

L'ÉMERGENCE DE LA POLITIQUE AÉRIENNE INTERNATIONALE DU CANADA DE 1994 : UNE INNOVATION POUR LE DÉPLOIEMENT DE ROUTES TRANSPACIFIQUES

111

RICHARD LECLERC *

L'objectif de cet article est d'analyser l'émergence de la politique aérienne internationale de 1994, comme source d'innovation à l'origine de la croissance des relations en matière d'aviation commerciale entre le Canada et des pays de l'Asie-Océanie pour la période 1995 à 1999. Il portera sur les raisons ayant conduit les ministres des Affaires extérieures et des Transports à annoncer les nouveaux paramètres qui affecteront l'administration de l'aviation civile au Canada.

Cette politique avait pour objectif de moderniser la gestion de l'attribution des routes aériennes, afin de permettre aux transporteurs canadiens et étrangers d'accroître leurs offres de services, tout en proposant aux voyageurs une gamme élargie de destinations directes vers l'extérieur du pays. Elle constituait un virage important par rapport à la situation qui prévalait depuis l'adoption en 1943 de la première politique aérienne internationale, en introduisant des règles favorisant une meilleure concurrence entre les transporteurs.

La politique aérienne internationale du Canada constitue un des instruments permettant de rendre opérationnelles certaines orientations de sa politique extérieure. Tout comme les relations diplomatiques et les activités de rayonnement à l'étranger, les routes aériennes permettent de favoriser l'échange des personnes et des biens, en vue d'appuyer le développement de l'économie canadienne et d'accroître les partenariats internationaux.

L'attention portée par le Canada à l'égard de l'Asie-Océanie s'est développée tardivement. Cependant, la région occupe maintenant une place importante en raison des intérêts économiques, géopolitiques et stratégiques qu'elle revêt pour le pays, ainsi que la forte croissance que connaît son marché du transport aérien.

Les progrès de l'aviation ont permis aux Canadiens d'étendre leur mobilité vers des territoires éloignés que les anciens modes de transport rendaient difficiles d'accès. Par ailleurs, le développement des routes aériennes a permis à des milliers d'Asiatiques d'immigrer plus facilement au Canada, modifiant progressivement la composition ethnique du pays. La politique aérienne internationale de 1994 entendait répondre à cette transformation de la société canadienne.

LES LIAISONS AÉRIENNES TRANSPACIFIQUES

Le transport constitue un des instruments qui permettra d'appuyer avec succès les ambitions de la politique étrangère canadienne à l'égard de l'Asie-Océanie. La croissance de ces relations bilatérales passait par le déploiement des liaisons aériennes entre le Canada et les principaux pays de ce territoire. Dans les années 1970, la mise en marché d'avions (p. ex. Boeing 747) pouvant accueillir plus de passagers et franchir de longues distances favorisa la démocratisation de ce mode

* Né à Montréal en 1963, Richard Leclerc, après l'obtention d'un doctorat à l'Université Laval, reçoit une bourse de recherche du gouvernement japonais afin d'effectuer un stage postdoctoral à l'Université de Tsukuba (1991-1993). Spécialiste des études québécoises, l'auteur s'intéresse notamment aux relations entre le Japon et le Québec.

de déplacement. Ces progrès technologiques favorisèrent la création de routes transpacifiques, ce qui amena le Canada à signer plusieurs accords avec des nations de l'Asie-Océanie (tableau 1).

L'établissement des relations aériennes avec l'Asie-Océanie s'est fait plus tardivement que les liens similaires établis avec l'Amérique et l'Europe, des régions géographiquement et historiquement plus près du Canada. Avant 1970, des traités furent conclus avec l'Australie (1946), le Royaume-Uni (Fidji et île Canton) (1947), la Nouvelle-Zélande (1950) pour renforcer les échanges avec ces territoires éloignés du Commonwealth, avec le Japon (1955), qui l'année précédente avait paraphé un accord commercial avec le Canada, et avec le Pakistan (1960). Au début des années 1970, la Chine, Taïwan et Fidji signèrent avec le Canada des accords aériens.

**Tableau 1 Relations bilatérales aériennes
entre le Canada et des pays de l'Asie-Océanie
(1945-1999)**

Année	Territoire	Principale ligne aérienne bénéficiaire
1946	Australie	Canadien
1947	Royaume-Uni (Fidji et île Canton)	Canadien
1950	Nouvelle-Zélande	Canadien
1955	Japon	Canadien
1960	Pakistan	Non déterminé
1973	Chine	Canadien
1973	Taïwan	Canadien
1974	Fidji	Canadien
1982	Inde	Air Canada
1985	Nouvelle-Zélande	Canadien
1988	Australie	Canadien
1988	Hong-Kong	Canadien
1989	Corée du Sud	Air Canada
1989	Thaïlande	Canadien
1995	Indonésie	Air Canada
1996	Malaisie	Canadien
1996	Pakistan	Air Canada
1997	Philippines	Canadien
1997	Taïwan	Canadien
1998	Singapour *	Air Canada

Source : Compilation effectuée par l'auteur des accords bilatéraux du Canada en matière de transport aérien commercial répertoriés dans le *Recueil des traités du Canada* pour la période 1945 à 1999.

* Il n'existe pas d'accord bilatéral avec Singapour, mais plutôt une autorisation provisoire qui est prolongée par échanges de lettres.

Suite au dévoilement de la politique aérienne de 1994, un dynamisme nouveau naquit principalement en raison de l'accroissement du trafic et de la concurrence féroce entre les deux transporteurs nationaux. D'autres raisons subsidiaires sont à l'origine de cet engouement pour les liens aériens avec l'Asie-Océanie. L'intensification des échanges commerciaux, le choix du Canada comme destination touristique par les résidents des nouveaux pays industrialisés qui bénéficient de meilleurs revenus et l'augmentation de la population canadienne d'origine asiatique ont justifié l'homologation de traités avec des nations comme l'Inde, Hong-Kong et la Corée du Sud. Tant pour les gens d'affaires que pour les citoyens canadiens ayant des racines familiales dans les nations de l'Asie-Océanie, des liaisons aériennes directes et régulières sont des conditions essentielles pour assurer des relations bilatérales stables et florissantes.

Dans les années 1980 et 1990, malgré le vent de libéralisation qui toucha le transport aérien intérieur au Canada, celui à vocation internationale est demeuré soumis à des règles strictes. Pendant la seconde moitié du XXe siècle, deux transporteurs se partagèrent le marché national des vols réguliers vers l'étranger, suivant une division géographique du monde (l'Asie-Océanie pour Canadien dont le siège social est à Calgary et l'Europe pour Air Canada établi à Montréal). En 1982, l'attribution d'une route vers l'Inde à Air Canada, qui conservera pendant plusieurs années un rôle secondaire sur le marché asiatique, marque le commencement de la fin du monopole de Canadien sur ce territoire (tableau 1).

Malgré l'ouverture amorcée en mars 1995 permettant à une compagnie aérienne d'être active dans la zone jadis réservée à l'autre, cette situation de quasi-monopole territorial persista jusqu'à l'acquisition par Air Canada de sa concurrente en 1999. En plus de concourir aux relations étrangères, la politique aérienne internationale a longtemps constitué pour Air Canada et Canadien une garantie à la stabilisation des revenus et des vols outre-frontières, en vertu de ce duopole fermé à la naissance de nouveaux joueurs dans le marché canadien.

CADRE THÉORIQUE

La politique référant à des enjeux nationaux et internationaux, où sont impliqués des acteurs privés et gouvernementaux, il était nécessaire d'utiliser un cadre conceptuel déjà éprouvé et adapté aux caractéristiques bidimensionnelles du sujet.

En 1984, le politicologue John Kingdon présenta un modèle d'analyse dynamique des politiques publiques. (Kingdon 2003) Il s'intéresse aux motifs qui amènent les élus à sélectionner parmi une liste de problèmes, aussi importants les uns que les autres au sein de la société, ceux qu'ils placeront au sommet de leurs priorités.

Kingdon utilise un cadre intégrateur et ouvert qui offre une vision globale du processus de mise à l'ordre du jour d'un problème, qui surpasse les modèles exclusifs axés sur les acteurs, les problèmes et les solutions. Cette approche est le reflet des interactions qui se développent au sein du système entre des dimensions dynamiques et des événements propices qui concourent à la prise d'une décision.

Pour Kingdon, l'examen des politiques ne peut se réduire uniquement à une analyse éparpillée, qui serait basée sur la concentration du pouvoir (approche élitiste), sur sa distribution entre des groupes d'intérêts (approche pluraliste) ou sur le rôle des agents gouvernementaux et politiques (approche bureaucratique). Il privilégie plutôt une étude intégrée de ces trois approches qui mènent à l'émergence d'une politique. (Lester et Stewart 1996 : 68-70) En s'interrogeant sur les

raisons appuyant l'adoption de la politique de 1994 et la signature d'accords aériens avec certains pays d'Asie-Océanie qui en résultèrent, nous sommes amenés à considérer une convergence d'éléments (fenêtre d'opportunités). Cette conjoncture est la résultante d'acteurs, de demandes et d'occasions dont la rencontre produit une décision politique. C'est ce que pose le modèle de Kingdon.

Dans un premier temps, un problème doit être connu et compris (flux des enjeux) si l'on désire que des solutions et des actions soient amorcées afin d'en arriver à sa résolution. De plus, une volonté de changement doit être présente.

La proposition de solutions (flux des solutions) constitue le second concept du modèle qui compose avec des alternatives susceptibles de résoudre un problème et où ceux qui en font la promotion occupent une place importante. L'élaboration de ces moyens repose entre les mains d'acteurs qui sont des élus, des fonctionnaires, des démarcheurs à l'emploi de groupes d'intérêt (p. ex. compagnies aériennes), des spécialistes et des conseillers. Ces personnes, dont certaines sont plus visibles que d'autres dans la communauté, travaillent à l'adoption de politiques qui répondent à leurs aspirations individuelles et/ou collectives.

Finalement, l'opportunité politique (vie politique) constitue le dernier concept rassembleur qui permet d'appuyer le succès ou l'échec de l'adoption d'une politique publique. Les courants idéologiques à la mode, l'élection d'un nouveau gouvernement ou le remplacement d'un ministre constituent autant d'occasions qui s'offrent aux promoteurs actifs dans la société et qui favorisent les changements désirés.

Indépendamment considérés, ces flux n'ont pas d'influence sur l'émergence d'une politique. Leur développement est anarchique dans le temps. Cependant, leur convergence permet d'en arriver aux résultats anticipés dès qu'une fenêtre d'opportunités permet leur croisement. À cette étape, certains promoteurs de politiques occupent un rôle stratégique, sachant qu'ils contribuent à la rencontre des trois courants, afin d'en arriver à une proposition susceptible de résoudre un problème et de répondre à leurs intérêts.

LES ENJEUX AÉRIENS ENTRE LE CANADA ET L'ASIE-OCÉANIE

Les premiers contacts entre le Canada et les pays de l'Asie-Océanie remontent au milieu du XIX^e siècle. Déjà à cette époque, des missionnaires canadiens étaient installés en Chine et au Japon tandis que le Canada recevait ses premiers immigrants asiatiques. Les liens transpacifiques se limitaient alors et jusqu'au début du XX^e siècle, à des échanges privés. À l'époque, le commerce avec ces territoires était circonscrit à la vente de matières premières et de quelques produits à valeur ajoutée.

Au Canada, en 1937, le ministre des Transports (1936-1940 et 1942), Clarence Howe (1886-1960), présenta au Parlement la *Loi constituant en corporation les Lignes aériennes Trans-Canada* (Statuts du Canada 1937 : c. 43), afin de doter la nation d'un transporteur, dont le mandat serait d'assurer des services intérieurs et extérieurs par la voie des airs. Quelques années plus tard, soit en 1942, les Lignes aériennes Canadien Pacifique (LAC) étaient créées, par l'éternel rival du principal actionnaire (Canadien National) de Trans-Canada, le Canadien Pacifique. La fin de la Seconde Guerre mondiale et les progrès de l'aéronautique contribuèrent au développement des routes aériennes internationales.

Le 2 avril 1943, le premier ministre Mackenzie King (1874-1950) présenta la première politique canadienne en matière d'aviation. Il annonça «[...] que les lignes aériennes Trans-Canada doivent être le seul agent autorisé à exploiter des services aériens internationaux». (Canada 1943 : 1815) Jusqu'en 1948, le gouverneur en conseil a maintenu cette politique. Au cours de l'après-guerre, la société d'État ne crut pas nécessaire de se prévaloir du privilège de desservir des routes en Asie et en Océanie. Les LAC se montrèrent intéressées à opérer des liaisons entre le Canada et l'Australie, ainsi que vers le Japon et la Chine.

L'établissement de ces liaisons constituait une occasion pour pallier à la disparition du service maritime de la compagnie vers ces régions. (Canada 1994b : 1226-1229) Après plusieurs semaines de discussions, le Conseil des ministres du 13 juillet 1948 octroya pour la première fois aux LAC le droit d'opérer un service international. (Canada 1994b : 1233-1234)

Sous la gouverne du ministre des Transports (1945-1954), Lionel Chevrier (1903-1987), le principe du partage géographique des marchés internationaux entre Trans-Canada et Canadien Pacifique se dessinait. En 1949, les LAC inaugurèrent le premier service entre Vancouver et la métropole australienne, Sydney. Cet événement marquait le début d'une forte compétition avec Air Canada, dont les moments les plus intenses se concentrèrent entre 1990 et 1999.

LA VOLONTÉ D'OBTENIR DE NOUVELLES ROUTES

Des facteurs économiques, politiques, sociaux et technologiques ont contribué à partir des années 1970 à rendre attrayant le développement de routes transpacifiques. À la base des relations bilatérales aériennes se retrouve le commerce qui constitue le pilier principal des liens entre les nations. À partir des années 1960, les échanges commerciaux avec l'Asie-Océanie ont connu une croissance accélérée. Le Canada devint un important fournisseur de matières premières pour plusieurs pays de la région, ce qui permit à ses principaux clients comme le Japon, la Chine et la Corée du Sud de développer une base industrielle et d'assurer leur développement économique. La situation financière précaire d'Air Canada et de Canadien Pacifique amplifia cet intérêt.

Au cours de son existence, les LAC n'ont jamais été une source importante de dividendes pour sa société-mère. L'entreprise profitant du fait qu'elle était une filiale du conglomérat Canadien Pacifique, qui veillait à assurer sa sécurité financière, ne se souciait pas d'améliorer ses résultats. En novembre 1986, la vente de la compagnie à Pacific Western Airlines allait placer beaucoup plus de pression sur ses administrateurs. Désormais, ils se devaient d'accroître ses revenus, notamment par le biais de l'extension de ses trajets aériens en Asie-Océanie, afin de consolider son avenir.

En octobre 1988, le début de la privatisation d'Air Canada a contribué à amplifier ses prétentions pour accéder à de nouveaux marchés, dont plusieurs de la région Asie-Océanie déjà desservis par sa principale rivale dans le dessein ultime d'accroître les revenus. Ne pouvant plus compter sur les subsides fédéraux, l'entreprise se devait d'augmenter le nombre de ses routes aériennes internationales, pour générer des revenus supplémentaires et s'adapter aux effets de la mondialisation des marchés. Le nouveau dynamisme de l'ancienne société d'État allait rapidement devenir une menace pour Canadien dont la santé financière était chancelante. Désormais, pour les deux entreprises la notion de profit occuperait une place centrale au sein de leurs orientations et du processus décisionnel. La satisfaction des actionnaires, qui prend la forme de dividendes généreux, allait maintenant devenir la raison d'être de ces compagnies. (Krol 1998 : 27)

En 1990, plus que jamais auparavant Air Canada regardait en direction de l'Asie-Océanie, notamment vers le Japon afin d'accroître ses revenus. (Fowlie 1990 : 27) Cette même année, l'on prévoyait qu'au terme de la décennie cette zone allait devenir le deuxième marché mondial en importance après l'Amérique du Nord. À l'époque, le président de l'Association du transport aérien du Canada, Gordon Sinclair, soulignait le potentiel formidable de ce marché en raison des caractéristiques de sa population et de son économie prospère. (Gates 1990 : 26)

En parallèle, le flux touristique entre l'Asie-Océanie et le Canada allait connaître une croissance importante. Désireux de se positionner dans le marché le plus profitable de la région, le Japon est au centre de la stratégie asiatique d'Air Canada. La clientèle nipponne génère des revenus appréciables en raison de l'importance de ce pays pour l'économie canadienne, qui occasionne des déplacements réguliers de gens d'affaires. En raison de la classe Affaires qu'ils chérissent, ces passagers constituent une véritable manne pour les entreprises aériennes. (Gates)

La guerre du Golfe (17 janvier au 3 mars 1990) contribua à l'augmentation du prix du carburant et à alimenter une crise économique, lesquelles auront des conséquences catastrophiques sur l'industrie mondiale du transport aérien. Au Canada, les deux compagnies nationales durent pour survivre, au milieu de pertes records, effectuer des mises à pied massives et adopter une stratégie agressive de conquête des marchés.

C'est dans ce contexte que les ministres des Transports qui se succéderont à Ottawa devront évoluer. Air Canada récemment privatisée devait répondre aux besoins de rentabilité de ses actionnaires, processus qui passait par l'accroissement de ses revenus. Cet objectif souleva les efforts des Lignes aériennes Canadien International (LAC) pour préserver son quasi-monopole sur la desserte de l'Asie-Océanie. Cette volonté se renforça avec la crise de l'économie asiatique de 1998, qui entacha sérieusement la stabilité financière de Canadien International et l'achalandage de la clientèle, sachant que ses routes vers l'Asie comptaient pour trente pour cent de l'ensemble de ses activités commerciales. (Royaume-Uni 2000 : 40)

Le courant de déréglementation amorcé aux États-Unis, et déjà appliqué au Canada dans les services aériens intérieurs depuis la fin des années 1980, allait avoir une influence dans le domaine du transport aérien international. Ce nouvel environnement allait inciter le ministère des Transports et ses partenaires à effectuer des choix politiques et à négocier de nouveaux traités afin d'augmenter les revenus des compagnies aériennes. Cette volonté d'accroître ce type d'accord compliquera et politisera l'attribution des droits de desserte entre Air Canada, de plus en plus mal à l'aise avec le principe de la division géographique du monde, et les LAC, favorables au statu quo. Ce contexte amènera Transports Canada à étudier des solutions qui pourraient permettre à la nation de profiter de la croissance économique de l'Asie-Océanie, ainsi qu'aux deux transporteurs de pouvoir répondre aux visées de leurs administrateurs et actionnaires.

LE DÉVELOPPEMENT DE SOLUTIONS POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE AÉRIENNE INTERNATIONALE

Élaborée durant les années 1960, une première révision de la politique aérienne internationale fut annoncée le 23 novembre 1973 par le ministre des Transports (1972-1975), Jean Marchand (1918-1988), lors d'une déclaration à la Chambre des communes. (Canada 1973 : 8075-8076) Il informa les députés des «[...] conditions qui permettront aux deux lignes aériennes de développer leurs services internationaux sur une base solide et profitable». (Canada 1973 : 8076) Ainsi, Air Canada

pourrait desservir les routes de la Chine, du Pakistan et de la Thaïlande, ce qui constituait une première pour la société d'État. (Canada 1991a : 156) Toutefois, ces intentions restèrent sans suite pendant plusieurs années.

Malgré le potentiel pour l'expansion vers l'Asie-Océanie, l'existence d'un moratoire sur le développement de l'aéroport international Lester B. Pearson allait freiner l'homologation de nouveaux traités jusqu'en 1983. Cette décision annoncée le 21 mai 1976 par le ministre des Transports (1975-1979), Otto Lang, devait assurer un meilleur contrôle de la congestion du trafic à l'aéroport torontois. Ce choix faisait suite au dépôt du rapport de la Commission d'enquête sur l'aéroport, créée par ordre du gouverneur en conseil le 5 octobre 1973. Son mandat était d'étudier les problèmes immanents à l'agrandissement de cette infrastructure sur son environnement humain et géographique. (Canada 1977)

Dans cette perspective, Transports Canada suspendit l'accès des transporteurs étrangers à Pearson, mais allait continuer à considérer leurs demandes pour d'autres installations aéroportuaires, comme celle de Mirabel. (Canada 1976) Malgré une forte demande pour l'attribution de créneaux d'atterrissage dans la capitale ontarienne, le moratoire était en contradiction avec la politique étrangère qui favorisait l'établissement de relations bilatérales avec la région Asie-Océanie. C'est un exemple de l'utilisation de l'aviation civile comme instrument visant à répondre à des desseins politiques dépassant la stricte efficacité du transport aérien.

Suite aux pressions exercées par les transporteurs canadiens et étrangers, le ministre des Transports (1980-1983), Jean-Luc Pépin (1924-1995), annonça que des exceptions seraient permises au moratoire, le 8 février 1983. Cette décision permettait de répondre aux demandes des partenaires internationaux du Canada tout en appuyant la croissance des revenus pour Air Canada et les LAC.

En octobre 1987, le ministre des Transports (1986-1988), John Crosbie, proposa des amendements à la politique afin de l'harmoniser avec la philosophie du livre blanc *Aller sans entrave* (Canada 1985) et la *Loi nationale concernant les transports* (Lois du Canada 1987 : c. 34) qui consacraient la volonté du gouvernement Mulroney (1984-1993) de déréglementer ce secteur d'activité économique. Ces changements devaient profiter aux voyageurs, aux expéditeurs et à l'industrie aérienne canadienne.

Le ministre Crosbie indiqua qu'au lieu de réserver une sphère régionale (p. ex. l'Asie-Océanie à Canadien International) à un transporteur, il attribuerait dorénavant des droits de desserte sur la base des États (p. ex. Australie, Japon, etc.). De plus, il annonça que les compagnies aériennes canadiennes échangeraient les droits non utilisés, nonobstant la zone géographique d'activité afin d'optimiser les vols entre le Canada et l'étranger. Cette décision constituait un assouplissement au principe de la division du monde.

L'impact prédominant de cette réforme fut de confirmer aux LAC son rôle de transporteur principal en Asie-Océanie, tandis qu'Air Canada y accéda en acquérant des droits pour la Corée du Sud, l'Inde, la Malaisie, le Myanmar, les Philippines et Singapour. (Canada 1987) Ces changements permettaient d'amoinrir les difficultés financières de Canadien International, d'améliorer les revenus d'Air Canada en voie d'être privatisée et de proposer une offre bonifiée à la desserte des routes qui sont de plus en plus populaires chez les voyageurs.

Par ailleurs, le ministre obtint le pouvoir d'allouer les licences internationales de transport aérien régulier, rôle joué jusqu'à maintenant par la Commission canadienne des transports.

(Lois du Canada 1987 : c. 34, article 89) Ce choix allait contribuer à politiser ce processus et nuire au développement salubre de l'aviation commerciale en fonction des intérêts collectifs des Canadiens.

LE GROUPE DE TRAVAIL MINISTÉRIEL SUR LA POLITIQUE INTERNATIONALE DE L'AIR

Le 8 juin 1990, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures (1984-1991), Joseph Clark, et le ministre des Transports (1990-1991), Douglas Lewis, annoncèrent la création du Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air. Son mandat était de revoir la politique, pour notamment améliorer le mécanisme de négociation et d'attribution des routes.

En juin 1991, le groupe déposa son rapport en recommandant d'éliminer officiellement la politique de partage du monde adoptée en 1965, car «[c']est un vestige d'une époque et d'une conjoncture de marché aujourd'hui révolues». (Canada 1991b : 21) Dans cette perspective, les membres du comité se montrèrent favorables aux aspirations d'Air Canada, des administrations aéroportuaires et des clientèles.

UNE ÉLECTION STRATÉGIQUE POUR L'AVIATION COMMERCIALE

La question de la survie des Lignes aériennes Canadien International occupa une place importante durant l'élection de 1993. L'entreprise de Calgary ayant besoin de capitaux, AMR Corporation, la société-mère d'American Airlines, était prête à lui en offrir par le biais d'une alliance stratégique qui sécuriserait son avenir. Toutefois, une des conditions de l'entente était que les LAC abandonnent le système de réservations *Gemini*, qu'elles partageaient avec Air Canada. Opposée à cette transaction, cette dernière demanda au Tribunal de la concurrence que son partenaire respecte ses engagements, ce qui contrecarrait les plans de Canadien.

À quelques jours du déclenchement du scrutin (8 septembre 1993) et devant l'indifférence de la nouvelle première ministre Kim Campbell (juin à novembre 1993) à s'interposer dans le règlement du litige, le président-directeur général de Canadien International (1991-1994), Rhys Eytton, plaça avec succès cette question à l'ordre du jour. (Geddes 1993a : 1) Cette réaction négative fut amplifiée par l'offre d'un milliard de dollars que venait de déposer Air Canada pour acquérir les routes internationales de sa concurrente. Le 24 août 1993, la proposition fut rejetée par le conseil d'administration des LAC. La même journée, trois mille employés de Canadien défilèrent dans les rues de Vancouver pour amener la première ministre à intervenir dans la mêlée par le biais d'un médiateur. (Geddes 1993a : 1; Bérubé 1993 : A3)

Pour les gens des LAC, l'élection constituait une chance pour monnayer leur vote en faveur du candidat le plus susceptible de répondre à leurs doléances. Cette stratégie était d'autant plus intéressante que six mille travailleurs de la compagnie vivaient dans la région de Vancouver, dont environ sept cents dans le comté (Vancouver Centre) de Kim Campbell. La question de la politique aérienne fut un enjeu majeur, notamment dans les circonscriptions situées à la périphérie des aéroports de Calgary, Montréal, Toronto et Vancouver, lieux de résidence de plusieurs employés de Canadien. (Yakabuski 1993b : D1)

Voulant marquer des points face aux progressistes-conservateurs, le chef du Parti libéral, Jean Chrétien, s'engagea à régler le problème une fois au pouvoir. (Vienneau 1993 : A14) Réagissant à l'inaction du gouvernement Campbell, il proposa la nomination d'un médiateur pour résoudre le conflit et rassurer des milliers de travailleurs. (Bérubé 1993)

Dès son assermentation, le 4 novembre 1993, le gouvernement Chrétien (1993-2003) plaça en tête des priorités du ministère des Transports le règlement du litige entre Air Canada et les LAC. (Geddes 1993b : 1) Le jour même, le président de Canadien en profita pour rappeler au premier ministre sa promesse appuyant l'existence d'une industrie aérienne concurrentielle. (Davison 1993 : 6)

À la fin de novembre 1993, le ministre des Transports (1993-1996), Douglas Young, nomma un médiateur pour rapprocher les parties. Lors de ces pourparlers, Air Canada demanda qu'une part du marché asiatique lui soit offerte en échange de l'abandon de son recours judiciaire devant le Tribunal de la concurrence. Le partage des droits aériens vers l'Asie-Océanie fut au centre des discussions et constituait le principal levier de négociations pour Air Canada. (Hallman 1993 : 3) Elle utilisa ce contentieux pour demander en échange d'un règlement rapide l'accès aux aéroports internationaux de Tokyo (Narita) et d'Osaka (Kansai).

En janvier 1994, Air Canada retira sa poursuite contre les LAC. L'objectif était d'obtenir du ministre des Transports, désireux de donner un second souffle à sa rivale, des droits de dessertes aériens convoités. Le retrait de la poursuite par Air Canada était le fruit du travail concerté du médiateur Stanley Hartt, ancien chef de Cabinet du Premier ministre Mulroney, du ministre de la Diversification de l'économie de l'Ouest (1993-1996), Lloyd Axworthy, ainsi que de Edward Lumley, administrateur d'Air Canada (1994-....) et ancien membre du cabinet Trudeau (1980-1984). (Gherson 1994 : A18) Le gouvernement fédéral venait ainsi d'ouvrir la voie à l'alliance AMR-LAC, en retour de vagues engagements envers Air Canada, qui seront partiellement respectés.

Le lendemain de l'annonce de la décision d'Air Canada, le ministre Young déclara à la Chambre des communes qu'il avait l'intention de lui allouer le titre de second transporteur pour le Japon, avec un accès au nouvel aéroport international du Kansai à Osaka. (Canada 1994a : 475-476)

Le Comité d'action politique des employés d'Air Canada répliqua aux opposants de cette décision que chaque année, plusieurs Canadiens utilisaient les services de transporteurs étatsuniens en raison du manque de place sur la route Canada-Japon. Son porte-parole, le capitaine Maurice Goneau, invoqua que l'Ouest serait perdant si son employeur n'était pas présent dans ce marché, car des milliers de voyageurs vont au Japon par le biais des aéroports de la côte ouest des États-Unis, ce qui lésait les intérêts économiques de Vancouver. (Swift 1994 : E3)

L'ancien premier ministre de l'Alberta (1971-1985) et membre du conseil d'administration de Canadien International, Peter Lougheed, avait exercé son influence pour faire connaître son opposition à cette ouverture faite à l'égard d'Air Canada. Tandis que Rhys Eytton ne souhaitait pas que cette décision crée un précédent qui justifierait l'entrée d'Air Canada sur le territoire de Hong-Kong. Lors d'un dîner organisé par la Chambre de Commerce de Vancouver, il déclara que des démarches seraient entreprises auprès de l'administration Chrétien à cet égard. (Freeman 1994 : B1)

Les déficits cumulatifs des LAC et les contacts de la compagnie vancouveroise au sein du gouvernement Chrétien firent en sorte que les demandes subséquentes d'Air Canada pour desservir les destinations les plus rentables de l'Asie-Océanie furent rejetées coup sur coup. L'enjeu était important, sachant qu'en 1993, les liaisons vers Tokyo, Hong-Kong et Bangkok comptaient pour la moitié des revenus de Canadien International. (Yakubski 1993a : B1)

La nouvelle politique aérienne internationale

Fatigué des querelles entre les deux transporteurs, le ministre Douglas Young annonça son intention de présenter une nouvelle politique aérienne internationale, afin de la rendre imperméable aux décisions arbitraires et aux tiraillements improductifs. L'élection du Parti libéral avait contribué à

ouvrir une fenêtre d'opportunités qui réunissait les conditions pour présenter une politique qui favoriserait l'endossement de nouveaux traités aériens avec des nations de l'Asie-Océanie.

Craintifs de voir la nouvelle politique être moins favorable à leur employeur, les travailleurs des LAC entreprirent une opération de démarchage auprès du premier ministre et des députés libéraux afin qu'Air Canada n'ait pas accès à Hong-Kong. Ils craignaient que cette concurrence fragilise leur entreprise. (Cattaneo 1994b : C7)

Le ministre des Transports, s'appuyant sur les recommandations du groupe ministériel de 1991, déposa sa politique en décembre 1994. Elle allait permettre d'augmenter le nombre d'accords aériens en Asie-Océanie. Cette innovation constituait une excellente nouvelle pour les LAC qui avaient placé cette région comme zone stratégique de développement et devait répondre en théorie aux revendications d'Air Canada.

Sur le plan politique, les Libéraux se donnaient un outil pour séduire l'électorat de l'Ouest, tout en répondant aux attentes des communautés ethniques, qui profiteraient de ces nouvelles liaisons avec le pays de leurs ancêtres. La libéralisation de la gestion de la politique aérienne favoriserait l'ouverture de liaisons vers l'Asie-Océanie et s'inscrivait en appui avec une des orientations du plan d'action libéral de 1993 qui privilégiait le commerce avec l'Asie du Sud-Est, une région qui sera avantagée par la signature d'accords aériens. (Parti libéral du Canada 1993 : 23)

Bien qu'elle visait à améliorer l'offre aux passagers canadiens des services aériens, l'initiative cherchait avant tout à donner à Canadien International des moyens pour développer des marchés prometteurs et répondre à des intérêts politiques.

Pour répondre aux besoins des administrations aéroportuaires et des utilisateurs, le ministre Young entendait faciliter la desserte du Canada par les transporteurs étrangers, ce qui favoriserait un meilleur accès aux marchés extérieurs. Dorénavant, une compagnie aérienne étrangère pourrait faire affaire au Canada, même si une entreprise canadienne ne dessert pas son pays d'origine. Dans cette perspective, le ministère des Affaires extérieures pourra établir des accords avec les nations où une entreprise a exprimé le désir d'effectuer des vols vers les aéroports canadiens, à l'exception de Pearson. Cette décision aura une influence sur l'augmentation du nombre d'accords bilatéraux avec des pays asiatiques et océaniques. Entre 1995 et 1998, de nouvelles ententes furent entérinées avec l'Indonésie (1995), la Malaisie (1996), le Pakistan (1996), les Philippines (1997), Taïwan (1997) et Singapour (1998).

Loin de régler les affrontements entre les deux compagnies nationales, la politique de 1994 les amena à effectuer un ballet de démarchage auprès de l'administration fédérale pour obtenir de nouveaux accords bilatéraux ou pour recevoir des privilèges de desserte vers l'Asie-Océanie. Air Canada et les LAC devront s'appuyer sur une stratégie longue et coûteuse de représentations auprès du Cabinet du Premier ministre, de députés influents, ainsi que des ministères des Affaires étrangères et des Transports, afin d'obtenir la place qui leur revenait en Asie-Océanie. En raison des liens qu'elle a su établir rapidement avec le gouvernement Chrétien, Canadien International partait avec une avance certaine.

N'ayant pas obtenu de nouvelles liaisons en Asie-Océanie, le président d'Air Canada (1993-1995), Hollis Harris, souligna que les politiciens libéraux ne respectaient pas un accord verbal datant de janvier 1994 qui devait permettre à sa société d'obtenir un accès total au marché asiatique, si elle abandonnait sa poursuite contre les LAC. Il signala que si la politique ne tenait pas compte de cet engagement moral, c'était imputable à l'intervention personnelle de Jean Chrétien,

qui avait fait fléchir son ministre des Transports face au puissant démarchage de Canadien et du poids électoral de l'Ouest. (Hallman 1994 : 1; Austen 1994 : D1)

Le *Vancouver Sun* (Austen 1994 : D1) révéla que les députés de Colombie-Britannique avaient effectué un démarchage intensif afin qu'Air Canada n'ait pas accès au marché de Hong-Kong, sachant que les LAC créaient six mille emplois dans leur province. Le député de Victoria et ministre du Revenu national (1993-1996), David Anderson, dirigeait ce mouvement, tandis qu'au Québec, les Bloquistes appuyaient Air Canada.

Ces manoeuvres visant à obtenir de nouvelles routes s'inscrivaient dans un plus vaste débat où s'opposaient l'Ouest canadien favorable à l'existence de deux transporteurs aériens, garant d'une saine concurrence qui serait la gardienne de bas tarifs et l'Est du pays appuyant l'existence d'une seule entreprise nationale disposant d'un monopole qui lui assurerait une meilleure santé financière. C'est une lutte qui se polarisa autour de la défense des intérêts économiques régionaux, lesquels alimentèrent le duel entre Air Canada et Canadien. Cette rivalité se répercuta sur la scène internationale avec la création des regroupements Star Alliance (Air Canada) en 1997 et **oneworld** (Canadien International) en 1999, dont les objectifs allaient permettre à leurs membres d'accroître leur pouvoir d'attraction auprès des clientèles. Pour Canadien, c'était une des résultantes de l'investissement de AMR dans son capital qui favorisait une meilleure intégration avec American Airlines et constituait une réponse à l'alliance stratégique d'Air Canada avec United Airlines (1992), ainsi qu'avec le groupe Star.

En mars 1995, la volonté de répondre aux aspirations d'Air Canada amena le ministre des Transports à annoncer la possibilité d'allouer une route à un deuxième transporteur, lorsque le trafic y était supérieur à trois cent mille passagers. C'est à cette condition que l'on promit à Air Canada d'accéder à Hong-Kong avant la fin de 1995, ce qui fut fait en décembre. (Canada 1995a) En contrepartie, pour satisfaire les LAC, des droits convoités en Allemagne et aux États-Unis lui furent offerts, avec une seconde désignation sur l'Inde, ainsi que le titre de principal transporteur vers la Malaisie, les Philippines et le Viet Nam. (Bérubé 1995 : B1)

Quelques mois plus tard, en juin 1998, le ministre des Transports (1997-2003), David Collenette, refusa d'accroître la fréquence des services d'Air Canada sur la route de Hong-Kong. Toutefois, il indiqua que des démarches seraient entreprises pour obtenir de nouveaux droits avec le gouvernement de l'ancienne colonie britannique. Pour compenser les LAC, son ministère tenterait de lui obtenir le statut de second transporteur vers Osaka. Le président et chef de la direction d'Air Canada (1996-1999), Lamar Durrett, tout comme son prédécesseur, se déclara insatisfait de la réponse ministérielle. (Bérubé 1998 : B5)

Le porte-parole du Bloc québécois en matière de transports (1993-2000), Michel Guimond, (1998 : A9) dénonça cette décision dans une lettre ouverte publiée dans le journal *Le Devoir* du 10 juillet 1998. Il expliqua que les liens politiques du sénateur Ross Fitzpatrick, nommé au conseil d'administration des LAC en octobre 1994 et ami de longue date de Jean Chrétien, avaient contribué à la mise en valeur des demandes du transporteur auprès du Cabinet du Premier ministre. À cette allégation, il faut ajouter que la préférence du gouvernement pour Canadien International répondait aux intérêts du Parti libéral dans l'Ouest.

Nonobstant les embûches rencontrées, Air Canada et son partenaire taïwanais EVA Airways ont réussi à obtenir la route de Taïpei comme second transporteur en janvier 1999. Jacques Paré, chef des Affaires internationales et de l'Industrie chez Air Canada, déclara qu'il était heureux que le

ministre Collenette ait pu faire adopter cette décision, malgré les pressions de l'Ouest. (Dutrisac 1999 : B2) En dépit de l'écoute attentive des membres du Cabinet du Premier ministre et du ministère des Transports à l'égard de l'opposition des LAC, Air Canada a réussi à obtenir en Asie-Océanie quelques droits d'accès en raison du démarchage effectué par l'entreprise.

En dépit de ses imperfections et des décisions partisans qui favorisèrent les LAC au détriment d'Air Canada, la nouvelle politique contribua à accroître à un niveau record, soit quinze, les ententes aériennes avec des pays de l'Asie-Océanie. Le Canada disposait maintenant des instruments diplomatiques qui lui permettaient d'établir des liaisons avec ses principaux partenaires commerciaux de la région et ce, en conformité avec la politique étrangère de 1995, dont l'un des piliers était la promotion de la prospérité de l'emploi. (Canada 1995b : 14-27)

LES PROMOTEURS DE LA POLITIQUE AÉRIENNE INTERNATIONALE

Les compagnies aériennes

Principaux bénéficiaires des traités aériens, les transporteurs ont toujours joué un rôle de promoteurs de premier plan dans la décision gouvernementale de négocier un accord et d'octroyer les licences. Plus souvent qu'autrement, le ministère des Transports est une courroie de transmission qui veille à répondre aux attentes financières de ces entreprises, lesquelles dépendent de cet instrument diplomatique détenu en exclusivité par les États souverains et intimement arrimé à la politique aérienne internationale. Leur influence est considérable et varie en fonction des ressources investies dans le démarchage et l'intégration de vecteurs de persuasion qui permettent d'instaurer des liens de communication directs avec les instances gouvernementales concernées. (Canada 1996)

À partir de la fin des années 1980, Air Canada et les LAC utilisèrent régulièrement les services de démarcheurs pour faire avancer auprès des élus et des décideurs fédéraux leurs intérêts. Le ministre des Transports détenant le pouvoir de satisfaire leurs attentes, il n'est pas surprenant que les deux entreprises orchestrèrent des représentations intensives à son égard et auprès des personnes susceptibles de l'influencer. Les démarcheurs sont pour la plupart d'anciens parlementaires ou conseillers politiques. Ces personnes disposent de contacts qu'elles offrent à leurs clients, afin de faciliter l'atteinte de leurs objectifs. Divers moyens sont utilisés pour sensibiliser leurs cibles, comme des communications écrites et électroniques, des présentations informelles faites à de petits groupes d'élus et de fonctionnaires, susceptibles d'avoir un pouvoir sur les décisions.

Signalons à titre d'exemple le cas d'Air Canada qui engagea un ancien ministre libéral de l'Ouest (1977-1979), John Horner, pour convaincre Transports Canada de lui octroyer des droits d'atterrissage au Japon. Après une réunion, tenue au siège social d'Air Canada le 19 février 1990, avec Pierre Jeannot, président-directeur général (1984-1990), le démarcheur demanda des rendez-vous auprès de ses anciens confrères de classe, le président du Conseil privé (1986-1991), Donald Mazankowski, un fervent défenseur de Canadien au Cabinet, et Douglas Lewis, ministre des Transports.

Confiant des résultats du travail de John Horner, le président d'Air Canada annonça quelques semaines plus tard, qu'Ottawa leur attribuerait sous peu la route du Japon. Toutefois, le gouvernement Mulroney, soucieux de respecter ses intérêts électoralistes dans l'Ouest, et le départ de Pierre Jeannot ne permirent pas de combler les ambitions d'Air Canada. (Howard 1992a : A1)

En août 1992, le *Globe and Mail* révélait qu'Air Canada effectuait toujours un démarchage intensif pour obtenir un accès à l'aéroport international de Tokyo (Narita). L'entreprise employait à Ottawa 43 personnes, incluant le conseiller à la stratégie des progressistes-conservateurs, William Neville, et l'ancien sous-négociateur en chef de l'accord de libre-échange, Gordon Ritchie. (Howard 1992b : A1) Fort de ses efforts, le transporteur obtint un an plus tard le droit de desservir la Corée du Sud.

Malgré les ressources investies par Air Canada et les quelques succès remportés, son vice-président Communications, Relations gouvernementales et de l'Industrie, Sandy Morrison, constatait que les LAC ont réussi à bien sensibiliser le gouvernement pour qu'il protège son marché de Hong-Kong. (Mackie *et al* 1994 : B1) Suite à l'élection de 1993, Canadien International embaucha des démarcheurs libéraux, comme Michael Robinson de Earnscliff Strategy, qui fut en 1990, directeur de la campagne à la chefferie du ministre des Finances (1993-2002) et futur premier ministre, Paul Martin.

Air Canada a longtemps dominé le bal du démarchage, jusqu'à la retraite en 1994 d'Hugh Riopelle qui faisait la pluie et le beau temps à Ottawa. Pendant vingt-cinq ans, il y représenta avec beaucoup de succès les intérêts de l'ancienne société d'État, notamment en fréquentant assidûment les ministres des Transports. Son départ aliéna la sollicitude des hauts fonctionnaires et des ministres influents à l'égard d'Air Canada. Cette situation eut pour conséquence de lui faire perdre plusieurs batailles en matière de politique et de traités aériens entre 1994 et 1999, au profit des LAC. Cette dernière disposait d'atouts, face à une rivale qui avait négligé le maintien de relations politiques cordiales et dont l'attitude était arrogante au dire de plusieurs ministres et députés libéraux, qui comme au temps où elle appartenait au gouvernement canadien, acceptait difficilement la présence d'une concurrente. (Taber 1999 : A1; Walker 1999 : 1)

Depuis sa privatisation, Air Canada a été dirigée par des présidents d'origine étatsunienne qui ne semblaient pas comprendre le fonctionnement du système politique canadien et le pouvoir détenu par le ministre des Transports dans l'octroi des droits de desserte internationale. Ainsi, en décembre 1994, la sortie publique du président d'Air Canada, Hollis Harris, qui accusait Jean Chrétien de ne pas respecter une promesse secrète faite à son entreprise quant à l'attribution de routes vers Hong-Kong contribua à fermer les portes du Cabinet du Premier ministre aux demandes de la compagnie montréalaise. (Walker 1999)

Défait au scrutin fédéral de juin 1997, le libéral Roger Simmons fonda Simmons and Associates, un courtier d'influence qui travaillait à contrat pour Air Canada. Son mandat était notamment d'affaiblir le monopole de Canadien International sur l'Asie-Océanie. À cette entreprise s'ajoutait Hill and Knowlton, qui entre 1997 et 1999, affecta au dossier d'Air Canada trois démarcheurs, dont Dennis Dawson, un ancien député libéral du comté de Louis-Hébert (1977-1984) et David Miller, un proche du parti gouvernemental.

D'autres personnes provenant des rangs libéraux furent embauchées par les entreprises aériennes, afin de faire progresser plus rapidement leurs demandes. Ainsi le chef de service aux Relations gouvernementales chez Air Canada, Duncan Dee, fut l'attaché de presse de la ministre Sheila Copps, tandis qu'un de ses subalternes est Fred Gaspar, un collègue qu'il a connu au Cabinet de son ancienne patronne. Les LAC utilisent une stratégie identique. Ainsi, Erin Gorman qui occupa le poste de représentante aux affaires gouvernementales fut assistante du ministre des Transports, David Anderson.

Les entreprises étrangères effectuent également des pressions sur le gouvernement canadien pour obtenir des routes aériennes. Ainsi, Summa Strategies, fondée par Douglas Young, s'affaira, en 1998, à faire connaître les demandes d'EVA Airways de Taiwan afin d'influencer les ministères des Affaires étrangères et des Transports pour qu'ils lui octroient une route entre le Canada et son pays de résidence. Young qui agissait comme président du Conseil commercial Canada-Taiwan, Kenneth Whiting, un ancien fonctionnaire des Affaires étrangères, et Margaret Penniston, qui fut jadis assistante à la législation au Cabinet du ministre Young, oeuvrèrent à faire connaître les avantages d'un tel accord auprès des décideurs fédéraux. L'investissement du transporteur fut rentable, car EVA Airways eut ce qu'elle voulait en mai 1999.

Les aéroports et leurs alliés

Bien qu'ayant joué un rôle secondaire, les grands aéroports canadiens occupent une place de plus en plus importante dans la détermination des liaisons aériennes avec l'étranger. Lorsque ces infrastructures étaient gérées par le ministère des Transports, celles-ci n'avaient pas à produire de profits. Dorénavant, sous la responsabilité d'une administration aéroportuaire, elles se doivent de générer du trafic pour assurer leur santé financière.

Dirigées par un conseil d'administration composé de membres issus des milieux socioéconomiques de la région, ces organisations à but non lucratif ne sont plus soumises à la volonté des politiciens, mais plutôt à la notion de rentabilité. Les aéroports sont désormais des entreprises qui doivent effectuer du démarchage auprès du gouvernement et des compagnies aériennes, afin qu'elles figurent parmi leurs priorités de desserte.

Le Conseil des aéroports du Canada, fondé en 1991 par les quatre premiers aéroports privatisés (Calgary, Edmonton, Montréal et Vancouver), représente les intérêts de ses membres auprès du gouvernement canadien, notamment en rapport avec la politique aérienne internationale. Pour l'organisme, les administrations aéroportuaires ont une fonction stratégique à jouer dans la détermination des priorités en matière de traités aériens, un peu comme le font les aéroports étatsuniens et les compagnies aériennes. Pour eux, l'équation se résume au fait que plus d'accords amènent plus de clients dans les aéroports. Au-delà des bénéfiques que peuvent en retirer les transporteurs, les traités doivent être négociés en vue de servir les meilleurs intérêts du Canada. (Conseil des aéroports du Canada 2001 : 15-16)

Avec la dévolution des aéroports à des groupes locaux de gestion, un nouvel intervenant est appelé à participer au façonnement de la politique. Par exemple, en 1998, l'Administration de l'aéroport de Calgary démontra sa sollicitude pour l'octroi à Air Canada du titre de second transporteur pour Hong-Kong. Dans sa demande auprès du ministère des Transports, Air Canada a soumis une lettre d'appui de cet organisme aéroportuaire, qui réclamait depuis plusieurs années un vol direct Calgary-Hong-Kong. (Cattaneo 1994a : D13) La ville albertaine pourrait ainsi profiter des touristes provenant de l'ancien territoire asiatique du Royaume-Uni.

CONCLUSION

Cet article fut une occasion d'utiliser le modèle de John Kingdon pour analyser les courants qui ont façonné l'émergence de la politique aérienne internationale de 1994 et des traités qui lui sont concomitants pour les liaisons entre le Canada et l'Asie-Océanie.

Les flux des enjeux nous ont permis de cerner les problèmes qui justifiaient la mise à l'ordre du jour des réformes de la politique. Des conditions liées à l'attrait croissant pour l'Asie-Océanie, la santé financière précaire des LAC et la privatisation d'Air Canada amenèrent le gouvernement fédéral à innover pour répondre efficacement à la situation.

L'existence de problèmes n'entraîne pas automatiquement la présentation d'une politique. Il est nécessaire de disposer de solutions innovatrices aptes à pouvoir répondre avec efficacité aux problèmes perçus. Dans le cas à l'étude, il existait une demande pour des destinations vers l'Asie-Océanie que les compagnies aériennes ne pouvaient desservir en raison de l'absence de traités avec les territoires convoités ou des restrictions aux accords existants. Le développement des relations bilatérales, principalement de nature économique, et l'accroissement du nombre de citoyens canadiens d'origine asiatique dans les années 1980 et 1990 ont contribué à attirer l'attention des deux transporteurs nationaux désireux d'accroître leurs revenus.

En 1991, des recommandations émergèrent d'un groupe de travail ministériel qui proposa une réforme de la politique aérienne internationale en suggérant l'abandon du principe de la division géographique des marchés extérieurs entre les deux transporteurs nationaux, au profit d'une approche plus concurrentielle, qui favoriserait une meilleure prestation de services. Cette innovation constituait une réponse susceptible de corriger les difficultés relevées dans la section précédente. Toutefois, la présence des problèmes et des solutions n'étant pas des éléments indépendants, ceux-ci ne peuvent pas appuyer à eux seuls la présentation d'une nouvelle politique.

L'élection du Parti libéral, en octobre 1993, constitue l'élément stratégique qui appuya la rencontre des deux premiers flux. La présence de promoteurs, principalement constitués par les compagnies aériennes, participa à placer à l'ordre du jour la révision de la politique. Canadien International, en raison des contacts qu'elle avait réussis à établir avec le Cabinet du Premier ministre Jean Chrétien, disposait des moyens pour faire reconnaître ses demandes.

Durant les années 1990, les conditions économiques et politiques appuyèrent l'ouverture d'une fenêtre d'opportunités lors de la campagne électorale de 1993. Dès ce moment, les pressions exercées sur le gouvernement fédéral pour régler les ennuis financiers de Canadien International et la volonté d'instaurer une concurrence bonifiée dans le régime de l'aviation commerciale contribuèrent à l'adoption de la politique et à la parachevement de nouveaux traités aériens en Asie-Océanie.

Les conditions pour l'émergence de la politique étaient en place. Quant aux solutions, le nouveau gouvernement disposait déjà d'orientations qui permettraient de réformer ce secteur, tout en appuyant l'essor de routes aériennes vers l'Asie-Océanie, un territoire où le Parti libéral entendait diversifier les relations commerciales du Canada. L'élection de Jean Chrétien et le travail de démarchage de personnes influentes comme le sénateur Ross Fitzpatrick, l'ancien premier ministre albertain Peter Lougheed et des ministres de l'Ouest, contribuèrent au couplage des flux à la source d'une politique appuyant l'adoption de nouveaux traités en Asie-Océanie.

La rencontre des trois flux secondera la présentation d'une politique, la signature de nouveaux accords à un rythme jamais vu dans le passé avec des nations de l'Asie-Océanie et finalement à l'obtention de droits bonifiés avec les territoires matures et profitables que sont Hong-Kong, le Japon et Taïwan.

La convergence des trois flux, à partir de l'élection générale de 1993, favorisa l'adoption de la politique de 1994, dont l'instrument d'application est le traité aérien. La fenêtre d'opportunités qui permettra la négociation d'accords aériens en Asie-Océanie demeura ouverte jusqu'en octobre 1999, alors que le ministre des Transports, David Collenette, annonça une restructuration de l'industrie du transport aérien qui passait notamment par la révision de la politique, en raison de l'acquisition anticipée des LAC par Air Canada. (Canada 1999)

Durant les années 1990, les pressions exercées par les LAC et dans une moindre mesure par Air Canada contribueront à l'ouverture de nouvelles routes vers l'Asie-Océanie, ce qui favorisera les services aériens vers cette région.

RÉFÉRENCES

- Austen, Ian (1994). "Chrétien Vetoed HK Pact, Harris Says : Young Denies Minister Made Deal." *The Vancouver Sun*, 22 décembre.
- Bérubé, Gérard (1993). "Transport aérien : L'offre d'Air Canada rejetée du revers de la main : Jean Chrétien amène le dossier dans l'arène électorale." *Le Devoir*, 25 août.
- Bérubé, Gérard (1995). "Air Canada obtient huit routes internationales... par défaut : Les plus beaux morceaux seront distribués dans un mois." *Le Devoir*, 27 mai.
- Bérubé, Gérard (1998). "La politique en matière de partage des routes internationales : Rien pour Montréal, des miettes pour Air Canada." *Le Devoir*, 3 juin.
- Canada (1999). *Publication par le ministre des Transports de la politique-cadre pour la restructuration de l'industrie du transport aérien*. (Ottawa : Ministère des Transports). Communiqué de presse, no H100/99, 26 octobre.
- Canada (1996). *Témoignages du Comité permanent des transports*. (Ottawa : Parlement. Chambre des communes. Comité permanent des transports). 23 octobre. (Christiane Brisson)
- Canada (1995a). *Le ministre des Transports alloue des créneaux d'atterrissage aux aéroports Laguardia et O'Hare et annonce le parachèvement de la politique internationale sur le transport aérien*. (Ottawa : Ministère des Transports). Communiqué, no 28/1995, 10 mars.
- Canada (1995b). *Le Canada dans le monde : Énoncé du gouvernement*. (Ottawa : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international).
- Canada (1994a). *Affaires courantes : Air Canada. Compte rendu officiel des Débats de la Chambre des communes*, 27 janvier, 475-476. (Douglas Young)
- Canada (1994b). *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada : 14 : 1948*. (Ottawa : Ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur).
- Canada (1991a). *Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air : Vol. I : Transport aérien international : Concurrence et réglementation*. (Ottawa : Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air).
- Canada (1991b). *Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air : Vol. II : Recommandations : Questions internationales*. (Ottawa : Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air).
- Canada (1987). *Redistribution des routes aériennes internationales*. (Ottawa : Ministère des Transports). *Information*, n° 248/87, 5 octobre.
- Canada (1985). *Aller sans entrave : un guide pour la réforme des transports*. (Ottawa : Ministère des Transports).
- Canada (1977). *Commission d'enquête sur l'aéroport : Rapport*. (Ottawa : Commission d'enquête sur l'aéroport).

Canada (1976). *Interdiction de l'aéroport de Malton à de nouvelles compagnies aériennes étrangères*. (Ottawa : Ministère des Transports). Nouvelles, no 57/76, 21 mai.

Canada (1973). *Les Transports aériens : Exposé de la nouvelle politique relative aux opérations internationales et inférieures*. Compte rendu officiel des Débats de la Chambre des communes, 23 novembre, 8075-8076. (Jean Marchand)

Canada. (1943). *Aviation civile : Déclaration de politique au sujet de l'aviation domestique et internationale*. *Parlement*. Compte rendu officiel des Débats de la Chambre des communes, 2 avril, 1815. (William Lyon Mackenzie King).

Cattaneo, Claudia (1994a). "Calgary Airport Backs Air Canada." *Calgary Herald*. 25 février.

Cattaneo, Claudia (1994b). "Staff Fears Bad News in Federal Policy." *Calgary Herald*. 9 décembre.

Column One. (1994). *The Vancouver Sun*. 21 décembre.

Conseil des aéroports du Canada (2001). *Submission by the Canadian Airports Council to The Canadian Transportation Act Review Panel*. (Ottawa : Conseil des aéroports du Canada). 2 février.

Davison, Sarah (1993). "PWA Asks Liberals to Back Competition." *Financial Post*. 5 novembre.

Dutrisac, Robert (1999). "Trois vols par semaine : Air Canada obtient une route sur Taipei." *Le Devoir*. 7 janvier.

Fowlie, Laura (1990). "Focus on Pacific Asia Travel : Asian Airlines Scrambling for Landing Rights." *Financial Post*. 20 avril.

Freeman, Alan (1994). "No Free Ride for Air Canada on Route to Japan Competition for Passengers Expected to Be Fierce at Osaka." *The Globe and Mail*. 29 janvier.

Gates, Bruce (1990). "Focus on Pacific Asia Travel : Battle Starts for Huge Rich Travel Market : PATA Conference Looks at Hurdles." *Financial Post*. 20 avril.

Geddes, John (1993a). "PWA Plea for Campbell Help : Air Battle an Explosive Election Issue, Says Eyton." *Financial Post*. 21 août.

Geddes, John (1993b). "Chrétien Off to Fast Start." *Financial Post*. 5 novembre.

Gherson, Giles (1994). "How the Truce Was Reached between Air Canada and Canadian Airlines." *The Globe and Mail*. 1^{er} février.

Guimond, Michel (1998). "Réplique au ministre fédéral des Transports : Collenette met du plomb dans les ailes d'Air Canada : Le gouvernement fédéral a une dette envers Montréal." *Le Devoir*. 10 juillet.

Hallman, Mark (1993). "Air Canada Eyes Asian Markets." *Financial Post*. 27 novembre.

- Hallman, Mark (1994). "Harris Slams 'Broken Deal' : Transport Minister Denies Liberals in 'Secret Deal' to Give Air Canada Access to Asian Markets if Carrier Dropped Opposition to AMR-PWA Alliance." *Financial Post*. 22 décembre.
- Howard, Ross (1992a). "The Deal that Ran Out of Air Lobby Bid that Soured Raises Questions About Disclosure Law." *The Globe and Mail*, 22 janvier.
- Howard, Ross (1992b). "Assessing the Damage in the Fight for Flight : The Merger that Wasn't Leaves the Political Scene Strewn with Wreckage." *The Globe and Mail*, 20 août.
- Kingdon, John W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd ed. (New-York : Longman).
- Krol, Arianne (1998). "Avec la libéralisation des marchés : La nouvelle frontière d'Air Canada : *Le monde*." *Forces*, 121.
- Lester, James P. et Stewart, Joseph (1996). *Public Policy : An Evolutionary Approach*. (Minneapolis-Saint-Paul : West Publishing Company).
- Lois du Canada (1987). c. 34. *Loi nationale concernant les transports*. (Ottawa : Imprimeur de la Reine).
- Mackie, Richard, Bertin, Oliver et McKenna, Barrie (1994). "Ottawa Reneged on Deal, Air Canada Charges Airline Was Promised Hong Kong Route, Harris Says." *The Globe and Mail*. 22 décembre.
- Parti libéral du Canada (1993). *Pour la création d'emplois : Pour la relance économique : Le plan d'action libéral pour le Canada*. (Ottawa : Parti libéral du Canada).
- Royaume-Uni. Competition Commission (2000). *Air Canada and Canadian Airlines Corporation: A Report on the Merger Situations*. (Londres : Competition Commission).
- Statuts du Canada (1937). c. 43. *Loi constituant en corporation les Lignes aériennes Trans-Canada*. (Ottawa : Joseph-Oscar Patenaude).
- Swift, Allan (1994). "Air Canada Employees Push Japan Route for Line." *The Ottawa Citizen*. 15 janvier.
- Taber, Jane (1999). "Canadian Airlines Winning Air War." *Calgary Herald*. 3 février.
- Vienneau, David (1993). "Liberals Vows to Aid Airline Industry." *The Toronto Star*. 13 septembre.
- Walker, William (1999). "Analysis : Politics Buffet Quest to Control Skies : Air Canada Tries to Calm Turbulence with Ottawa." *The Toronto Star*. 5 septembre.
- Yakabuski, Konrad (1993a). "Air Canada Offers to Buy Canadian's Key Routes." *The Toronto Star*. 19 juin.
- Yakabuski, Konrad (1993b). "Workers Take Wing in Election to Land Action on Airline Crisis." *The Toronto Star*. 28 septembre.