



CNLA

Conseil national des lignes
aériennes du Canada

DOCUMENT D'INFORMATION :

ÉVALUATION DES COÛTS DE LA TAXE FÉDÉRALE SUR LE CARBONE POUR LES VOYAGES AÉRIENS INTÉRIEURS : 2019-2030¹

Contexte

D'après une nouvelle étude publiée par le Conseil national des lignes aériennes du Canada (CNLA), le coût des voyages aériens au Canada augmentera en flèche si le gouvernement fédéral impose une taxe sur le carbone pour les voyages aériens en 2019.

L'étude, intitulée *Evaluation of Federal Carbon Tax Costs on Domestic Air Travel : 2019-2030*, a été réalisée par AirTrav, une firme internationale de Toronto spécialisée dans l'industrie de l'aviation. Il s'agit du troisième d'une série d'études réalisées pour le compte du CNLA dans le but d'évaluer les effets de l'imposition d'une taxe sur le carbone pour les voyages aériens.

La première étude de cette série, *Carbon Pricing in the Canadian Aviation Sector*, publiée en mai 2018, examinait différentes options de tarification du carbone pour le secteur de l'aviation. Elle avait déterminé qu'une taxe sur le carbone ne permettrait pas de réduire les émissions de carbone à moyen terme en raison de la maturité des technologies et des systèmes de l'industrie de l'aviation liés à la consommation de carburant et aux émissions de carbone.

L'étude avait également révélé qu'un régime de crédits compensatoires, semblable celui adopté en 2016 par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) pour les vols internationaux, était mieux adapté à l'industrie et permettrait de réduire les émissions de façon mesurable.

La deuxième étude, intitulée *Impacts and Analysis of Carbon Pricing on Canada's Trade Exposed Aviation Sector*, publiée en octobre 2018, examinait certaines des distorsions du marché les plus évidentes que pourrait entraîner l'imposition d'une taxe sur le carbone pour les voyages aériens.

L'étude actuelle examine l'incidence d'une éventuelle taxe fédérale sur le carbone sur les coûts de différents trajets intérieurs à compter de 2019 pour les vols d'un point à un autre au Nouveau-Brunswick, en Ontario, au Manitoba et en Saskatchewan².

¹ L'analyse dans le présent rapport couvre les périodes 2019-2022 et 2026-2030.

² Ce sont les quatre provinces qui n'ont pas mis en oeuvre un mécanisme équivalent pour la tarification du carbone et où le filet de sécurité fédéral pour la taxe sur le carbone s'appliquera à compter de 2019.

L'étude se penche également sur les effets d'une éventuelle taxe nationale sur le carbone pour les voyages aériens³ entre 2022 et 2030, ainsi que sur la position concurrentielle de l'industrie de l'aviation commerciale du Canada et sur sa viabilité à long terme. Enfin, elle quantifie les recettes directes que rapporterait au gouvernement du Canada une taxe sur le carbone pour le transport aérien intérieur.

Incidence d'une taxe fédérale sur le carbone Pour les voyages aériens

L'étude a révélé qu'une taxe fédérale sur le carbone ajouterait des millions de dollars au coût du transport aérien au Canada à compter de 2019, soit près de 850 millions de dollars par année d'ici 2030 si la taxe sur le carbone est appliquée à tous les voyages aériens intérieurs.

Dans un pays aussi vaste que le Canada, dont la population est largement dispersée et qui dépend du transport aérien, une augmentation de cette ampleur nuirait aux particuliers et aux familles qui dépendent du transport aérien pour se rendre au travail, visiter leur famille ou pour d'autres besoins essentiels, comme acheter des aliments frais et avoir accès à des soins de santé d'urgence. Elle nuirait également à l'économie du tourisme au Canada, encouragerait un plus grand nombre de Canadiens à envisager des aéroports et des destinations plus économiques aux États-Unis et mettrait en péril la viabilité à long terme de notre industrie de l'aviation.

Incidence sur le voyageur

L'étude examine l'incidence de la taxe fédérale sur le carbone proposée dans deux scénarios :

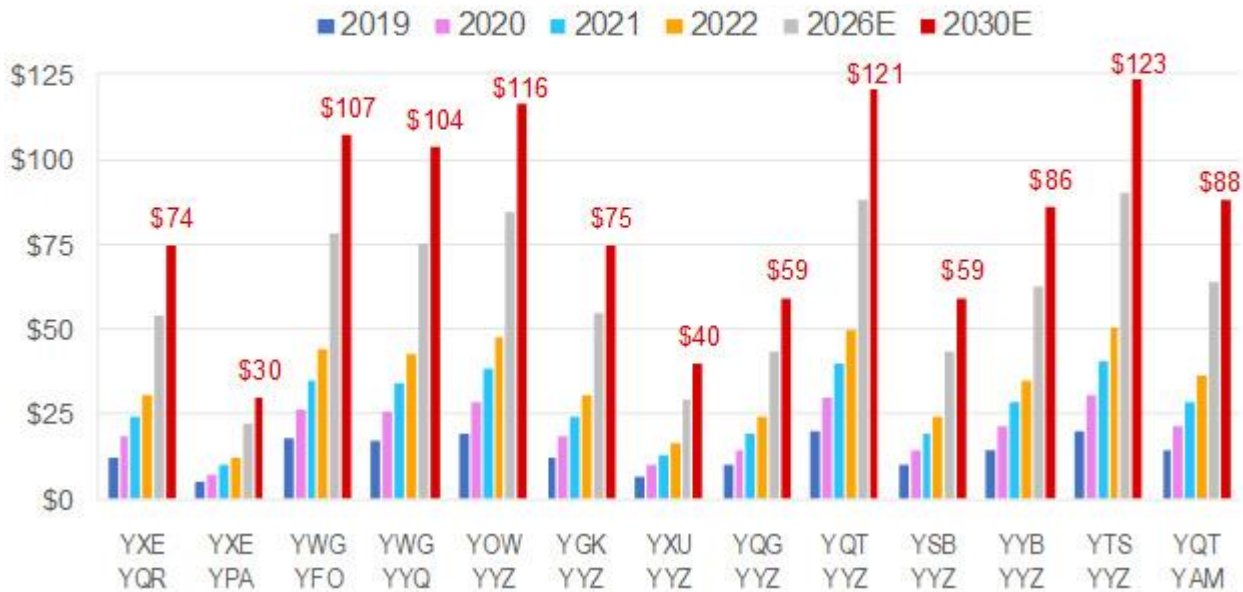
- 1) entre 2019 et 2030, où elle s'appliquerait aux voyages *intraprovinciaux* (d'un point à un autre) dans les provinces assujetties au filet de sécurité;
- 2) entre 2022 et 2030, où elle s'appliquerait aux voyages *interprovinciaux*.

Le tableau suivant montre l'incidence d'une taxe fédérale sur le carbone sur le transport aérien pour une famille de quatre personnes voyageant entre deux collectivités en Ontario, au Manitoba ou en Saskatchewan (il n'y a pas de vols intraprovinciaux réguliers au Nouveau-Brunswick).

³ Alors que le filet de sécurité fédéral prescrit une taxe sur le carbone seulement pour le transport aérien à l'intérieur d'une administration durant la première phase, le gouvernement fédéral a également signalé dans le même document son intention de poursuivre une « approche nationale cohérente » pour la tarification des émissions de carbone dans l'aviation. Les distorsions du marché qui seraient causées par la taxe sur le carbone pour le transport aérien à compter du 1^{er} avril 2019 rendront inévitable l'imposition d'une taxe nationale sur les émissions de carbone dans le transport aérien.

Tableau 1 :

Coût du filet de sécurité : pour une famille de quatre personnes, vol aller-retour
Trajets intranationaux sans escale, comprend la TVH/TVQ/TPS applicable



Veillez noter l'impact plus élevé sur le coût des voyages aériens en provenance des collectivités plus petites et nordiques tel qu'illustré par les vols entre Thunder Bay (YQT) et Toronto Pearson (YYZ) ainsi qu'entre Timmins (YTS) et Toronto Pearson (YYZ).

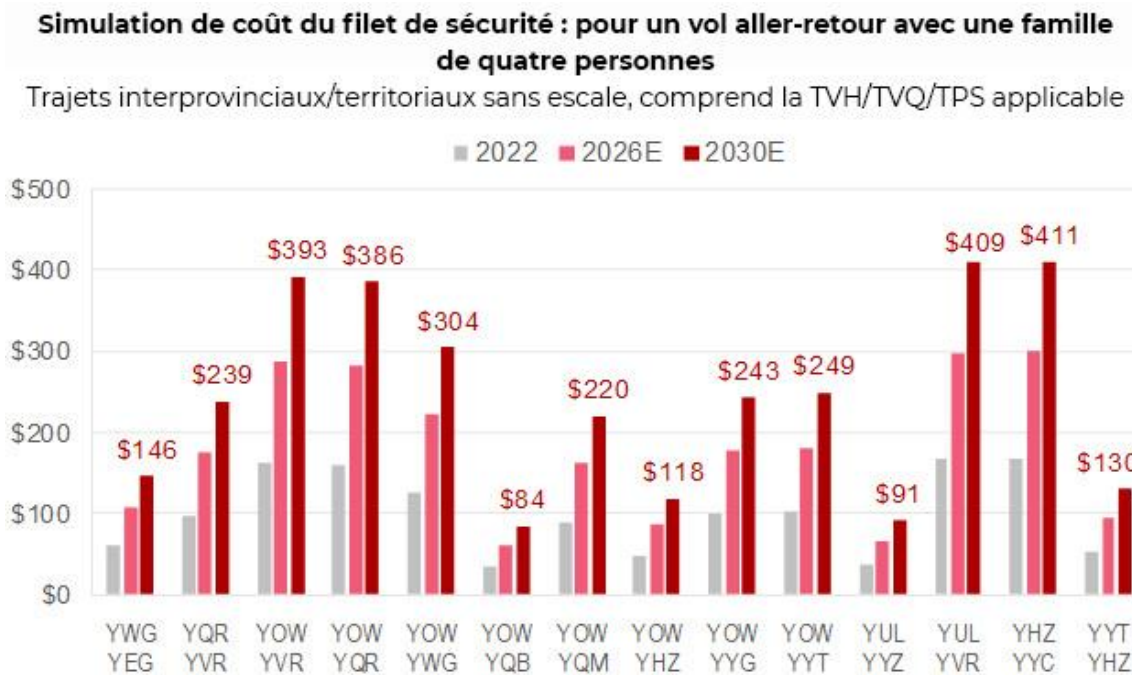
Une des conséquences imprévues d'utiliser une taxe sur le carbone comme mécanisme de tarification pour le transport aérien est qu'elle pénalisera les résidents des petites villes et des collectivités éloignées qui dépendent du transport aérien. La plupart des vols en provenance ou à destination de ces collectivités se font avec des avions plus anciens, plus énergivores et plus petits, ce qui a pour effet d'augmenter le coût par passager de la taxe de carbone.

En outre, puisque le gouvernement fédéral exempte les territoires de la taxe sur le carbone liée au transport aérien, les collectivités nordiques qui dépendent du transport aérien dans les provinces visées seraient désavantagées par les coûts plus élevés comparativement aux collectivités dans les territoires.

Par exemple, une famille qui voyage de Churchill à Ottawa verrait le coût de son voyage augmenter de 350 \$ entre 2019 et 2030 en raison de la taxe sur le carbone, tandis qu'une famille voyageant de Yellowknife à Ottawa serait exemptée de ce coût supplémentaire.

Ce n'est qu'un exemple des distorsions du marché qui seraient causées par l'imposition d'une taxe sur le carbone pour le transport aérien conformément au régime actuel de tarification du carbone du gouvernement fédéral. Le tableau 2, ci-après, illustre le coût supplémentaire de la taxe sur le carbone sur un vol sans escale entre deux provinces pour une famille de quatre personnes à compter de 2022.

Tableau 2:



Le tableau 3 (page suivante) montre les répercussions financières de la taxe sur le carbone pour les vols de correspondance entre les provinces. Le coût relatif plus élevé de la taxe sur le carbone associé aux vols de correspondance créerait une autre distorsion de marché et nuirait à la croissance et au développement des aéroports pivots, qui sont essentiels à un réseau de transport aérien commercial national efficace.

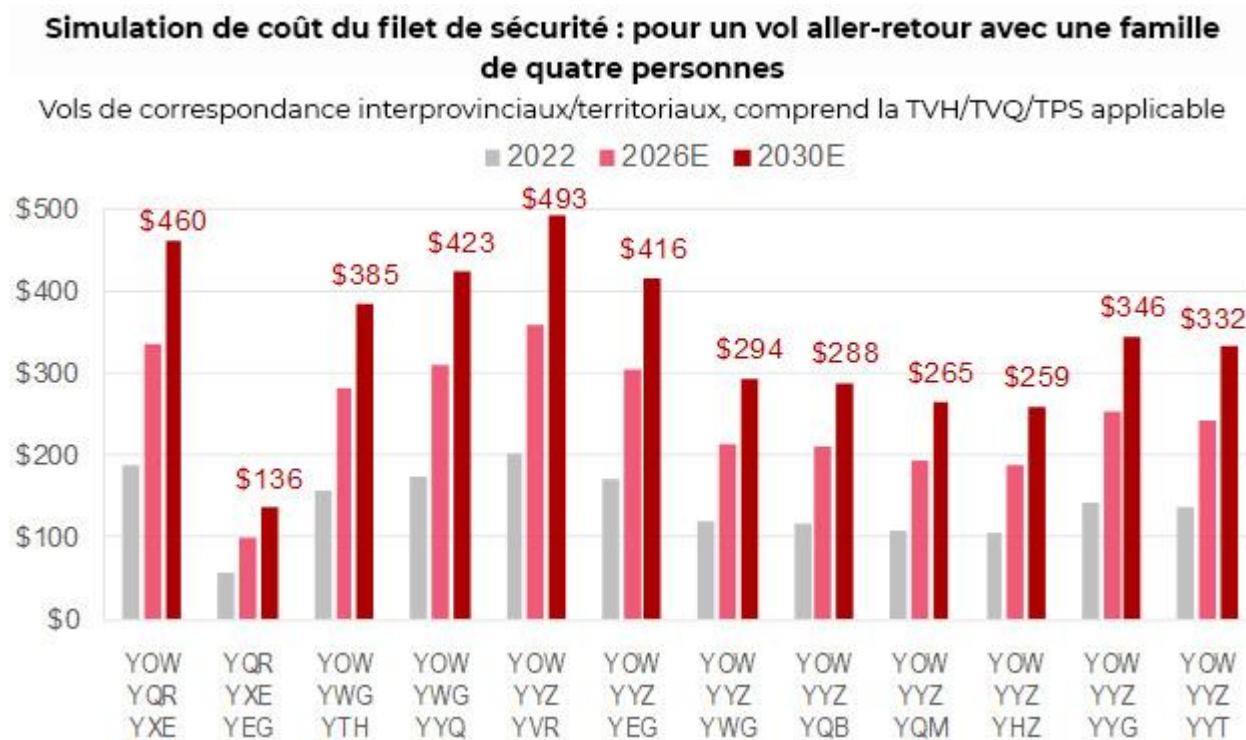
Afin de situer ces chiffres dans le contexte des scénarios de coûts liés à la taxe sur le carbone du gouvernement fédéral, nous examinerons, dans le scénario ci-après, comment le coût supplémentaire d'une taxe sur le carbone pour le transport aérien se compare au paiement de *l'Incitatif à agir pour le climat* du gouvernement fédéral (remboursement de la taxe sur le carbone) visant à compenser les coûts supplémentaires résultant de la taxe sur le carbone pour les familles.

William et Joanne sont tous les deux originaires de la Colombie-Britannique et ils vivent maintenant à Ottawa avec leurs deux enfants âgés de 10 et 12 ans. Les grands-parents des enfants vivent à Vancouver et la famille leur rend visite une fois par année durant les vacances.

Avec une taxe fédérale sur le carbone pour les transports aériens, William et Joanne verraient le coût d'un vol sans escale entre Ottawa et Vancouver augmenter de 150 \$ en 2022, de près de 300 \$ en 2026 et de près de 400 \$ en 2030. S'ils ne pouvaient pas prendre un vol sans escale et devaient prendre un vol de correspondance à l'aéroport international Pearson de Toronto, la taxe fédérale sur le carbone pour le transport aérien ajouterait 200 \$ au coût de leur vol en 2022, 350 \$ en 2026 et près de 500 \$ en 2030.

Conformément au régime fédéral, cette famille ontarienne aurait droit à un remboursement de taxe de 718 \$ en 2022, ce qui signifie que 28 p. cent de l'allocation annuelle de la taxe sur le carbone de la famille serviraient à compenser un vol pour visiter les grands-parents en Colombie-Britannique.

Tableau 3:



Incidence sur l'industrie touristique du Canada

Les augmentations du coût des voyages aériens attribuables à la taxe sur le carbone proposée, comme celles illustrées dans la présente étude, auraient des conséquences considérables sur l'industrie touristique du Canada. Ces augmentations entreraient non seulement en conflit avec les projets du gouvernement fédéral visant à stimuler l'économie touristique du Canada, mais elles freineraient le tourisme intérieur et encourageraient les Canadiens à voyager à l'extérieur du pays. En fait, dans sa forme actuelle, la taxe fédérale sur le carbone comporte un biais défavorable au tourisme.

Le Canada : une administration coûteuse

Le rapport de 2016 sur l'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, intitulé « Parcours : brancher le système de transport du Canada au reste du monde », a révélé que le régime de l'utilisateur-payeur du Canada pour l'aviation n'est pas adapté aux réalités de la concurrence mondiale et désavantage le Canada et ses transporteurs aériens. D'autres études sont arrivées à la même conclusion : des taxes plus élevées et des frais facturés à des tiers font du Canada un des pays les plus chers au monde pour les voyages aériens.

D'après une étude intitulée *Exploiter le potentiel de l'économie touristique du Canada*, commandée par Destination Canada pour le gouvernement fédéral et dévoilée récemment par le ministre du Tourisme, le coût déjà élevé du transport aérien au Canada est un des principaux obstacles à la croissance de notre économie touristique.

Selon cette étude, les visiteurs sont plus susceptibles de séjourner dans trois provinces⁴, et principalement dans leur plus grande ville. Pour encourager le tourisme pancanadien, il faudra des stratégies pour convaincre les visiteurs de choisir plusieurs destinations et de séjourner plus longtemps. Mais les efforts du gouvernement fédéral pour favoriser l'économie touristique peuvent être entravés par les effets compensatoires d'une taxe sur le carbone pour les voyages aériens.

Notre étude montre qu'une taxe sur le carbone pour les vols intérieurs ajouterait plus de 800 millions de dollars par année au coût des voyages aériens au Canada. En outre, même si le régime actuel prévoit qu'une partie de cette augmentation serait compensée pour les résidents canadiens par l'Incitatif à agir pour le climat, les visiteurs au Canada devraient absorber 100 p. cent des augmentations de coûts.

Il est essentiel qu'une taxe sur le carbone pour les voyages aériens – ou tout coût supplémentaire imposé par le gouvernement sur les voyages aériens – soit considérée dans le contexte de son effet cumulatif sur le coût des voyages aériens et ses répercussions sur l'ensemble du système.

Comme le suggère l'étude du gouvernement fédéral, *Exploiter le potentiel de l'économie touristique du Canada*, une augmentation du coût des voyages aériens au Canada nuirait à l'attrait du Canada en tant que destination de voyage, de sorte qu'il serait plus difficile de développer des destinations secondaires, ce qui réduirait la durée moyenne des séjours des visiteurs.

Vous trouverez une excellente illustration des répercussions économiques potentielles de la taxe sur le carbone sur les voyages aériens à la page 12 de cette étude, où les auteurs abordent les éléments de base d'une stratégie de croissance :

« Il faudra aussi élargir l'offre de transport aérien, en ajoutant des vols vers les aéroports principaux et secondaires, et améliorer les liaisons de transport en commun entre les aéroports, les établissements d'hébergement et les principales attractions situés dans les grandes villes canadiennes et aux alentours. Ces investissements augmenteraient l'offre de chambres d'hôtel dans ces villes de 25 à 30 p. cent, sans compter qu'ils accroîtraient la capacité annuelle de visiteurs de 1,8 million et auraient des retombées directes de 1 à 1,5 milliard de dollars par année d'ici 2030. »

Une taxe sur le carbone pour les voyages aériens intérieurs inciterait les Canadiens à voyager à l'étranger

Afin de bien comprendre l'incidence du biais préjudiciable au tourisme intérieur que causerait la taxe sur le carbone, nous devons examiner comment elle se compare avec le régime de tarification du carbone en place à l'échelle internationale.

⁴ D'après cette étude, 85 p. cent des visiteurs se rendent en Ontario, en Colombie-Britannique et au Québec, et 74 p. cent des visiteurs séjournent dans les trois principales villes de ces provinces : Toronto, Vancouver et Montréal.

En octobre 2016, l'aviation est devenue la première industrie à mettre en place une approche sectorielle mondiale dans le but de limiter les émissions de CO₂, qui a mené à l'adoption par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) du mécanisme de compensation et de réduction du carbone pour l'aviation internationale (CORSIA). Dans le cadre de cette entente mondiale, les exploitants d'aéronefs doivent acheter des crédits de compensation, ou des « unités d'émission », pour les hausses d'émissions de CO₂ supérieures au niveau des émissions de l'année 2020 prévues par le cadre.

Lors de sa ratification, le CORSIA a bénéficié de l'appui de l'industrie canadienne de l'aviation et du gouvernement du Canada. Le ministre des Transports Garneau l'avait qualifié d'entente « historique », alors que 85 p. cent des émetteurs mondiaux ont accepté de participer à un mécanisme volontaire de crédits compensatoires pour les émissions de carbone à compter de 2021.

Comme le démontre la première étude d'AirTrav, le coût d'une taxe sur le carbone pour les voyages aériens intérieurs serait environ 10 fois supérieur à celui d'un régime de tarification du carbone fondé sur des crédits compensatoires semblable au CORSIA⁵. La différence de coût entre le prix du carbone pour les vols intérieurs et internationaux créerait donc un incitatif économique pour les Canadiens de voyager à l'étranger.

Une taxe sur le carbone pour les voyages aériens inciterait un plus grand nombre de Canadiens à privilégier les aéroports et les destinations aux États-Unis

L'étude d'AirTrav confirme non seulement les rapports antérieurs selon lesquels les taxes et les redevances élevées sur l'aviation imposées par le Canada poussent des millions de Canadiens vers des aéroports américains à coûts plus bas pour des destinations internationales ou transfrontalières, mais suggère qu'une taxe sur le carbone applicable au transport aérien intérieur aurait également une incidence sur les voyages interprovinciaux. Par exemple, un passager torontois qui doit se rendre à Vancouver pourrait conduire jusqu'à Buffalo, dans l'État de New York, et prendre l'avion dans un aéroport pivot américain jusqu'à Vancouver pour tirer profit des tarifs plus avantageux.

Forte augmentation des retombées fédérales

Si on l'évalue par rapport à certains des objectifs stratégiques publics déclarés par le gouvernement fédéral – réduction des émissions de carbone, prévention des pertes commerciales et des fuites de carbone, réduction des coûts du transport aérien, augmentation des choix pour les consommateurs dans l'aviation commerciale, croissance de l'économie du tourisme et du tourisme en général – une taxe sur le carbone liée au transport aérien pourrait être un échec colossal en matière de politiques publiques.

Afin de comprendre pourquoi le gouvernement fédéral a, jusqu'à maintenant, refusé d'appliquer aux voyages aériens intérieurs un régime de tarification du carbone semblable à celui adopté au niveau

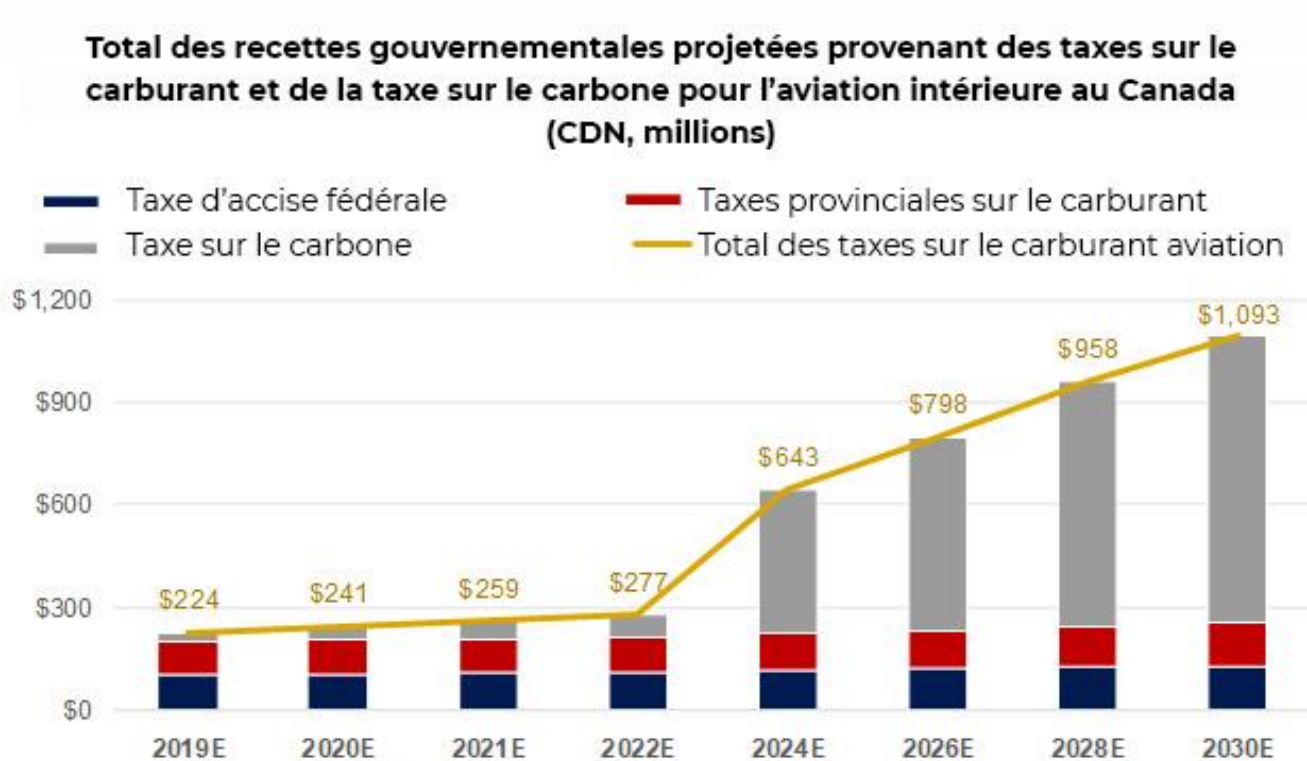
⁵ *Carbon Pricing in the Canadian Aviation Sector*, p. 27

international en 2016 ou à celui en place au sein de l'Union européenne⁶, il serait utile d'examiner le seul secteur de politique publique fédérale où une taxe sur le carbone surpasse considérablement un système de plafonnement et d'échange : les recettes fiscales.

Contrairement à un système de compensation des émissions de carbone, qui produirait des recettes fiscales directes limitées pour le gouvernement fédéral, une taxe sur le carbone rapporterait des millions de dollars par année. D'ici 2022, les recettes fiscales provenant de la taxe sur le carbone seraient supérieures à celles de la taxe d'accise fédérale et des taxes provinciales sur le carburant d'aviation combinées.

Le tableau ci-après montre le total des recettes prévues de la taxe fédérale sur le carbone provenant du transport aérien intérieur.

Tableau 4 :



CONCLUSION

La présente étude montre que, si elle était mise en œuvre, une taxe sur le carbone provenant des voyages aériens ajouterait des millions de dollars au coût des voyages aériens intérieurs, freinerait la croissance dans l'économie touristique, pénaliserait les petites villes et les collectivités éloignées, et encouragerait un plus grand nombre de Canadiens à envisager les aéroports et les destinations aux États-Unis.

Même si cette étude porte principalement sur l'incidence de la taxe sur le carbone sur le portefeuille des Canadiens et l'effet résultant sur la demande de voyages aériens au Canada, pour bien comprendre les lacunes de la politique visant à imposer une taxe sur le carbone pour les voyages aériens, il faut prendre en compte la conclusion de la première étude d'AirTrav : une taxe sur le carbone ne réduira pas les émissions de carbone de l'aviation.

Pourquoi alors le gouvernement du Canada va-t-il à l'encontre des tendances internationales en matière de tarification des émissions de carbone dans l'aviation? La réponse pourrait être les retombées annuelles de centaines de millions de dollars qu'il perdrait en optant pour un régime de crédits compensatoires. Compte tenu des enjeux, ce n'est pas suffisant.