, dirigé et parrainé par un ministère donné, permettrait de rationaliser les programmes ministériels et de soutenir l'industrie tant à l'échelle nationale qu'à l'étranger.

Par exemple, dans le cadre des programmes du MAECI, le Service des délégués commerciaux offre des services utiles aux industries canadiennes qui désirent promouvoir leurs intérêts commerciaux à l'étranger. Dans le cadre d'une stratégie pour l'industrie aérospatiale canadienne, le Service des délégués commerciaux pourrait faire en sorte que ses activités correspondent davantage à celles des programmes aérospatiaux nationaux et offrir aux entreprises canadiennes des services de soutien gouvernementaux plus complets.

Un comité mixte de coordination de l'industrie aérospatiale, formé de hauts fonctionnaires et de représentants de l'industrie, devrait également soutenir le ministre responsable de l'industrie. Ce comité se réunirait régulièrement afin d'aider à améliorer la coordination des stratégies, des mandats et des ressources se rapportant à l'industrie aérospatiale. La stratégie pour l'industrie aérospatiale du MAECI, une stratégie de commerce mondial d'intégration pour le secteur de l'aérospatiale, pourrait être un modèle efficace à reproduire à un niveau pangouvernemental supérieur.

Le programme d'aviation civile de Transports Canada est reconnu comme l'un des programmes les plus fructueux et les plus sûrs au monde. Le ministère collabore avec de nombreux partenaires nationaux et internationaux pour garantir la sécurité du transport aérien et l'accès au marché libre. Grâce à la solide réputation du Canada dans le domaine de l'aviation civile, les importateurs étrangers acceptent les produits canadiens avec un minimum d'interventions. Afin de conserver son statut et sa crédibilité à l'échelle mondiale, Transports Canada doit continuer à tisser des liens et à investir dans les pays émergents. Le fait de miser sur les réussites et la réputation du Canada dans ce domaine confèrera également un avantage comparatif au Canada par rapport aux pays développés et en développement.

Malgré le rôle vital que joue Transports Canada dans la présentation de produits et services aéronautiques sur les marchés nationaux et internationaux, ses capacités s'affaiblissent. Parmi les obstacles, notons le manque d'harmonisation entre les ministères concernés, l'absence d'un

mandat stratégique appuyant l'accès aux marchés et le développement des marchés pour l'industrie aéronautique, ainsi que les ressources limitées.

Dans la gamme des services gouvernementaux, et pour reprendre l'image de la chaîne d'approvisionnement, TCAC se retrouve à un point d'étranglement et il est maintenant nécessaire d'établir un mandat plus stratégique et d'accroître les capacités. Le mandat redéfini et élargi doit appuyer l'accès aux marchés et le développement des marchés pour les produits aéronautiques, en plus de correspondre à la stratégie pour l'industrie aérospatiale canadienne. Le financement, les services et les ressources dont dispose TCAC devraient aussi tenir compte du développement, des ventes et de l'exportation des produits aéronautiques et correspondre aux demandes de l'industrie. Pour relever efficacement les défis en matière de financement de TCAC et mieux combler les besoins de l'industrie, il est recommandé d'améliorer le financement par le paiement de frais d'utilisation et de mettre à jour le modèle de ressources.

Recommandations

- **Élaborer et mettre en œuvre une stratégie pour l'industrie aérospatiale canadienne.**
- **Renforcer le mandat de Transports Canada et de TCAC, et adopter un modèle de ressources et de financement qui répond mieux aux besoins de l'industrie.**

Diplomatie économique

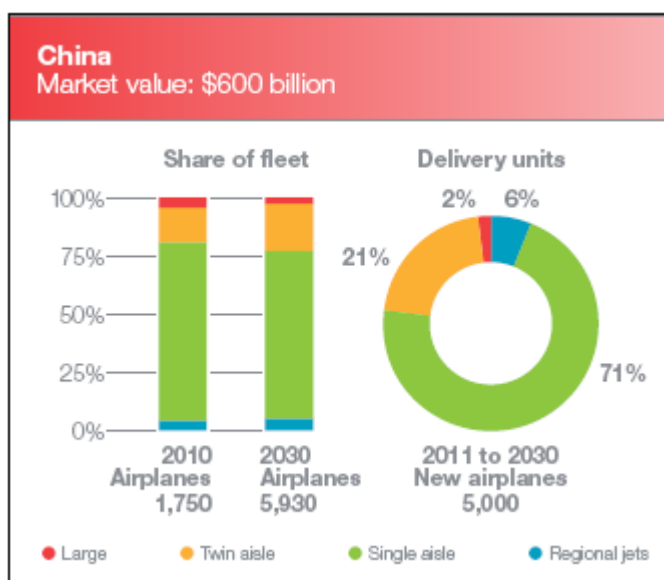
De nombreux pays considèrent le secteur de l'aérospatiale comme une industrie nationale et stratégique clé. Par conséquent, la participation aux activités de diplomatie économique et l'appui aux campagnes menées par les industries canadiennes sont des compléments essentiels aux efforts consentis par les entreprises canadiennes à l'étranger et créent des conditions favorables à l'établissement de relations commerciales. Pendant sa visite en Indonésie en novembre 2011, le président Obama a assisté à la signature d'un accord entre Boeing et Lion's Air, d'un montant de 21,7 milliards de dollars, visant l'acquisition d'avions à réaction. Dans le même ordre d'idée, la présidente du Brésil, Dilma Rousseff, a annoncé, pendant sa visite en Chine en avril 2011, une transaction de 1,4 milliard de dollars touchant la vente d'avions de transport régional à réaction et l'assemblage d'une flotte d'avion d'affaires dans ce pays. Étant donné la vive concurrence que se livrent le Canada et les autres pays chefs de file dans un monde qui évolue rapidement, il est vital d'obtenir un appui politique solide et de haut niveau.

Tous les pays développés et en développement disposant d'une industrie aérospatiale considèrent de plus en plus ce secteur comme un secteur hautement stratégique qui peut leur procurer des avantages importants en échange d'un investissement considérable. Les chefs d'État de la plupart des pays disposant d'une industrie aérospatiale soutiennent habituellement les campagnes, favorisent les opérations commerciales au nom de leurs champions nationaux et contribuent à tisser des liens solides entre les gouvernements dans le but de faciliter les relations d'affaires. De plus, les entreprises canadiennes doivent de plus en plus tenir compte des concurrents publics qui prennent nettement moins de risques et profitent d'une plus grande aide gouvernementale. Pour répondre aux mesures prises par les autres chefs de file, le gouvernement du Canada doit prendre part aux activités de diplomatie économique afin d'appuyer les campagnes et de stimuler les partenariats. Compte tenu de la nature hautement politique et stratégique de l'industrie aérospatiale, il est essentiel de disposer d'un soutien

politique de haut niveau pour favoriser la compétitivité des entreprises canadiennes sur les marchés internationaux.

Pour préparer son avenir, la Chine s'est dotée de politiques clairement définies et de plans macroéconomiques dans le but de favoriser l'expansion internationale de ses lignes aériennes et de traiter les questions concernant la gestion du trafic aérien et les infrastructures. D'ici 2015, la Chine aura construit 70 nouveaux aéroports, ce qui porte le nombre total d'aéroports destinés à l'aviation commerciale à au moins 250¹⁶. Pendant les 20 prochaines années, on prévoit que le PIB de la Chine progressera à un taux annuel moyen de 7 %, et que la demande relative aux voyages en avion progressera à un taux annuel de 7,6 %¹⁷. En outre, Airbus prévoit que la Chine deviendra le deuxième marché de l'aviation en importance d'ici 2025¹⁸.

Compte tenu de la taille et de l'étendue du marché de l'aviation en Chine, des débouchés éventuels et des défis importants concernant le développement des marchés, il est nécessaire d'adopter une approche unique avec ce pays. En Chine, l'industrie de l'aviation connaît une croissance fulgurante et les perspectives en la matière dans chaque segment de l'aviation civile – notamment dans l'aviation commerciale, générale et d'affaires, le développement aéroportuaire et la gestion du trafic aérien – sont considérables.



Cette figure n'est disponible qu'en anglais.

Ces perspectives de croissance font de la Chine l'un des marchés de l'aviation les plus importants, dynamiques et prometteurs à l'échelle mondiale. Cela crée d'importants débouchés pour les entreprises aérospatiales canadiennes.

Malgré ces possibilités incroyables, l'industrie devra relever des défis importants en matière de politique commerciale et d'accès aux marchés. Le marché chinois est dominé par des entreprises appartenant à l'état et caractérisé par une importante intervention gouvernementale. La prise de décisions est centralisée et une grande importance est accordée aux relations entre les gouvernements. En raison des caractéristiques uniques du système chinois, il est nécessaire de constituer une plateforme gouvernementale pour rassurer les entreprises canadiennes et leur permettre de tirer profit de ce système. La visite du premier ministre en Chine, en février 2012, et l'importance particulière accordée par le gouvernement du Canada à l'amélioration des relations commerciales avec ce pays ont donné un nouvel élan et créé des conditions propices à la

¹⁶ Rapport de Boeing (16).

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

négociation d'une entente de partenariat stratégique dans le secteur de l'aérospatiale entre le Canada et la Chine. Or, ces conditions disparaîtront rapidement.

Recommandations

- Favoriser la participation des plus hautes instances politiques aux activités de diplomatie économique.
- Négocier et établir un partenariat sectoriel avec la Chine dans le domaine de l'aviation civile.

Établir des règles du jeu équitables

Les décideurs et les chefs d'entreprise reconnaissent qu'il est nécessaire d'aplanir les obstacles pour garantir la viabilité et la compétitivité des exportations. Avec l'intensification de la concurrence mondiale et la primauté accordée à la contribution du secteur manufacturier à l'emploi et au PIB, les tensions s'intensifieront entre les marchés ouverts et ceux qui désirent protéger leurs industries. À la suite du ralentissement économique de 2008, les politiques protectionnistes ont pris le pas sur les politiques de libéralisation¹⁹. Bien que la plupart des pays tentent d'atteindre un équilibre entre les économies libres, ouvertes et axées sur le marché et les mesures favorisant la prospérité des entreprises nationales, il est nécessaire d'établir des règles du jeu équitables afin de garantir que tous les intervenants respectent les mêmes règles.

Nous avons relevé plusieurs situations qui contribuent à créer des inégalités. Par exemple, les économies émergentes, comme la Chine et la Russie, n'ont pas signé l'Accord sectoriel sur les crédits à l'exportation d'aéronefs civils (ASU), tandis que certains pays ne respectent pas les règles de l'Organisation mondiale du commerce concernant le soutien financier aux programmes d'aéronef accordé par le gouvernement. Les obstacles techniques, comme les questions non tarifaires, continuent de limiter l'accès aux marchés clés et le régime de contrôle des exportations du Canada est un processus long et compliqué qui désavantage l'industrie par rapport aux fournisseurs des pays aux vues similaires.

Pour garantir une concurrence plus équitable, il est essentiel que le régime de contrôle des exportations du Canada ne désavantage pas l'industrie à l'échelle mondiale, tout en tenant compte des préoccupations en matière de sûreté et des obligations internationales. Il est possible d'atteindre cet objectif en adoptant quelques changements qui amèneraient le régime de contrôle des exportations du Canada au même niveau que celui des pays aux vues similaires, notamment en réintroduisant les licences de développement de projet, en élargissant l'utilisation des licences à destinations multiples et en créant des licences générales d'exportation pour réduire les délais de traitement actuels.

En plus d'adopter un régime de contrôle des exportations plus concurrentiel, le Canada doit encourager les économies émergentes à signer l'Accord sectoriel sur les crédits à l'exportation d'aéronefs civils et s'assurer que les règles de l'Organisation mondiale du commerce sont mieux respectées. Le Canada peut plus particulièrement jouer un rôle décisif en encourageant la mise en œuvre d'une nouvelle entente plurilatérale de l'OMC qui comporterait un processus de règlement de différends plus efficace et des règlements plus transparents pour encadrer le soutien financier aux programmes d'aéronef accordé par le gouvernement.

¹⁹ FEM 33.

Afin de s'assurer que les entreprises canadiennes disposent d'une marge de manœuvre suffisante leur permettant de conserver leurs ressources technologiques les plus précieuses au Canada, tout en étant en mesure d'offrir cette technologie en échange d'un accès aux marchés, il faudrait mettre en place une ISAD plus souple pour accroître leurs possibilités d'accès aux marchés. Le fait d'accroître de manière permanente les pouvoirs d'EDC en matière de financement intérieur pour inclure le financement des aéronefs permettrait d'accroître la compétitivité des entreprises canadiennes. Avant de conclure des accords internationaux, notamment des accords de libre-échange (ALE), des accords sur la protection des investissements étrangers (APIE) et des accords bilatéraux relatifs à la sécurité aéronautique (ABSA), la tenue de consultations exhaustives avec l'industrie aérospatiale permettrait de mieux harmoniser les priorités générales du gouvernement avec celles de l'industrie.

Recommandations

- **Établir un régime de contrôle des exportations concurrentiel et optimiser les contrôles de sûreté nationaux.**
- **Élargir la portée de l'Accord sectoriel sur les crédits à l'exportation d'aéronefs civils (ASU) et augmenter le nombre de signataires.**
- **Négocier et mettre en œuvre un nouvel accord plurilatéral de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur le financement des programmes d'aéronef.**
- **Assurer la mise en place d'une ISAD (Initiative stratégique pour l'aérospatiale et la défense) plus souple pour accroître les possibilités d'accès aux marchés.**
- **Accroître de manière permanente les pouvoirs d'EDC (Exportation et développement Canada) en matière de financement intérieur pour inclure le soutien financier accordé aux programmes d'aéronef.**
- **Consulter systématiquement l'industrie aérospatiale avant de conclure des accords de libre-échange (ALE), des accords sur la protection des investissements étrangers (APIE) et des accords bilatéraux relatifs à la sécurité aéronautique (ABSA).**

Résumé détaillé (par thème)

Investir dans les atouts et les particularités du Canada²⁰

Recommandation 1 : Élaborer une stratégie pour l'industrie aérospatiale canadienne

L'industrie aérospatiale canadienne se caractérise par un manque d'harmonisation entre les ministères concernés comme le MAECI, IC, Finances Canada, le MDN, TPSGC et TCAC, ce qui nuit à la réussite des initiatives ministérielles et des programmes obligatoires. Du point de vue de l'industrie, cette approche morcelée combinée à une sous-évaluation du rôle principal de TCAC dans la commercialisation des produits a une incidence directe sur la compétitivité des entreprises aérospatiales canadiennes.

²⁰ Les recommandations dans cette section sont attribuées directement au sous-groupe sur l'aviation civile de Transports Canada et à son rapport au Group de travail sur l'accès aux marchés et développement des marchés.

Les entreprises canadiennes mettent au point des technologies de pointe grâce aux programmes incitatifs d'Industrie Canada, comme l'ISAD, et à l'aide financière offerte par le ministère des Finances et par le MAECI. Bien que le MDN puisse bénéficier des produits et services en découlant dans le secteur militaire, il n'en demeure pas moins qu'il y a des écarts horizontaux considérables au chapitre de l'aide gouvernementale. Comme on peut le constater dans l'exemple 1, le manque de coordination entre les ministères donne lieu à des occasions ratées de présenter ou d'acheter quelques produits technologiques porteurs d'avenir.

Exemple 1a : *CAE a investi des fonds privés en Recherche et Développement (R-D) afin que le Système visionique amélioré (AVS) atteigne le niveau de maturité technologique (NMT) 6 (NMT 6 – Démonstration du prototype dans un environnement réel). Le financement fourni par l'ISAD a servi à compenser les flux nécessaires à l'atteinte du niveau de préparation requis pour effectuer les premiers vols d'essai et ainsi démontrer les avantages de l'investissement.*

Bien que le MDN ait confirmé son intérêt pour l'AVS, aucuns fonds consacrés au développement n'étaient disponibles pour assurer le transfert de cette solution sur le marché national par l'intermédiaire du ministère en tant que « premier client ». En utilisant le marché national comme point d'entrée, CAE aurait été en meilleure position pour répondre aux éventuels appels d'offres des États-Unis.

Exemple 1b : *Industrie Canada, le MAECI et Finances Canada apportent un soutien financier à l'industrie aérospatiale grâce à de nombreux programmes et à des mesures incitatives qui donnent la possibilité au secteur d'investir dans la R-D en vue de la mise au point de produits. Toutefois, dans le cadre du mandat actuel de TCAC, le financement et les ressources ne sont pas coordonnés pour soutenir ces activités, ce qui restreint la capacité de l'industrie à commercialiser ses produits.*

Même si Industrie Canada a comme responsabilité et mandat d'établir une politique de l'aéronautique, le MAECI finance et appuie les accords internationaux et encourage l'établissement d'une stratégie de commerce d'intégration par l'intermédiaire du Service des délégués commerciaux. Étant donné que les ressources de TCAC sont consacrées presque exclusivement à la réalisation de son mandat en matière de sécurité, l'organisme n'est pas vraiment en mesure d'appuyer efficacement la mise en œuvre d'autres initiatives ministérielles dans le secteur de l'aérospatiale.

Il faut élaborer une stratégie pour l'industrie aérospatiale canadienne suffisamment détaillée qui comprendrait l'intégration complète des activités d'Industrie Canada, du MAECI, de Finances Canada, du MDN, de TPSGC et de TCAC. L'établissement d'un discours fédéral clair et unique pour l'industrie aérospatiale canadienne, dirigé et parrainé par un ministère donné, permettrait de rationaliser les programmes ministériels et de soutenir l'industrie tant à l'échelle nationale qu'à l'étranger.

Par exemple, dans le cadre du programme du MAECI et des objectifs relatifs au commerce d'intégration, le Service des délégués commerciaux, y compris la nouvelle Division de la pratique du secteur de l'aérospatiale, offre des services utiles aux industries canadiennes désireuses de promouvoir leurs intérêts commerciaux à l'étranger. Dans le cadre d'une éventuelle stratégie pour l'industrie aérospatiale canadienne, le Service des délégués commerciaux pourrait faire en sorte que ses activités correspondent mieux à celles des programmes aérospatiaux nationaux et pourrait offrir aux entreprises canadiennes des services de soutien gouvernementaux et de renseignements sur les marchés étrangers plus complets. En outre, le MDN devrait collaborer étroitement avec le MAECI pour appuyer le modèle de commerce d'intégration en faisant appel aux services de ses attachés militaires pour promouvoir leurs intérêts à l'étranger.

Un comité mixte de coordination de l'industrie aérospatiale, formé de hauts fonctionnaires et de représentants de l'industrie, devrait également soutenir le ministre responsable de l'industrie. Ce comité se réunirait régulièrement afin d'aider à améliorer la coordination des stratégies, des mandats et des ressources se rapportant à l'industrie aérospatiale. La stratégie pour l'industrie l'aérospatiale du MAECI, qui est une stratégie de commerce mondial d'intégration pour le secteur de l'aérospatiale, pourrait être un modèle efficace à reproduire à l'échelle nationale.

Recommandation 2(a) : Renforcer le mandat de Transports Canada (TC) et de l'aviation civile de Transports Canada (TCAC) afin de mieux répondre aux besoins croissants de l'industrie

Le mandat actuel de Transports Canada se concentre presque exclusivement sur la sécurité du système de transport canadien plutôt que sur la contribution de l'industrie aérospatiale à l'élaboration de produits de transports. De même, l'énoncé de mission de TCAC porte sur l'élaboration et l'administration de politiques et de règlements dans le but de garantir la sécurité des systèmes par la gestion des risques. Ni Transports Canada ni TCAC ne tiennent compte du fait que des mesures comme une homologation plus efficace, une acceptation sur le plan international et un soutien envers la commercialisation des produits canadiens auront pour effet de rendre les produits plus sécuritaires au pays et à l'étranger.

TCAC remplit plusieurs fonctions qui jouent un rôle fondamental dans l'acceptation des produits aéronautiques canadiens à l'échelle nationale et internationale. TCAC doit, en particulier :

- conclure des ententes bilatérales et des accords avec les pays importateurs;
- prendre part aux activités de réglementation qui touchent les normes de sécurité (conception) harmonisées à celles des autres pays;
- homologuer les produits (certificat de type et activités après certification) afin qu'ils respectent les normes de sécurité établies;
- approuver le certificat de type (acceptation) des produits soumis par les autorités étrangères;
- veiller à la sécurité des produits aéronautiques canadiens dans la flotte mondiale.

TCAC remplit plusieurs fonctions fondamentales pour l'acceptation des produits et services aéronautiques canadiens à l'échelle nationale et internationale. Plus précisément, aux termes d'exigences internationales, TCAC doit veiller à la sécurité des produits aéronautiques utilisés, conçus, produits et importés au Canada. Le processus est souvent facilité par l'établissement d'accords bilatéraux en matière de sécurité. Les autres fonctions essentielles concernent les activités de réglementation liées à l'harmonisation de la sécurité internationale, à l'homologation et à la validation des produits, et à la surveillance de la sécurité des produits aéronautiques canadiens dans les flottes mondiales.

Aperçu de TCAC et du processus d'homologation

En raison des exigences internationales, les produits aéronautiques civils, comme les aéronefs, les hélicoptères et les moteurs, doivent satisfaire aux normes de conception qui garantissent un niveau acceptable de sécurité.

Au Canada, Transports Canada prescrit, au moyen de règlements, le niveau de sécurité requis, puis recourt à un processus d'« homologation » pour examiner la conception du produit aéronautique afin de s'assurer qu'il respecte l'objet de la réglementation. Les spécialistes de l'homologation de TCAC (des ingénieurs hautement spécialisés et des experts des tests en vol) analysent la conception et examinent le projet proposé en compagnie du « demandeur » (l'entreprise qui a conçu le projet et qui demande le certificat de type). Ces spécialistes participent également aux analyses et aux essais clés dans le but de vérifier si le produit respecte la réglementation en matière de conception.

Lorsque l'examen de la conception d'un aéronef, d'un hélicoptère ou d'un moteur est terminé, Transports Canada recommande l'approbation du produit et délivre un certificat appelé « certificat de type ». Ce certificat doit être délivré par Transports Canada et correspondre à l'aéronef, à l'hélicoptère ou au moteur qui sera utilisé dans l'aviation civile au Canada. TCAC doit s'assurer qu'il n'existe aucune caractéristique non sécuritaire sur un produit aéronautique pour lequel elle a délivré un certificat de type, tant qu'il y en a un qui est utilisé dans le monde. Ces étapes sont accomplies en étroite collaboration avec l'entreprise titulaire du certificat de type et responsable de la conception du produit.

Pour exporter l'aéronef, l'hélicoptère ou le moteur vers un pays étranger, l'autorité de l'aviation du pays étranger prévoit un processus de « validation » de la conception qui se fonde sur le document d'approbation (le certificat de type) de Transports Canada et qui consiste à examiner la conception du produit aéronautique.

Le processus de « validation » mis en œuvre par les autorités étrangères dans le but d'accepter les produits qui ont reçu le certificat de type de TCAC est facilité par des accords bilatéraux relatifs à la sécurité aéronautique (ABSA), ou des ententes semblables, qui permettent à l'autorité étrangère d'accorder un maximum de crédit aux produits homologués par TCAC. Cela ne donne habituellement pas lieu à une acceptation automatique. Si aucun accord n'a été conclu, l'autorité étrangère peut entamer un nouveau processus d'homologation approfondi. Certains pays importeront uniquement des produits provenant de pays avec lesquels ils ont conclu une entente bilatérale ou un autre type d'accord (p. ex., les États-Unis exigent un ABSA et la Chine exige une entente particulière relative à un produit). TCAC joue un rôle clé dans l'établissement et le maintien de ces ententes.

Malgré le fait qu'elle assume des fonctions essentielles, TCAC ne joue pas à l'heure actuelle de rôle proactif dans l'élaboration de règles internationales et n'endosse pas non plus de rôle prépondérant dans l'établissement d'accords bilatéraux. Dans cet ordre d'idée, TCAC se retrouve à un **point d'étranglement** caractérisé par une compréhension limitée du rôle clé qu'elle joue dans la commercialisation des produits aéronautiques. Compte tenu de la capacité limitée de TCAC à justifier la conservation ou l'augmentation des ressources fournissant un appui nécessaire à l'industrie, l'industrie canadienne est **désavantagée par rapport à la concurrence**. Cela est particulièrement évident si on la compare aux administrations responsables de l'aviation des États-Unis et du Royaume-Uni qui ont recours à des stratégies appuyant la croissance de leurs industries aérospatiales nationales tout en maintenant un excellent positionnement à l'échelle internationale.

Des accords bilatéraux ont été conclus entre TCAC, la Federal Aviation Administration (FAA) et l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA). Cependant, les parties ne peuvent tirer pleinement parti de ces accords sans interagir fréquemment. Il existe de

Exemple 2 : Le « bon de sortie autorisée » de TCAC (formulaire 1) est requis pour l'approbation des méthodes de production et de maintenance, mais il est peu reconnu à l'échelle mondiale. À la suite de travaux d'entretien, les organismes de maintenance des États-Unis et de l'Union européenne peuvent mettre leurs produits sur le marché en présentant le bon de sortie de la FAA (formulaire 8130-3) ou celui de l'AESA (formulaire 1), tandis que les entreprises canadiennes doivent systématiquement prendre le temps de convaincre les clients que le formulaire de TCAC est équivalent aux deux autres. Cela impose un fardeau supplémentaire aux entreprises canadiennes d'ERR et constitue un désavantage concurrentiel par rapport aux entreprises établies aux États-Unis ou dans l'Union européenne.

nombreux exemples de conceptions de type certifié ou de modifications présentées à la FAA et à l'Agence qui sont retardées ou font l'objet de demandes de renseignements détaillés, ce qui retarde la livraison du produit aux clients. En collaboration avec la FAA, TCAC a convenu d'adopter une stratégie détaillée dans le but d'améliorer la situation. Or, les autres priorités et les ressources limitées continuent de freiner les progrès.

En outre, Transports Canada a joué un rôle de premier plan au début des années 2000 pendant la conception des Systèmes de gestion de la sécurité (SGS) qui ont été mis en application dans le secteur de l'aviation civile et de l'aérospatiale au Canada. Même si les SGS destinés aux activités aéronautiques et aux organismes de maintenance ont été réglementés, Transports Canada n'a pas formulé d'exigences relatives aux SGS applicables à la conception et aux secteurs manufacturiers. La FAA mène pourtant des programmes pilotes auprès des FEO nationaux depuis plus de deux ans. Si les États-Unis sont les premiers à adopter des exigences relatives aux SGS applicables aux activités de conception et de fabrication, il est fort possible que le Canada soit forcé d'adopter le modèle américain.

Le mandat et la stratégie de Transports Canada doivent être clairs et répondre aux besoins de l'industrie aérospatiale. La stratégie doit être formulée de concert avec les intervenants de l'industrie et être conforme à la stratégie pour l'industrie aérospatiale canadienne. Pour conserver sa réputation internationale d'autorité compétente, et afin de mieux répondre aux besoins de l'industrie, TCAC devrait revoir sa stratégie afin de pouvoir prendre part aux activités internationales de manière proactive. Cela comprend la négociation d'accords bilatéraux internationaux, la participation active aux activités de réglementation à l'échelle internationale pour l'harmonisation des normes de sécurité et l'acceptation mondiale des produits et services.

Cela comprend également la nécessité pour TCAC de s'engager davantage afin d'atteindre des résultats opportuns et efficaces relativement aux projets d'homologation et de mobiliser les autorités internationales afin qu'elles respectent les accords bilatéraux en vigueur. Un profil international amélioré visant à promouvoir les produits homologués par TCAC à l'échelle internationale aiderait à mieux appuyer l'industrie aérospatiale canadienne et contribuerait à l'objectif global du gouvernement qui est de promouvoir des produits et services canadiens à l'étranger.

Recommandation 2(b) : Adopter un modèle de financement et de ressources qui répond mieux aux besoins croissants de l'industrie

Tandis que la compétitivité de l'industrie aérospatiale canadienne dépend des compétences techniques et des capacités de surveillance de TCAC, on observe un décalage croissant entre les capacités de TCAC et les exigences de l'industrie. Plus particulièrement, même si l'on prévoit une croissance de près de 50 % de l'industrie aérospatiale canadienne au cours des dix prochaines années sur le plan des revenus mondiaux, TCAC doit actuellement tenir compte d'une réduction budgétaire de 10 %. TCAC a mis en place un cadre de recouvrement des coûts pour percevoir les frais imposés pour les services, un concept généralement accepté dans l'industrie aérospatiale, mais cette structure est désuète.

Même si l'on prévoit une croissance de près de 50 % de l'industrie aérospatiale canadienne au cours des dix prochaines années, TCAC doit actuellement tenir compte d'une réduction budgétaire de 10 %.

Ce modèle de financement inefficace et dépassé, qui ne se rapporte à aucun plan opérationnel harmonisé avec les besoins de l'industrie, est entravé par une diminution constante du personnel technique à TCAC et par l'incapacité de payer des suppléments. Par conséquent, TCAC n'a ni les ressources ni les capacités nécessaires pour appuyer la conception, l'homologation, l'exportation et la validation des produits aérospatiaux et n'a pas les moyens d'améliorer la situation en vertu du modèle de financement actuel.

Exemple 3 : *Malgré l'augmentation des demandes de l'industrie pour de nouveaux programmes de certification, le niveau de dotation de la Direction de la certification nationale des aéronefs – TCAC n'a pas changé au cours des dix dernières années. Compte tenu du nombre de programmes de certification de l'industrie et de la complexité des projets de conception et des enjeux connexes, les niveaux de dotation ont atteint un niveau alarmant et seront bientôt insuffisants. Dans certaines spécialités, on est à deux doigts de ne pouvoir satisfaire aux obligations. En raison de contraintes budgétaires, le recrutement est un défi constant et il est difficile de créer de nouveaux postes en dehors de ce qui est établi actuellement. D'un point de vue démographique, certains spécialistes clés travaillent à mi-temps avant leur départ à la retraite et la capacité de transfert de connaissances à de nouveaux employés ou à du personnel en place est limitée.*

Pour mieux harmoniser son modèle de prestation et ses processus avec les besoins de l'industrie, TCAC devrait continuer à se diriger vers une approche davantage axée sur les risques en ce qui concerne la prestation des services, l'utilisation des ressources pour l'homologation et les activités de surveillance. Afin de maintenir ses compétences techniques, TCAC devrait établir une politique en matière de ressources humaines et de finances adaptée aux perspectives de croissance du secteur. Et surtout, TCAC doit améliorer son modèle de financement et de ressources afin de disposer des capacités et des compétences nécessaires pour répondre aux besoins de l'industrie.

Pour ce faire, TCAC devrait modifier son modèle actuel de recouvrement des coûts qui est basé sur le « paiement à l'acte » et permettre que les droits payés par l'industrie soient directement alloués à TCAC pour fournir le service demandé. Le modèle de financement doit être adapté en fonction des services offerts et doit permettre l'annulation des plafonds de frais existants.

D'importants nouveaux projets concernant des avions commerciaux et d'affaires sont en cours et grèvent les ressources de TCAC. Les programmes envisagés pour l'avenir nécessiteront des ressources qualifiées supplémentaires.

Exemples de produits aérospatiaux canadiens en service/TCAC responsable en tant qu'État de conception					
Produit	Modèles homologués	Nombre en service en 2012 (dans le monde)	Exploitants	Pays	Estimation du nombre en service en 2020 (dans le monde)
Moteurs	191	~49 000	10 000	200	~70 000
Avions d'affaires	10	~1 746	478	79	2 300
Avions commerciaux	10	2 581	237	77	4 700
Hélicoptères	17	5 800	2 000	150	7 100

Remarque : Ceci représente uniquement les types de produits mentionnés et non le nombre total de produits dont TCAC est responsable par l'intermédiaire des certificats de type.

Participation aux activités de diplomatie économique

Recommandation 3 : Favoriser la participation des plus hautes instances politiques aux activités de diplomatie économique

Pour établir des relations avec d'autres gouvernements, il faut user de diplomatie politique, et pour établir des relations d'affaires, la diplomatie économique est nécessaire. Les dirigeants de pays de toutes tailles ont de plus en plus recours à la diplomatie économique pour promouvoir à l'étranger les

Entreprises aérospatiales publiques concurrentes

Chine → Commercial Aircraft Corporation of China, Ltd. (COMAC)
 Russie → United Aircraft Corporation (UAC)
 Émirats arabes unis → Dubai Aerospace Enterprise Ltd.
 Turquie → Turkish Aerospace Industries (TAI)
 Inde → Hindustan Aeronautics Limited (HAL)
 Israël → Israel Aerospace Industries Ltd. (IAI)
 Corée → Korea Aerospace Industries (KAI)

entreprises aérospatiales nationales qui jouent un rôle de chef de file, particulièrement dans des marchés émergents de premier plan comme la Chine, où les relations diplomatiques débouchent souvent sur des relations d'affaires. En avril 2011, la présidente du Brésil a annoncé une transaction de 1,3 milliard de dollars touchant la vente d'avions de transport régional à réaction et l'assemblage d'une flotte d'avions d'affaires en Chine. De la même façon, à l'occasion d'une visite en Chine en décembre 2009, le premier ministre français a signé deux accords de coopération aéronautique bilatérale avec la Chine. Même des pays dont l'industrie aérospatiale est moyennement développée, comme la Suède, ont exhorté leurs dirigeants, comme le ministre de la Défense et la famille royale, à les aider à obtenir des contrats lucratifs dans le domaine de l'aérospatiale en 2010²¹. Plus récemment, lors de l'ouverture du Salon aéronautique international de Farnborough qui a eu lieu en juillet 2012, le premier ministre britannique a déclaré que la collaboration avec l'industrie aérospatiale en vue d'accroître les exportations constituait une « priorité gouvernementale » et a promis de visiter chaque pays du G20 pour stimuler les exportations britanniques et montrer que le Royaume-Uni est disposé à faire des affaires²².

Aujourd'hui plus que jamais, les pays développés et émergents considèrent le développement de l'industrie aérospatiale comme un impératif stratégique et national. Étant donné l'importance de l'enjeu et la nature très politique du secteur aérospatial, à l'égard duquel ces pays disposent de chefs de file, d'exploitants publics (comme les transporteurs aériens et les aéroports) et d'entreprises publiques de conception et de fabrication, il est nécessaire que les entreprises

²¹ *The Local* (journal en anglais), 24 mars 2010.

²² *ADS Advance*, 10 juillet 2012.

canadiennes bénéficient d'un soutien de haut niveau afin d'être concurrentielles sur la scène internationale. D'autant plus que les hauts fonctionnaires soutiennent régulièrement des campagnes et encouragent les partenariats pour le compte de leurs industries nationales, favorisant ainsi le renforcement des relations entre les gouvernements afin de pouvoir établir des relations d'affaires. Pour réagir aux mesures prises par les pays jouant un rôle de chef de file dans ce secteur et pour s'adapter à cette concurrence croissante, souvent représentée par des entreprises aérospatiales publiques, le gouvernement du Canada doit multiplier ses activités de diplomatie économique afin de permettre aux entreprises aérospatiales canadiennes de se tailler une place sur la scène internationale.

Recommandation 4 : Négocier et établir un partenariat sectoriel avec la Chine dans le domaine de l'aviation civile

Dans un contexte de concurrence mondiale croissante, le Canada doit établir des partenariats internationaux solides pour s'imposer sur ce marché, particulièrement avec les économies émergentes. Les perspectives incroyables de croissance en Chine, combinées à la détermination de ce pays à établir une industrie aéronautique nationale (comme en témoigne le dernier plan quinquennal), représentent une occasion unique de collaborer avec cette nation. La Chine souhaite collaborer et il est urgent que le Canada agisse et s'assure de pouvoir accéder à ce marché colossal. Il existe aujourd'hui une occasion de négocier un accord stratégique sur l'aérospatiale avec la Chine, mais le temps est compté.

Croissance du marché chinois

Conformément à son 12^e plan économique quinquennal, la Chine continuera de développer de façon dynamique son réseau aérien dans le but de positionner le pays au cœur de l'aviation mondiale, et le gouvernement chinois investira 228 milliards de dollars américains dans ce projet au cours des cinq prochaines années. L'administration de l'aviation civile chinoise (CAAC) a précisé que les compagnies aériennes chinoises achèteraient en moyenne plus de 300 avions par an entre 2011 et 2015, ce qui porterait le nombre total d'avions en service en Chine à 4 700. Depuis la fin de 2009, le régime de gestion restrictif de l'espace aérien chinois a limité le nombre d'aéronefs à voilure fixe à 800 sur son territoire (comparativement à 230 000 aux États-Unis). Avec les réformes en cours, on s'attend à ce que ce nombre augmente de 30 % par an au cours des 10 prochaines années, ce qui représente plus de 10 000 nouveaux aéronefs d'aviation générale d'ici 2020. Cette augmentation prévue de l'approvisionnement coïncide avec une augmentation de la demande relative aux voyages en avion en Chine qui devrait croître d'environ 8 % par an, comparativement à 5 % à l'échelle mondiale. Cette période coïncide également avec une multiplication importante du nombre d'aéroports en Chine; en effet, 70 nouveaux aéroports seront construits et parallèlement, 100 aéroports existants seront agrandis d'ici 2015. À titre de comparaison, les États-Unis comptent 15 095 aéroports et 300 millions d'habitants, alors que la Chine compte 1,3 milliard d'habitants et que le territoire ne compte que 175 aéroports.

Le Canada n'aura pas l'avantage d'être le premier sur le marché. En effet, il devra plutôt rattraper le retard étant donné que d'autres pays se sont positionnés pour tirer profit des perspectives de croissance sans précédent de la Chine et cherchent à tout prix à se tailler une place sur ce marché. Les États-Unis en particulier en sont à la huitième étape du programme de coopération aéronautique entre la Chine et les États-Unis auquel participent l'USTDA (United States Trade and Development Agency), la FAA (Federal Aviation Administration), l'industrie américaine et l'administration de l'aviation civile chinoise (CAAC)²³. Ce programme encourage la coopération sur les plans technique, politique et commercial, et a permis d'accroître la demande de la Chine pour les produits aéronautiques américains. De même, le projet de coopération UE-Chine en matière d'aviation civile (EUCCAP) permet à l'UE de renforcer la capacité institutionnelle de la CAAC et fournit un soutien et une expertise technique dans divers domaines de l'aviation civile²⁴.

Exemple 4 : Parmi les nombreux avantages que représente un partenariat avec la Chine, notons les possibilités de création d'emploi au Canada. La PME FTG établie au Canada a fait remarquer qu'après la signature d'un contrat de 50 millions de dollars américains avec l'entreprise Shanghai Avionics Corporation (SAVIC) visant à fournir des sous-systèmes pour l'avion chinois C919, la majeure partie du travail a été effectué au Canada. Afin de répondre à cette charge de travail, l'entreprise a augmenté son équipe d'ingénieurs de 50 %.

En ce qui concerne le Canada, le partenariat s'appuiera sur la mission commerciale en Chine du premier ministre canadien, M. Harper, qui a eu lieu en février 2012, et au cours de laquelle la coopération dans le domaine de l'aviation civile a été déclarée mutuellement profitable aux deux pays dans la liste commune de résultats²⁵.

Le partenariat s'appuiera également sur l'étude conjointe sur les complémentarités économiques réalisée par le groupe de travail sur le partenariat économique entre le Canada et la Chine dans laquelle le domaine aérospatial est désigné comme l'un des principaux secteurs à développer dans le cadre de la coopération bilatérale. L'établissement éventuel d'un accord bilatéral relatif à la sécurité aéronautique (ABSA) serait l'un des principaux objectifs du partenariat sectoriel. Un ABSA permettrait de réduire les frais des entreprises canadiennes pour faire accepter leurs produits et services en Chine. Ce point ne peut pas être négocié du jour au lendemain. Il est nécessaire d'établir une relation à long terme pour mieux connaître les méthodes et les normes de l'autre et renforcer la confiance. Un partenariat sectoriel efficace permettrait de renforcer la collaboration entre TCAC et la CAAC. Le partenariat sectoriel permettrait dans l'idéal de donner un second souffle au protocole d'entente (PE) conclu entre TCAC et la CAAC qui a expiré en 2010, ainsi que d'améliorer le PE conclu entre le MAECI et la Commission nationale de développement et de réforme de la Chine, signé en 2009, qui incitait les entreprises d'aviation civile des deux pays à participer aux nouveaux programmes internationaux de développement d'aéronefs civils et qui favorisait des possibilités de collaboration et de partenariat relativement aux chaînes d'approvisionnement mondiales.

Un accord de partenariat sectoriel avec la Chine nous fournirait une tribune pour discuter des obstacles actuels au commerce et aux investissements dans le secteur aérospatial, y compris des questions de droits de propriété intellectuelle ainsi que des politiques tarifaires et fiscales. Il

²³ http://www.ustda.gov/news/pressreleases/2012/EastAsiaEurasia/China/ChinaACPPPhase8_032212.asp

²⁴ <http://www.euccap.org/>

²⁵ « Les deux parties ont souligné la nature complémentaire de leurs industries de l'aviation civile et leur contribution importante à la croissance et à la prospérité au Canada et en Chine, et se sont engagées à raffermir leur collaboration dans ce domaine. » <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=4641>

serait notamment possible de discuter de la TVA de 17 % sur les aéronefs de moins de 25 tonnes qui, combinée au taux tarifaire de 5 %, correspond à une majoration totale de 22,85 % pour les aéronefs de transport régional, d'aviation d'affaires et d'aviation générale importés du Canada. À titre de comparaison, la TVA combinée au taux tarifaire appliqué aux aéronefs de plus de 25 tonnes totalise 5,04 %. Comme l'échange de technologie pour l'accès aux marchés est à la base des politiques industrielles du secteur aérospatial de la Chine, le partenariat permettrait de créer des coentreprises, ce qui représente une méthode de choix pour accéder au marché chinois.

Qui plus est, un partenariat améliorerait la visibilité et assurerait le soutien des hautes instances politiques en Chine, ce qui est particulièrement important dans ce contexte de marché saturé et de concurrence mondiale féroce. Étant donné la réputation de TC et le désir de la Chine d'apprendre et d'être reconnue sur le plan international, une coopération technique explicite en matière d'aviation civile entre TC et la CAAC pourrait représenter un outil stratégique pour accéder à ce marché. Sur le long terme, ce partenariat permettrait d'établir un éventuel ABSA entre les deux pays²⁶.

Établir des règles du jeu équitables

Durant les vingt prochaines années, les marchés émergents devraient enregistrer le plus important taux de croissance dans le secteur de l'aviation commerciale, alors que l'on s'attend à ce que les marchés établis, comme les É.-U. et l'UE, affichent un taux de croissance nettement moindre. L'importance croissante des principaux marchés émergents devrait créer un nouveau paysage concurrentiel, en particulier au moment où les gouvernements investissent pour développer le secteur national de l'aérospatiale.

Plus le secteur de l'aérospatiale de ces pays acquerra une importance stratégique, plus il est probable que certains d'entre eux dressent des barrières commerciales pour protéger leur marché national. Alors que le marché canadien est largement ouvert aux importations du monde entier, certains pays continuent de prélever des droits exorbitants sur les exportations canadiennes tout en continuant à subventionner leur propre industrie au profit de sociétés publiques ou des FEO locaux. Étant donné qu'environ 78 % des produits aérospatiaux canadiens sont exportés, il est nécessaire d'adopter un meilleur régime de contrôle du marché intérieur et des exportations, et de créer un environnement commercial fondé sur des règles afin d'établir des règles du jeu équitables pour que les acteurs de l'industrie canadienne puissent profiter des possibilités de croissance internationale. En ce qui concerne le contrôle des exportations, il est primordial de trouver un équilibre entre les impératifs de sécurité nationale et la compétitivité économique. Même si l'objectif principal du contrôle des exportations est d'éviter l'exportation de technologies stratégiques susceptibles d'améliorer considérablement les capacités technologiques d'autres pays en allant à l'encontre des intérêts du Canada, l'industrie canadienne a besoin d'une législation pour contrôler le marché intérieur et les exportations harmonisée à celles des É.-U. et de l'UE afin d'être en mesure de tirer son épingle du jeu ou d'éviter d'être désavantagée par la législation nationale. Il est indubitable que l'industrie canadienne a besoin que les règles du jeu soient uniformisées pour pouvoir tirer profit des possibilités de croissance sur le plan international.

Recommandation 5 : Modifier le régime de contrôle des exportations canadiennes et optimiser les contrôles de sûreté nationaux pour améliorer la compétitivité de l'industrie aérospatiale canadienne²⁷

La législation sur le contrôle des exportations est une réglementation fédérale régissant les conditions en vertu desquelles certains renseignements, certaines technologies et certains produits de base peuvent être exportés. La législation sur le contrôle des exportations interdit l'exportation sans autorisation de certains produits, matériaux et renseignements pour des raisons de sécurité nationale ou de protection du commerce. La liste des marchandises d'exportation contrôlées (LMEC) contient sept listes distinctes (que l'on appelle « groupes ») et chacune possède ses propres définitions, classifications et règles d'interprétation. Globalement, pour améliorer la compétitivité du Canada dans le domaine aérospatial, il est nécessaire de parfaire le régime de contrôle des exportations afin qu'il corresponde aux résultats des pays concurrents.

Recommandation 5.1 : Exportations pour réparer, remplacer et entretenir les produits aérospatiaux

Le temps de traitement moyen pour obtenir une licence d'exportation canadienne de pièces de rechange ou de données et de services techniques, notamment pour réparer les aéronefs des clients, ne répond pas aux exigences AOG (aéronefs immobilisés). Le fait que les États-Unis disposent d'exemptions de contrôle des marchandises exportées (pour les éléments figurant dans les listes de matériel de guerre et de marchandises à double usage) et que l'UE dispose d'autorisations générales d'exportation permet aux entreprises concurrentes de ces pays de fournir un service après-vente plus rapide et efficace que celui proposé par le Canada pour les cas de pannes d'aéronefs ou autres.

***Exemple 5 :** Un carton autorisé contenant une marchandise d'aviation civile à double usage a été envoyé du Canada vers un pays ne figurant pas sur la liste des pays visés (LPV) où se trouvait l'aéronef concerné. Il a fallu quatre à six semaines pour obtenir une licence d'exportation, et l'aéronef a dû rester au sol pendant tout ce temps. Si la pièce avait été envoyée par un fournisseur situé aux États-Unis, elle aurait pu être exportée en quelques jours grâce aux exemptions de licence existant dans ce pays.*

En vue d'accélérer le processus, le MAECI pourrait créer des licences générales d'exportation (LGE) comme celles qui existent dans l'UE et qui ne nécessitent pas de demandes de licence d'exportation pour exporter des pièces contrôlées à double usage vers les pays de politiques ouvertes (PPO) et les pays non sanctionnés. Si le produit a déjà été exporté vers un PPO ou un pays ne faisant pas partie des PPO en vertu d'une licence d'exportation individuelle, une LGE permettrait de proposer une garantie ainsi qu'un service d'entretien et de réparation après-vente. Il faudra également envisager de mettre en place un processus accéléré permettant d'exporter des pièces de rechange pour réparer les aéronefs dans les pays dits sensibles. Le Canada pourrait ainsi respecter ses obligations conformément aux exigences internationales en matière de sécurité aérienne.

Recommandation 5.2 : Marchandises contrôlées et ITAR (International Traffic in Arms Regulations)

Les marchandises contrôlées au Canada sont actuellement liées à la liste de matériel de guerre dans le groupe 2 de la LMEC; les marchandises civiles à double usage, comme l'avionique et les

²⁷ Les recommandations de cette section sont attribuées au sous-groupe sur les contrôles des exportations et à son rapport au Group du travail sur l'accès les marches et le développement des marchés.

composants des aéronefs civils, sont classées dans le groupe 6 de la LMEC; et les marchandises stratégiques sont rassemblées dans l'article 5504 de la LMEC. Ces composants et technologies de l'aviation civile sont considérés comme des marchandises à double usage aux É.-U. et dans l'UE, alors qu'ils sont classés dans les marchandises militaires au Canada. Par conséquent, en ce qui concerne ces composants et technologies propres à l'aviation civile, les entreprises canadiennes subissent les contrôles pour le marché intérieur et pour l'exportation les plus draconiens au monde, particulièrement en ce qui a trait aux É.-U. d'où vient la majeure partie de ces produits.

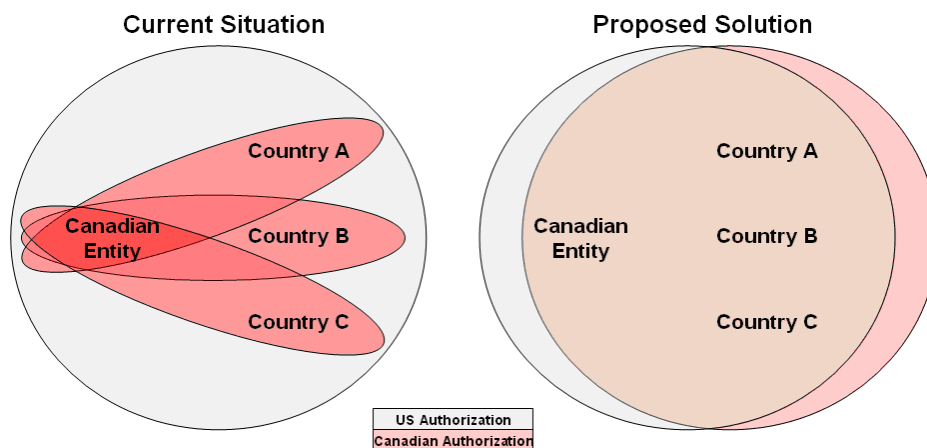
Exemple 6 : *Étant donné que certains éléments d'avionique de l'aviation civile sont actuellement considérés comme des marchandises contrôlées à l'instar des marchandises militaires au Canada, il faut les signaler comme transport de marchandises dangereuses au cas où il faudrait réparer ces éléments d'avionique installés à bord d'un aéronef civil.*

En tant que telle, la liste des marchandises contrôlées figurant dans l'annexe de la *Loi sur la production de défense* (LPD) devrait être dissociée de la LMEC du Canada pour être rattachée à la liste de matériel de guerre des États-Unis (USML) du règlement américain appelé International Traffic in Arms Regulations (ITAR). Ainsi, les marchandises civiles à double usage classées dans le groupe 6 de la LMEC ne seraient plus considérées comme des marchandises contrôlées, et les entreprises ne seraient plus obligées de les signaler comme transport de marchandises dangereuses au Canada ou avant de les exporter comme c'est le cas avec les États-Unis.

Recommandation 5.3 : Licences à destinations multiples (LDM) pour les envois vers les pays à politiques non ouvertes

Les LDM s'appliquent seulement à l'exportation vers les PPO des marchandises à double usage énumérées dans le groupe 1 de la LMEC et dans l'article 5504. La portée limitée des LDM au Canada met les entreprises canadiennes dans une position désavantageuse, étant donné qu'il faut demander et délivrer bon nombre de licences pour les opérations d'exportations qui concernent des marchandises à double usage ou du matériel de guerre. Aux États-Unis par exemple, il existe des exemptions aux licences d'exportation en vertu desquelles il n'est pas nécessaire d'envoyer de demande individuelle de permis d'exportation pour les marchandises à double usage. De plus, les licences d'exportation autorisent les destinations multiples pour le matériel de guerre.

Pour arriver aux résultats des pays concurrents comme les États-Unis, il faudrait que les LDM puissent inclure toutes les marchandises civiles à double usage, y compris celles qui sont classées dans le groupe 6 de la LMEC (liste du régime de contrôle de la technologie des missiles) ainsi que le matériel de guerre classé dans le groupe 2 de la LMEC (liste de matériel de guerre), comme c'est le cas aux États-Unis. La portée des LDM devrait également être élargie aux pays à politiques non ouvertes ne faisant pas l'objet de sanctions internationales.



Cette figure n'est disponible qu'en anglais.

Recommandation 5.4 : Réintroduire les licences de développement de projet (LDP)

La licence de développement de projet (LDP) est une licence d'exportation qui n'existe plus au Canada. L'objectif de la LDP était de permettre à l'industrie de répondre rapidement aux demandes de propositions et de renseignements des clients étrangers. Alors que les É.-U. et le R.-U. proposent des licences similaires à la LDP (appelées « Marketing License » aux États-Unis et « Global Project License » au Royaume-Uni), les entreprises canadiennes doivent encore demander plusieurs licences individuelles d'exportation. En vue de réduire les exigences en matière d'autorisation d'exportation à l'étape de la commercialisation, il faudrait réintroduire la LDP pour permettre à l'industrie de répondre plus rapidement aux demandes de propositions et de renseignements provenant de clients étrangers.

Recommandation 5.5 : Temps de traitement des demandes de licences d'exportation pour les envois vers les pays à politiques non ouvertes

Le processus pour obtenir une approbation du gouvernement canadien relativement à des licences d'exportation de marchandises à double usage ou de marchandises figurant sur la liste de matériel de guerre à destination de pays à politiques non ouvertes est bien plus long que celui en vigueur aux États-Unis ou dans l'Union européenne. Cela nuit à l'industrie canadienne, d'autant plus que bon nombre de pays à politiques non ouvertes constituent des marchés stratégiques où la demande de produits et services aéronautiques devrait considérablement augmenter.

On suggère que les pays à politiques non ouvertes suivants disposent d'une priorité :

- Amérique latine : Mexique, Brésil, Chili, Colombie, Pérou.
- Europe : Russie, Ukraine.
- Afrique : Maroc, Afrique du Sud, Algérie.
- Asie : Chine, Inde, Malaisie, Singapour, Corée du Sud, Taïwan, Hong Kong, Brunei, Indonésie, Thaïlande.

Exemple 7 : Il faut compter six à huit semaines pour obtenir une approbation relativement à une licence individuelle concernant des marchandises figurant sur la liste de matériel de guerre destinées à des pays à politiques non ouvertes. Le processus est encore plus long si le produit fini contient des technologies militaires américaines, car les entreprises canadiennes doivent alors obtenir une autorisation de réexportation de la part des États-Unis avant que la demande ne soit traitée par les autorités canadiennes.

Tout d'abord, le MAECI pourrait établir une liste de pays à politiques non ouvertes prioritaires à l'égard desquels des procédures spéciales de délivrance de licences d'exportation pourraient s'appliquer afin que les demandes soient traitées plus rapidement. Si, sur une période de cinq ans, une licence d'exportation individuelle a été délivrée à l'égard d'un pays à politiques non

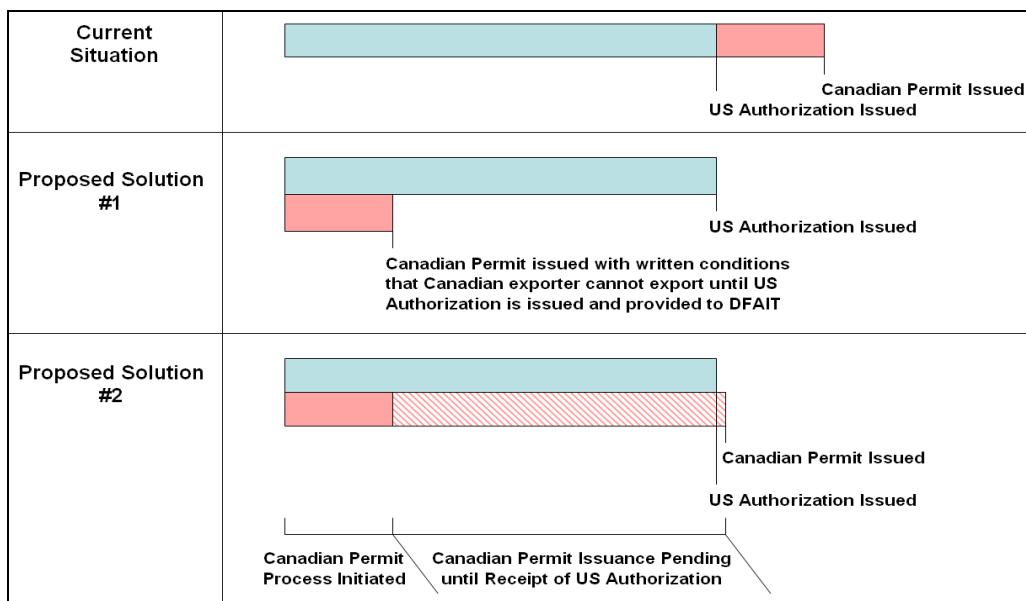
ouvertes, les exportations suivantes de même nature vers ce pays ne devraient pas avoir à passer par ce long processus. La deuxième solution permettrait de faire passer le temps de traitement à deux à quatre semaines pour les pays à politiques non ouvertes prioritaires.

Recommandation 5.6 : Licences d'exportation pour la réexportation de marchandises figurant sur la liste de matériel de guerre des États-Unis (USML)

Le processus global pour obtenir une licence d'exportation canadienne pour la réexportation de marchandises figurant sur l'USML est beaucoup plus lourd et long que celui des É.-U. ou de l'UE. Dans le cadre du système actuel, les entreprises canadiennes doivent suivre un double processus linéaire pour la réexportation de marchandises figurant sur l'USML depuis le Canada, car elles doivent attendre une autorisation d'exportation des États-Unis avant que le MAECI puisse traiter et approuver leur demande de licence d'exportation pour la même marchandise ou technologie. Cela accroît les délais généraux pour obtenir une autorisation d'exportation canadienne. Il est certain que les entreprises comprennent fort bien la nécessité d'obtenir au préalable une autorisation d'exporter de la part des États-Unis, mais elles souhaiteraient qu'un processus parallèle plus efficace soit adopté au Canada (en lieu et place du processus linéaire actuel) pour traiter les demandes de licences d'exportation de marchandises figurant sur l'USML, tout en respectant le besoin d'autorisation préalable des États-Unis. Les exportateurs canadiens doivent actuellement attendre de huit à seize semaines avant d'obtenir l'autorisation d'exporter des marchandises figurant sur l'USML, ce qui représente un laps de temps beaucoup plus important que celui imposé à nos concurrents des États-Unis ou de l'Union européenne.

Exemple 8 : Dans le cadre d'un programme militaire, une entreprise canadienne devait échanger des marchandises et des données techniques figurant sur l'USML avec une entité située à l'étranger. L'entreprise canadienne a attendu plusieurs semaines avant d'obtenir l'autorisation des É.-U. et de pouvoir soumettre sa demande de licence d'exportation aux autorités canadiennes. En fonction du pays importateur, le nombre de semaines d'attente avant d'obtenir la licence peut être plus important. Ce processus accroît le délai d'exportation des marchandises, ce qui représente un désavantage concurrentiel pour les entreprises canadiennes.

Pour réduire la durée du processus de traitement, deux solutions sont proposées (voir schéma ci-dessous). Dans les deux cas, le processus linéaire actuel serait remplacé par un processus parallèle touchant l'exportation de marchandises des groupes 1, 2 et 6.



Cette figure n'est disponible qu'en anglais.

Recommandation 5.7 : Conditions de rapport relativement aux licences d'exportation

À l'heure actuelle, le secteur doit se soumettre à des conditions de rapport onéreuses relativement aux licences d'exportation des marchandises du groupe 2 de la LMEC. Les conditions de rapport actuelles découlent des engagements pris sur le plan international (notamment par l'ONU ou dans le cadre de l'Accord de Wassenaar, etc.) et d'une exigence nationale non établie par la loi qui prévoit que l'industrie, par l'intermédiaire du MAECI, doit signaler toutes les exportations du groupe 2 de la LMEC au Parlement en réponse à diverses organisations non gouvernementales qui demandaient plus de transparence concernant l'exportation d'armes.

Nous proposons que le signalement des exportations du groupe 2 de la LMEC soit restreint pour respecter seulement les engagements pris sur le plan international (ONU, Accord de Wassenaar, etc.). Autrement dit, il s'agirait d'harmoniser les conditions de licences d'exportation avec les engagements pris par le Canada sur le plan international.

Recommandation 5.8 : Guide à l'intention des exportateurs concernant le contrôle des exportations

Dans le but de mieux renseigner les entreprises et du fait que la nomenclature de classification pour le contrôle des exportations du Canada est différente de celles des États-Unis et de l'Union européenne, il a été proposé au MAECI d'expliquer aux entreprises les avantages du système de classification canadien sur son site Internet ou dans d'autres médias. Il a également été suggéré au MAECI de continuer à mettre à jour et à publier le manuel des contrôles à l'exportation sur son site Internet, en plus d'étoffer davantage la FAQ en ce qui concerne les procédures de délivrance de licences d'exportation et les exemples d'extraterritorialité de la LLEI, et de publier une version actualisée et uniformisée des listes des pays à politiques ouvertes et des pays sanctionnés ou visés par un embargo.

Recommandation 6 : Élargir la portée de l'Accord sectoriel sur les crédits à l'exportation d'aéronefs civils et augmenter le nombre de signataires

En plus de mettre en œuvre un système de contrôle des exportations concurrentiel, le gouvernement du Canada peut jouer un rôle clé en favorisant l'adoption d'un environnement commercial fondé sur des règles afin d'établir des règles du jeu équitables.

Aperçu de l'Accord sectoriel sur les crédits à l'exportation d'aéronefs civils

L'Accord sectoriel sur les crédits à l'exportation d'aéronefs civils est un accord commercial clé qui fournit un cadre de règles (qui représentent le gouvernement) régissant les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public pour la vente ou l'achat d'aéronefs ou de pièces d'aéronefs. Négocié sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), cet accord a été établi pour la première fois en 1986 entre les É.-U. et l'UE pour contrôler le financement des exportations par les gouvernements en vue de soutenir la vente d'aéronefs civils gros porteurs. L'émergence d'importants fabricants d'avions de transport régional à réaction a entraîné une reprise des négociations par l'OCDE en 2005 afin d'actualiser l'accord et de l'étendre aux aéronefs civils de toutes tailles. Révisé une fois de plus en 2011, l'accord dispose d'une structure qui ne fait pas de distinction entre les différentes catégories d'aéronefs et ses modalités traduisent une vision plus moderne qui correspond aux marchés d'aujourd'hui.

L'Accord sectoriel sur les crédits à l'exportation d'aéronefs civils (ASU) définit les modalités de financement les plus favorables qui puissent être proposées par les gouvernements participants aux acheteurs d'aéronefs par l'intermédiaire de leurs propres organismes de crédit à l'exportation (OCE). De cette façon, l'ASU établit des règles du jeu équitables en matière de financement des ventes entre les fabricants d'aéronefs, s'assurant que la concurrence repose sur la qualité et la compétitivité commerciale de l'aéronef plutôt que sur les modalités de financement bénéficiant d'un soutien public qui sont les plus favorables. Les modalités de crédit à l'exportation prescrites dans cet accord ne constituent pas une interdiction de subvention à l'exportation en vertu de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'OMC. On compte actuellement dix participants à l'ASU : l'Australie, le Brésil, le Canada, l'Union européenne, le Japon, la Corée, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suisse et les États-Unis.

L'ASU et l'OCDE définissent des règles claires pour encadrer le financement des ventes à l'exportation proposé par les organismes de crédit à l'exportation pour les aéronefs exportés. Bien que l'ASU ait été renouvelé et signé par les principaux acteurs du secteur de l'aérospatiale (le Brésil, le Canada, le Japon, l'UE et les É.-U.) en 2011, d'autres puissances émergentes dans ce secteur, comme la Chine et la Russie, ne font pas partie des signataires. Afin que les FEO profitent de règles du jeu équitables, le Canada doit jouer un rôle de premier plan pour enjoindre à la Chine et à la Russie de signer cet accord.

Plusieurs membres de l'ASU bénéficient de programmes fédéraux de prêt pour les ventes nationales, notamment le Canada, conformément aux pouvoirs temporaires conférés à Exportation et Développement Canada sur le marché intérieur. Toutefois, l'ASU ne régit pas ces prêts à l'heure actuelle. Au final, certains pays peuvent avantager leurs FEO en accordant aux acheteurs nationaux des modalités de financement plus favorables que celles qui leur seraient accordées en vertu des modalités de l'ASU pour l'achat d'un aéronef étranger.

De même, en 2012, le processus de renouvellement de l'autorisation de la Banque Export-Import des États-Unis (EXIM) a renforcé la capacité de la banque à financer les ventes nationales d'aéronefs des FEO basés aux États-Unis en harmonisant ses modalités avec celles des autres organismes de crédit à l'exportation. Alors que le mandat relatif au financement intérieur par les É.-U. a été utilisé, sa visibilité accrue pendant le processus de renouvellement de l'autorisation a mis en avant la nécessité de clarifier les règles afin d'assurer une concurrence équitable pour tous les FEO. À cette fin, le Canada pourra jouer un rôle clé en favorisant les discussions entre les signataires de l'ASU pour élargir la portée de l'accord afin d'inclure le financement intérieur par des organismes nationaux de crédit à l'exportation.

***Exemple 9 :** Dans un rapport d'avril 2012 sur l'industrie aéronautique dans le monde, la Commission du commerce international des États-Unis a confirmé qu'Exportation et développement Canada avait financé les ventes sur le marché intérieur en respectant les modalités de l'ASU. Le même rapport indique que la Banque nationale de développement du Brésil (BNDES) avait proposé des modalités de financement intérieur pour des avions d'affaires d'Embraer qui étaient plus intéressantes que celles de l'ASU.*

Recommandation 7 : Négocier et mettre en œuvre un nouvel accord plurilatéral de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur le financement des programmes d'aéronef

Le cadre juridique international sur le soutien gouvernemental aux entreprises et aux industries dans divers secteurs s'inscrit dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC) de l'OMC. L'ASMC comprend des pénalités concernant l'octroi de subventions par les gouvernements et régit les mesures prises par les pays, au moyen de ses procédures de règlement des différends, afin de contrer l'effet de distorsion de ces subventions.

Depuis les années 1990, maintes contestations ont été soulevées à l'OMC en ce qui concerne les programmes de soutien au secteur de l'aérospatiale. Même si ces différends ont pu être plus ou moins réglés, ils sont longs, inefficaces et coûteux aussi bien pour le pays concerné que pour le FEO national. Afin d'assurer une concurrence équitable, il est indispensable que l'aide gouvernementale respecte les règles de l'OMC et demeure concurrentielle par rapport aux fabricants étrangers. Ce point est particulièrement important dans les pays pour lesquels l'aérospatiale constitue un secteur stratégique et qui sont enclins à lui apporter un soutien par l'intermédiaire de ce que l'on définirait comme des « programmes non conformes ».

***Exemple 10 :** L'aide gouvernementale aux États-Unis et dans l'Union européenne est devenue accessible au public grâce au mécanisme de règlement des différends de l'OMC, et chaque partie déclare l'avoir remporté. En attendant, on ne sait pas quelle part du budget aérospatial russe est consacrée à la UAC ou à ses bureaux d'études, et le gouvernement chinois reste muet en ce qui concerne le financement de la COMAC. Ces pratiques douteuses en matière d'aide gouvernementale mettent en lumière le besoin d'établir un cadre efficace au sein de l'OMC.*

À ce propos, le Canada peut jouer un rôle clé en lançant les discussions en vue de négocier et de mettre en œuvre au sein de l'OMC un nouvel accord plurilatéral concernant le financement des programmes d'aéronef. Un nouvel accord permettrait d'assurer une concurrence équitable en garantissant une meilleure transparence entre les pays signataires et leurs constructeurs. Il permettrait également d'exiger des pays émergents dans le secteur de l'aérospatiale qu'ils se conforment aux modalités de l'entente, en plus de réviser et d'améliorer le processus de règlement des différends. En renforçant cet accord, nous pourrions également régler la question

des pratiques anticoncurrentielles découlant de certains programmes d'aide gouvernementale qui ne respectent pas les règles définies par l'OMC.

Recommandation 8 : Garantir la mise en place d'une ISAD (Initiative stratégique pour l'aérospatiale et la défense) plus souple pour accroître les possibilités d'accès aux marchés

En tant que plus important programme incitatif en matière de financement direct au Canada, l'ISAD a un rôle primordial à jouer quant à l'établissement de règles du jeu équitables, non seulement en s'assurant que le Canada maintient sa croissance en élaborant des technologies de pointe pour contrer ce mécanisme de financement, mais aussi en veillant à ce que les modalités de l'accord de l'ISAD permettent à l'industrie de faire preuve de discernement en ce qui concerne les produits finis nécessaires à la croissance de ce secteur. Les modalités de l'ISAD en ce qui concerne les droits de propriété intellectuelle et la fabrication des produits finis (qui stipulent que ces éléments doivent rester exclusivement au Canada) peuvent restreindre l'accès aux marchés, particulièrement en Chine où le partage du travail est de plus en plus considéré comme le prix à payer.

***Exemple 11 :** Quel que soit le niveau d'accès aux nouveaux marchés, la capacité à exporter une propriété intellectuelle au sein d'une entreprise travaillant à l'échelle internationale est un obstacle en soi. Par exemple, un fabricant de composants électroniques a dû renoncer au financement de l'ISAD car il ne pouvait pas transférer sa technologie dans ses sites situés à l'étranger. De même, un projet de démonstration technologique à l'étranger a été annulé, car les limitations de propriété intellectuelle de l'ISAD ne permettaient pas d'accéder à une cellule d'essai à l'extérieur du Canada.*

Les entreprises canadiennes ont besoin de plus de souplesse pour conserver sur le sol canadien les acquis technologiques (et ainsi stimuler la chaîne d'approvisionnement nationale) les plus importants et échanger une technologie ou de la production à faible valeur ajoutée contre un accès aux marchés. En outre, le gouvernement doit modifier sa part de risques afin d'assurer une concurrence équitable avec les pays qui avantagent les technologies concurrentes au moyen de subventions directes ou d'un partage des risques à hauteur de 50 %, y compris pour les démonstrations de technologie. Le groupe de travail sur le développement, les démonstrations et la commercialisation de la technologie travaille en profondeur sur les recommandations pour améliorer les programmes de l'ISAD²⁸.

Recommandation 9 : Élargir de manière permanente les pouvoirs d'EDC (Exportation et développement Canada) en matière de financement intérieur pour inclure le financement des aéronefs

Le financement des aéronefs est très limité au Canada. Étant donné que les banques commerciales canadiennes ne sont pas très dynamiques dans ce domaine, EDC représente l'unique source de financement dans la plupart des cas. Eu égard au durcissement des conditions de crédit et aux exigences plus strictes en matière de ratio de fonds propres, les banques étrangères deviennent réticentes à financer le secteur de l'aéronautique. Le financement du crédit à l'exportation se retrouve souvent au centre des négociations, y compris pour les marchés intérieurs, et les organismes de crédit à l'exportation à l'étranger soutiennent leur industrie aéronautique conformément aux modalités stipulées dans l'ASU de 2011. En outre,

²⁸ Voir la partie 5 du document du groupe de travail sur le développement, les démonstrations et la commercialisation de la technologie à propos de l'évaluation des politiques et programmes du gouvernement du Canada.

la disponibilité du financement de l'ASU à l'échelle nationale est devenue de plus en plus importante dans ce contexte peu propice au crédit. Cette impression a été renforcée par la récente déclaration du président Obama qui souhaite élargir les pouvoirs de l'équivalent d'EDC aux États-Unis (banque Ex-Im) en autorisant le financement intérieur des acheteurs américains.

La nature temporaire actuelle des pouvoirs d'EDC sur le plan national engendre une certaine incertitude en matière de financement pour les compagnies aériennes qui considèrent que les nouvelles commandes dépasseront cette période de pouvoir temporaire. Cela désavantage le secteur de l'aéronautique canadien lorsqu'il doit faire face aux crédits à l'exportation venant de l'étranger.

Pour assurer une concurrence équitable, il est nécessaire que les pouvoirs d'EDC à l'échelle nationale en matière de financement des aéronefs deviennent permanents. Cela mettrait les entreprises canadiennes sur un pied d'égalité avec leurs concurrents étrangers et garantirait que les contrats sont attribués en fonction de la compétence technique plutôt que d'un financement intérieur inapproprié.

Recommandation 10 : Consulter systématiquement l'industrie aérospatiale avant de conclure des accords de libre-échange (ALE), des accords sur la protection des investissements étrangers (APIE) et des accords bilatéraux relatifs à la sécurité aéronautique (ABSA)

Les obstacles, qu'ils soient de nature officielle ou non, peuvent empêcher les entreprises étrangères d'accéder aux marchés et favoriser les fournisseurs locaux.

Les barrières commerciales plus officielles, comme les restrictions excessives en matière d'importation, les taxes sur la valeur ajoutée des importations, les retards des douanes ou l'obligation de recourir à des sociétés de courtage, peuvent empêcher les fournisseurs étrangers d'accéder aux marchés. Il existe d'autres barrières à l'investissement étranger liées au commerce, comme les exigences relatives au contenu local qui défendent les intérêts des industries et des fournisseurs locaux ou les exigences en matière de transfert de technologies qui obligent les entreprises étrangères à transmettre leurs acquis technologiques aux entreprises locales afin de pouvoir accéder aux marchés.

Le Canada devrait continuer à négocier des ALE, des APIE et des ABSA avec les administrations clés en vue de réduire les obstacles au commerce et à l'investissement, et ce, afin de garantir aux exportateurs canadiens un meilleur accès aux marchés décisifs. Avant d'entamer les négociations, il faudrait cependant que le gouvernement du Canada consulte les acteurs de ce secteur industriel de façon systématique et proactive pour mieux harmoniser les objectifs stratégiques. En assurant une meilleure protection à l'égard des pratiques arbitraires et discriminatoires, et en favorisant un environnement fondé sur les règles, les accords internationaux aideront les entreprises aérospatiales canadiennes à investir à l'étranger avec plus de confiance et de certitude. En ce qui concerne les acquisitions d'ordre militaire et afin de faciliter les échanges de marchandises militaires (par l'intermédiaire de la CCC), il faudrait envisager que les ententes entre gouvernements soient reconnues dans les ALE.

Annexe : Membres du groupe de travail

	Nom	Fonction	Organisation
Président Vice-président Secrétaire AIAC	David Curtis Pierre Pyun Angela Nembavlakis Maryse Harvey	Président et chef de la direction Vice-président des relations avec les gouvernements Analyste principale Vice-présidente des affaires publiques	Viking Air Bombardier Secrétariat de l'Examen de l'aérospatiale AIAC
Industrie	Mark Van Rooij Eddy Morin Gérald Mercier Christyn Cianfarani Léo Sousa Claude Chidiac Dave Shapka Tim Whittier Yvan Fredette Bruce Latimer Paul Mercier Randy Joe Phil Murphy Jodi Diamant-Boustead Maria Della Posta Bruce Lennie	Président-directeur général Vice-président, Développement des affaires au Canada Directrice, Programmes gouvernementaux, recherche-développement et propriété intellectuelle Président, Opérations Vice-président, Développement des affaires Vice-président, Ventes et commercialisation à l'étranger Directeur, Relations avec les gouvernements Gestionnaire de la sécurité industrielle Vice-président et conseiller général Directeur principal, Développement des affaires Directeur principal, Développement des affaires Vice-président des affaires publiques Ingénieure principale, Navigabilité et certification Vice-présidente, Développement des affaires et affaires gouvernementales Vice-président, Développement des affaires, Services militaires et gouvernementaux	Avcorp Boeing CAE CAE Comer Group Esterline CMC Électronique Field Aviation Goodrich Héroux-Devtek L-3 MAS L-3 MAS Magellan MDA P&WC P&WC Standard Aero
Intervenants	Suzanne Benoit Les Alders Brad Bourne Marni McVicar Jean-Michel Laurin	Présidente-directrice générale Vice-président, Opérations Président et chef de la direction Vice-présidente, Opérations Vice-président, Affaires mondiales	Aéro Montréal ATAC FTG Aeryon CME
Milieu universitaire	Aziz Guergachi		Ted Rogers School of Management – Université Ryerson
Membres d'office			Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) Ministère des Finances (Finances) Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) Industrie Canada (IC) Ministère de la Défense nationale (MDN) Transports Canada (TC) Exportation et développement Canada (EDC) Corporation commerciale canadienne (CCC) Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec