



Transport
Canada

Transports
Canada



Évaluation du Programme de subvention au fonctionnement et à l'entretien (PSFE) des aéroports

Services d'évaluation et de conseils

Transports Canada

Juillet 2016

SOMMAIRE

Une évaluation du Programme de subvention au fonctionnement et à l'entretien (PSFE) des aéroports a été menée par les Services d'évaluation et de conseils de Transports Canada afin d'évaluer la pertinence et le rendement du Programme, conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor.

L'évaluation a porté sur la période de 2010-2011 à 2014-2015. Puisque le PSFE est un Programme de longue date qui a été assujéti à une évaluation en 2009, les évaluateurs ont adopté une approche simplifiée, mettant à jour les renseignements clés de l'évaluation précédente en utilisant les données et documents administratifs.

Le PSFE est un Programme patrimonial qui date du début des années 1970, lorsque le gouvernement a pris la décision d'accorder un financement par l'entremise d'un Programme de contributions destiné à couvrir les déficits d'exploitation des aéroports éloignés. Le PSFE couvre ces déficits aux aéroports déterminés afin qu'ils soient en sécurité et restent opérationnels à l'année. Puisque les aéroports étaient cédés, ils sont devenus inadmissibles au Programme.

Sept aéroports ont participé au PSFE entre 2010-2011 et 2012-2013. En avril 2013, Transports Canada a mis fin au soutien du PSFE dans trois aéroports n'appartenant pas au Ministère. Les fonds de contribution fournis par le Programme sont passés de 2,4 millions de dollars en 2010-2011 à 1,6 million de dollars en 2014-2015.

Le Programme continue d'être pertinent et de répondre à un besoin. Conformément à la Politique nationale des aéroports (PNA), le gouvernement fédéral est tenu de poursuivre le financement des activités des aéroports éloignés, qui comprend les aéroports par lesquels le transport aérien est le seul moyen de transport fiable à l'année offert à la collectivité qu'il dessert. Trois des quatre aéroports sont éloignés. L'aéroport de Natashquan a été désigné comme aéroport éloigné au début de la PNA, mais son statut a ensuite été modifié par Transports Canada comme aéroport « local/régional » à la suite de la construction d'une route de gravier reliant la collectivité à Havre-Saint-Pierre en 1996. Comme il est indiqué dans l'évaluation de 2009, le financement du PSFE destiné à cet aéroport ne s'harmonise pas avec la PNA.

Si le PSFE devait être coupé, Transports Canada serait tenu d'exploiter les aéroports par l'entremise du Ministère, de les exploiter par contrat, ou en trouvant une autre manière de les exploiter. Le Programme indiquait que l'exploitation des aéroports par contrat peut nécessiter des ressources et du temps considérables, alors que pour les aéroports sous contrat, le Ministère a davantage de responsabilités et est le titulaire de certificat, ce qui n'est pas le cas pour les aéroports financés par le PSFE.

Le Programme a atteint les résultats escomptés. Les aéroports participants ont présenté des bilans satisfaisants en matière de sécurité, sont restés ouverts toute l'année (selon les conditions météorologiques), et conservent de façon constante leur permis d'exploitation.

CONTEXTE

Les Services d'évaluation et de conseils de Transports Canada ont mené une évaluation du Programme de subvention au fonctionnement et à l'entretien (PSFE) des aéroports en 2015. L'évaluation a été entreprise afin d'évaluer la pertinence et le rendement du Programme, conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor. La dernière évaluation du PSFE remonte à 2009.

Profil du Programme

Le PSFE a été établi en 1972¹ afin d'aider les aéroports en déficit financier en matière d'exploitation et d'entretien en subventionnant l'écart entre les revenus et les coûts d'exploitation. Le Programme a été désigné pour maintenir les liaisons sécuritaires et à l'année du réseau de transport national parmi les collectivités éloignées.

Le financement du PSFE est fourni par l'entremise de contributions aux exploitants d'aéroport, y compris les administrations locales et les organismes sans but lucratif. Les dépenses admissibles payées conformément au financement de contribution du PSFE comprennent les salaires et avantages sociaux des employés, la location des terrains et de l'équipement, les services, les assurances et d'autres coûts d'exploitation. Les paiements de contribution sont versés aux aéroports chaque trimestre, ou chaque année.

Lors de sa création, 32 aéroports étaient admissibles à l'aide du Programme, y compris trois aéroports qui n'appartenaient pas à Transports Canada (Fort Chipewyan, Alberta; Moosonee, Ontario; Norway House, Manitoba). Depuis ce temps, Transports Canada a soutenu un nombre décroissant d'aéroports par l'entreprise du Programme en raison de la cession d'aéroports à d'autres entités et la résiliation des subventions financières aux aéroports qu'il ne possède pas. Le dernier renouvellement du PSFE a été effectué en avril 2011, alors qu'il finançait sept aéroports. Depuis avril 2013, le PSFE a seulement financé quatre aéroports appartenant à Transports Canada, mettant fin au soutien à trois aéroports n'appartenant pas au Ministère.

Le tableau 1 présente un aperçu des aéroports financés conformément au PSFE depuis 2010-2011. Il présente le propriétaire, l'exploitant, et la classification de la Politique nationale des aéroports (PNA) de chaque aéroport.

¹ Le Programme était initialement appelé « Programme de subvention au fonctionnement et à l'entretien municipal ».

Tableau 1 : Aperçu des aéroports visés par le PSFE			
Aéroport	Responsable	Exploitant	Classification de la PNA
Aéroports financés par le PSFE – 2010-2011 à 2012-2013			
Fort Chipewyan (Alb.)	Municipalité régionale de Wood Buffalo		Éloigné
Moosonee (Ont.)	Ville de Moosonee		Éloigné
Norway House (Man.)	Province du Manitoba		Éloigné
Aéroports financés par le PSFE – 2010-2011 à 2014-2015			
Chevery (QC)	Transports Canada	Administration locale	Éloigné
Kuujuaq (QC)	Transports Canada	Administration locale	Éloigné
Natashquan (QC)	Transports Canada	Administration locale	Régional/local
Schefferville (QC)	Transports Canada	Organisme sans but lucratif	Éloigné

Le tableau 2 présente une liste du financement du PSFE fourni à chaque aéroport participant de 2010-2011 à 2014-2015. Comme l'indique le tableau, les aéroports ont reçu un financement annuel allant de 50 000 dollars pour Schefferville en 2011-2012 à 1,1 million de dollars pour Kuujuaq, la même année. La subvention moyenne reçue par un aéroport chaque année était de 321 442 dollars. Le montant total des subventions du PSFE pour la période de cinq ans était de 9,3 millions de dollars.

Les différences entre les subventions accordées par année à chaque aéroport étaient attribuables au volume de trafic variable de chaque aéroport, ce qui influe sur le niveau de revenu de l'aéroport. On a également constaté avec le Programme que les coûts peuvent augmenter au fil des années lorsqu'un aéroport a besoin de consacrer des ressources pour des exercices d'urgence et d'autres exigences administratives.

Tableau 2 : Subventions du PSFE par aéroport par année (en \$)					
Aéroport	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Chevery	160 000	143 979	197 384	198 406	231 289
Fort Chipewyan	344 252	344 254	344 254	--	--
Kuujuaq	1 055 000	1 055 000	800 449	855 381	648 790
Moosonee	200 000	200 000	102 415	--	--
Natashquan	180 000	210 476	238 750	222 700	266 111
Norway House	236 810	255 746	255 746	--	--
Schefferville	205 000	50 000	114 465	125 000	80 153
Subventions totales	2 381 062	2 259 455	2 053 463	1 401 487	1 226 343

La gestion globale du PSFE incombe à la Direction générale des programmes aérien et maritime au sein du Groupe des programmes, à l'Administration centrale. L'exécution du Programme

s'effectue dans les bureaux régionaux de Transports Canada, et des agents régionaux sont responsables de la gestion et de la surveillance des ententes de contribution. Trois bureaux régionaux ont administré le Programme jusqu'en avril 2013, jusqu'à ce que Québec devienne la seule Région possédant des aéroports visés par le PSFE. Au moment du renouvellement en 2011, deux employés équivalents temps plein (ETP) administraient le Programme. Ce nombre a été réduit de moitié en avril 2013, soit un ETP partagé entre l'Administration centrale et le bureau régional du Québec.

Le tableau 3 présente le modèle logique du PSFE, montrant les activités, le rendement et les résultats escomptés du Programme.

Tableau 3 : Modèle logique du PSFE			
5.4.2.1 Activités	Extrants	Résultats immédiats et intermédiaires	Résultats finaux
Examiner les demandes Calculer la subvention admissible Gérer les accords de contribution Évaluer le rendement du Programme	Financement des déficits de fonctionnement et d'entretien	Niveau de sécurité maintenu et amélioré Aéroports ouverts toute l'année	Aéroports financés certifiés comme opérationnels

À propos de l'évaluation

L'évaluation a porté sur le Programme entre 2010-2011 et 2014-2015. Le PSFE a une importance et une complexité relativement faibles et, mis à part la réduction du nombre d'aéroports qu'il finance, il n'y a pas eu de changements au Programme depuis la dernière évaluation en 2009. Ainsi, les Services d'évaluation et de conseils ont adopté une approche simplifiée pour l'évaluation et la mise à jour des renseignements clés sur la pertinence et le rendement à l'aide de documents administratifs et de renseignements sur le rendement du Programme.

Aéroport de Kuujuaq



Aéroport de Schefferville



CONSTATATIONS

Pertinence

Pour évaluer la pertinence, l'évaluation a porté sur le besoin permanent du Programme, ainsi que l'harmonisation du Programme avec les rôles et responsabilités et les priorités du gouvernement fédéral de même que les résultats stratégiques du Ministère.

Le Programme répond à un besoin permanent.

Au moment de l'évaluation, Transports Canada possédait 18 aéroports au Canada, et seulement quatre d'entre eux recevaient un financement par l'entremise du PSFE. Des quatorze autres aéroports appartenant à Transports Canada, huit étaient exploités directement par Transports Canada, avec les coûts d'exploitation d'entretien financés directement par le Ministère. Les six aéroports restants étaient exploités par contrat. Si le PSFE devait être coupé, Transports Canada serait tenu d'exploiter les aéroports par l'entremise du Ministère, de les exploiter par contrat, ou en trouvant une autre manière de les exploiter. Le Programme indiquait que l'exploitation des aéroports par contrat peut nécessiter des ressources et du temps considérables, alors que pour les aéroports sous contrat, le Ministère a davantage de responsabilités et est le titulaire de certificat, ce qui n'est pas le cas pour les aéroports financés par le PSFE.

Le seul autre Programme de paiements de transfert de Transports Canada qui finance les aéroports est le Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires (PAIA). Il n'y a pas de chevauchement entre ces deux programmes, toutefois, le PAIA finance des projets d'immobilisation qui ne sont pas des coûts admissibles conformément au PSFE. De plus, les aéroports appartenant à Transports Canada qui sont le seul type d'aéroports admissibles au PSFE depuis 2013, ne sont pas admissibles au PAIA.

Le Programme s'harmonise au cadre pour le financement des aéroports décrit dans la Politique nationale des aéroports, à l'exception du financement de l'aéroport de Natashquan. Le Programme concorde avec les priorités du gouvernement fédéral et les résultats stratégiques du Ministère.

Le PNA détermine le rôle du gouvernement fédéral en matière d'aéroports. Comme l'avait précédemment conclu l'évaluation du PSFE de 2009, le financement des aéroports considérés comme éloignés est harmonisé avec la PNA. Transports Canada est tenu de financer les aéroports éloignés qu'il possède. Le financement de ces aéroports leur permet de demeurer ouverts à l'année, ce qui permet aux résidents de la collectivité d'avoir accès aux soins médicaux, aux produits alimentaires, au service de courrier et à d'autres services.

Des sept aéroports financés par le PSFE pendant la période évaluée, six étaient considérés comme éloignés et étaient harmonisés avec les rôles du gouvernement fédéral décrits dans la PNA. L'aéroport de Natashquan est classé comme un aéroport régional/local et, tel qu'il est mentionné dans l'évaluation de 2009, le financement du PSFE pour cet aéroport n'est pas conforme à la PNA. Natashquan a été reclassé, passant d'aéroport éloigné à aéroport « régional/local » lorsqu'une route de gravier de 300 km a été construite, reliant la collectivité à

Havre-Saint-Pierre en 1996.² Toutefois, l'aéroport demeure un important lien de transport pour cette collectivité.

Le Programme concorde avec les priorités du gouvernement fédéral et les résultats stratégiques du Ministère. Le Programme aide à conserver une infrastructure de transport pour le Canada, à améliorer l'efficacité et à assurer un service, il soutient les services essentiels pour certaines collectivités éloignées et soutient le mandat de Transports Canada visant à détenir un réseau de transport au Canada qui est reconnu mondialement comme étant sûr et sécuritaire, efficace et durable sur le plan environnemental.

Rendement – Efficacité

Pour évaluer le rendement, l'évaluation a porté sur la mesure dans laquelle les aéroports financés :

- étaient ouverts à l'année;
- présentaient des bilans satisfaisants en matière de sécurité;
- conservaient leur permis d'exploitation.

Les aéroports financés par le PSFE étaient ouverts à l'année.

Les données provenant de Statistique Canada dans le tableau 4 démontrent que les aéroports financés par le Programme ont enregistré des déplacements d'aéronefs entre 308 et 365 jours par année, de 2009 à 2013.³

Le nombre de jours avec des déplacements d'aéronefs enregistrés n'était pas disponible pour les aéroports de Fort Chipewyan, de Schefferville et de Kuujuaq. D'autres données de Statistique Canada démontraient que Kuujuaq a enregistré plus de 13 000 déplacements d'aéronefs en 2013, laissant entendre que cet aéroport était en fonction pendant la majeure partie de l'année.⁴

² Les aéroports régionaux/locaux sont définis conformément à la PNA comme desservant un trafic de passagers réguliers sans dépasser 200 000 passagers chaque année.

³ Statistique Canada (2013), Statistiques relatives aux mouvements d'aéronefs : Aéroports sans tours de contrôle de la circulation aérienne : Rapport annuel (TP 577) – 2012. <http://www.statcan.gc.ca/pub/51-210-x/51-210-x2013001-fra.pdf>

⁴ Statistique Canada (2014), Statistiques relatives aux mouvements d'aéronefs : Tours et stations d'information de vol de NAV CANADA : Rapport annuel (TP 577) 2013. <http://www.statcan.gc.ca/pub/51-209-x/51-209-x2014001-fra.pdf>

Tableau 4 : Nombre de jours avec déplacements d'aéronefs enregistrés					
Aéroport	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Aéroports soutenus par le PSFE – 2010-2011 à 2012-2013</i>					
Fort Chipewyan	---	---	---	---	---
Moosonee	363	365	365	365	364
Norway House	362	365	351	364	358
<i>Aéroports soutenus par le PSFE – 2010-2011 à 2014-2015</i>					
Chevery	316	321	309	311	308
Kuujuaq	---	---	---	---	---
Natashquan	310	331	317	317	326
Schefferville	---	---	---	---	---

Source : Statistique Canada (2013), Statistiques relatives aux mouvements d'aéronefs

Les aéroports financés par le PSFE présentent des bilans satisfaisants en matière de sécurité.

Pour évaluer la sécurité d'un aéroport, les évaluateurs ont examiné le nombre d'accidents et d'incidents signalés dans le Système de compte rendu quotidien des événements de l'Aviation civile (SCRQEAC). Cinq accidents ont eu lieu entre 2005 et 2009 dans les aéroports financés par le PSFE, mais seulement deux entre 2010 et 2014. Une analyse des rapports d'accident a démontré qu'aucun des accidents n'avait causé de blessures et seulement un, en 2009, pourrait être lié au fonctionnement et à l'entretien de l'aéroport.

Les données du SCRQEAC ont également indiqué une diminution du nombre d'incidents entre les deux périodes analysées, passant de 602 incidents entre 2005 et 2009, à 528 entre 2010 et 2014. Un incident est moins grave qu'un accident, et comprend un événement lié à un aéronef tel qu'une panne de moteur, une déclaration d'urgence par un membre d'équipage, les incursions sur la piste ou un impact d'oiseau.

Tableau 5 : Comparaison des incidents et accidents par aéroport à partir de la base de données du SCRQEAC				
Aéroport	2005-2009		2010-2014	
	Accident	Incidents	Accidents	Incidents
Chevery (QC)	0	9	0	4
Fort Chipewyan (Alb.)	1	21	0	20
Kuujuaq (QC)	2	381	1	245
Moosonee (Ont.)	1	68	0	97
Natashquan (QC)	0	42	0	79
Norway House (Man.)	1	69	0	69
Schefferville (QC)	0	12	1	14
Grand total	5	602	2	528

*Le financement du PSFE de ces aéroports a cessé en avril 2013. Toutefois, les données sont présentées pour tous les aéroports, pour toutes les années.

Source : <http://www.tc.gc.ca/fra/aviationcivile/menu.htm>

Tous les aéroports recevant du financement du PSFE ont conservé leur permis d'exploitation.

Le PSFE devrait contribuer aux aéroports subventionnés afin qu'ils conservent leur permis d'exploitation. Un aéroport certifié a été reconnu comme étant conforme aux normes et aux pratiques recommandées nécessaires pour les aéroports conformément au *Règlement de l'aviation canadien*. Les exigences de certification comprennent le pavage, l'éclairage, la signalisation, le contrôle de la neige et de la glace et les procédures de gestion de la faune. Si un aéroport perd sa certification, cela peut entraîner sa fermeture.

Pour la période examinée dans l'évaluation, tous les aéroports bénéficiant du Programme ont continuellement conservé leur permis d'exploitation.

CONCLUSIONS

Le PSFE répond toujours à un besoin, et à l'exception de l'aéroport de Natashquan, s'harmonise avec les paramètres de la politique fédérale en matière de financement des aéroports décrite dans la Politique nationale des aéroports.

Le Programme a atteint ses résultats escomptés : les aéroports participants étaient ouverts à l'année, ils ont présenté des bilans satisfaisants en matière de sécurité et ont conservé leur permis d'exploitation.