



NACC

National Airlines
Council of Canada

CNLA

Conseil national des lignes
aériennes du Canada

L'URGENCE CLIMATIQUE : LA TRANSITION REQUISE VERS UNE ÉCONOMIE FAIBLE EN CARBONE

Mémoire présenté au Comité permanent des finances
Consultations prébudgétaires en prévision du budget de 2020

Août 2019



Recommandations

1. Élaborer une politique appropriée de tarification du carbone pour l'aviation qui tient compte de la nature concurrentielle unique et mondiale du secteur canadien de l'aviation, et qui comprend ce qui suit :
 - Une approche nationale et uniforme de la tarification des carburants aviation à l'échelle du pays
 - Un système national de compensation du carbone qui s'harmoniserait avec l'approche de réduction des émissions pour l'industrie mondiale du transport aérien (CORSIA)

2. Accroître la capacité de production de carburants aviation durables (CAD) du Canada en :
 - élaborant une stratégie de carburant aviation durable et une politique de soutien;
 - signalant son intention d'accroître la capacité de production des CAD du Canada au moyen de mesures ciblées à long terme et détaillées qui attireront des investissements de capitaux;
 - tirant parti des fonds de l'industrie au moyen de garanties d'emprunt et de programmes de subventions d'immobilisations;
 - autorisant la déduction pour amortissement accéléré au titre des nouvelles installations de production.

3. Encourager l'utilisation intérieure de CAD au moyen d'incitatifs pour l'utilisation de mélanges, y compris :
 - exemption des CAD de la taxe fédérale sur le carbone
 - exemption des CAD de la taxe d'accise fédérale sur l'aviation
 - crédits d'impôt remboursables accessibles aux compagnies aériennes et aux fournisseurs de carburants aviation



Introduction

Le Conseil national des lignes aériennes du Canada (CNLAC) est l'association professionnelle qui représente les plus importants transporteurs de passagers du Canada : Air Canada, Air Transat, Jazz Aviation et WestJet. Notre rôle consiste à promouvoir un transport aérien sûr, respectueux de l'environnement et concurrentiel par l'élaboration de politiques, de règlements et de lois qui favorisent un système de transport de classe mondiale.

Collectivement, nos membres transportent plus de 71 millions de personnes par année, ainsi que plus de 92 % du trafic aérien intérieur et 65 % du trafic aérien international du Canada. Nous employons directement plus de 50 000 Canadiens et contribuons à la création de 400 000 emplois additionnels dans des secteurs connexes comme l'aérospatiale et le tourisme.

Le CNLAC accueille favorablement le thème des consultations prébudgétaires de cette année : *L'urgence climatique : la transition requise vers une économie faible en carbone*. Les grandes compagnies aériennes du Canada sont fermement déterminées à réduire les émissions de carbone provenant du transport aérien. Toutefois, l'industrie fait face à de nombreux obstacles structurels qui l'empêchent d'accélérer le rythme de décarbonisation. Ce mémoire examinera brièvement ces obstacles et formulera des recommandations visant à proposer une autre trajectoire pour parvenir à une croissance propre du transport aérien.

Contexte

Le carburant constitue généralement le coût variable le plus important pour les compagnies aériennes, représentant souvent jusqu'à 30 % des coûts d'exploitation. L'industrie est également aux prises avec des marges extrêmement serrées et certains des coûts imposés par le gouvernement les plus élevés du monde. Pour les compagnies aériennes, la réduction de la consommation de carburant constitue donc autant un impératif commercial qu'un impératif environnemental.

Comme l'indique le Plan d'action du Canada pour réduire les émissions provenant de l'aviation, entre 2008 et 2017, l'aviation canadienne a amélioré son efficacité énergétique de 15,6 %, principalement grâce aux investissements des transporteurs aériens dans le renouvellement et la mise à niveau de leur flotte. Les aéroports et le contrôle de la circulation aérienne ont également contribué à l'efficacité énergétique en améliorant les procédures de navigation ainsi que les installations et l'équipement aéroportuaires. Nous avons fait des progrès importants dans l'atténuation de notre empreinte carbone, mais nous sommes confrontés à certains défis qui pourraient nous empêcher de progresser davantage vers la réduction des émissions dues au transport aérien, notamment :

Augmentation de la demande de transport aérien : L'Association du transport aérien international (IATA) indique que le transport aérien de passagers a augmenté de 50 % au cours des six dernières années seulement, et prévoit que plus de 4,5 milliards de billets d'avion seront vendus en 2019, soit une augmentation de 4,6 % par rapport à 2018. Il n'est donc pas réaliste de réduire les émissions en réduisant la demande de transport aérien.

Mosaïque de régimes de tarification du carbone : Les compagnies aériennes au Canada sont actuellement assujetties à un ensemble disparate de régimes de tarification du carbone. Ces régimes comprennent ceux qui sont établis par quelques gouvernements provinciaux (p. ex. la Colombie-Britannique) et qui s'appliquent aux déplacements intraprovinciaux seulement. Le filet de sécurité de la taxe fédérale sur le carbone s'applique aux autres provinces, encore une fois pour les déplacements intraprovinciaux seulement. Toutefois, la majorité des



vols intérieurs sont interprovinciaux et ne sont actuellement assujettis à aucun régime de tarification du carbone.

À l'échelle internationale, les émissions du transport aérien ont été exclues de l'Accord de Paris de 2015. Néanmoins, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a adopté des lignes directrices d'autoréglementation connues sous le nom de Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) pour lutter contre les émissions de carbone provenant de l'aviation internationale. Dans le cadre du programme CORSIA, l'industrie de l'aviation consacrera plus de 40 milliards de dollars à des projets de compensation qui limitent les répercussions climatiques des vols. La communauté aéronautique internationale et les représentants de la société civile ont choisi les crédits carbone comme le meilleur moyen de réduire leurs émissions pour une raison simple : en raison de la nature concurrentielle unique et mondiale du secteur de l'aviation, on a jugé qu'ils représentaient un mécanisme du marché plus efficace pour réduire les émissions qu'une taxe sur le carbone. Dans le cadre du programme CORSIA, les exploitants d'aéronefs achèteront des crédits compensatoires, ou « unités d'émissions », pour la croissance de leurs émissions de carbone au-delà des niveaux de 2020. Le gouvernement fédéral est signataire de cet accord mondial qui s'appliquera aux routes internationales empruntées par les transporteurs canadiens vers les États concernés dès l'an prochain.

La mosaïque actuelle de régimes de tarification du carbone auxquels les transporteurs canadiens sont assujettis coûte cher à administrer, crée des distorsions de concurrence entre les transporteurs et les régions, pénalise certains vols (p. ex. ceux à partir et à destination de la même province) et augmentera le coût du transport aérien. Plus important encore, et comme nous en discuterons plus tard, elle ne permettra pas de réduire les émissions ni d'appuyer l'aviation dans sa transition plus rapide vers un transport aérien à faibles émissions de carbone (p. ex. par l'utilisation de carburants aviation durables) – du moins pas au moyen des mesures nationales existantes ou proposées.

Pour que le secteur de l'aviation puisse vraiment réduire ses émissions, nous recommandons donc que le gouvernement fédéral élabore une politique appropriée de tarification du carbone pour l'aviation qui tient compte de la nature concurrentielle unique et mondiale du secteur, et qui comprend une approche nationale et uniforme de la tarification des carburants aviation à l'échelle du pays. De plus, nous recommandons l'adoption d'un système de crédits de carbone compensatoires afin de réduire les émissions nationales provenant de l'aviation, qui s'inspire du programme CORSIA dans le but de s'aligner sur le consensus international sur la tarification du carbone pour l'aviation. Notre analyse montre qu'un tel système serait beaucoup moins coûteux pour les consommateurs, moins cher à administrer, réduirait au minimum les déséquilibres concurrentiels et les fuites d'émissions et, surtout, entraînerait des réductions d'émissions mesurables.

Inefficacité de la taxe sur le carbone

L'industrie canadienne du transport aérien est maintenant aux prises avec la nouvelle taxe fédérale sur le carbone, qui est problématique. Pour être clair, le CNLAC appuie entièrement la tarification du carbone et croit que les mécanismes fondés sur le marché devraient être la pièce maîtresse de toute stratégie de réduction du carbone. Toutefois, la taxe fédérale sur le carbone ne tient pas compte d'un certain nombre de réalités économiques fondamentales, au premier rang desquelles, en raison de la maturité technologique de l'aviation commerciale – fruit d'années d'investissements massifs dans le renouvellement de sa flotte – à court et à moyen terme, une taxe sur le carbone ne peut favoriser la réduction des émissions. Autrement dit, les compagnies aériennes ont déjà presque atteint l'efficacité énergétique maximale permise par la technologie d'aujourd'hui.



Pour ces compagnies aériennes, une taxe sur le carbone n'est que cela – une autre taxe sur le transport aérien qui rendra les vols plus coûteux, exacerbera les fuites de passagers et d'émissions, freinera la croissance de l'économie du tourisme et causera d'importantes distorsions du marché – sans pour autant réduire les émissions. La taxe sur le carbone doit tenir compte du travail que notre secteur a réalisé pour accroître l'efficacité.

Inefficacité des plafonds réglementaires

L'industrie de l'aviation est également préoccupée par les mesures réglementaires proposées pour réduire les émissions, par exemple la Norme sur les carburants propres (NCP), parce qu'elles seront complexes à mettre en œuvre et pourraient amener notre secteur à payer pour la décarbonisation dans d'autres modes de transport plutôt que de contribuer à réduire les émissions dans le secteur de l'aviation. L'élément clé de nos préoccupations est que la NCP est conçue pour encourager un remplacement du carburant, ce que les compagnies aériennes ne peuvent pas encore faire, car les carburants à faible teneur en carbone qui sont l'équivalent fonctionnel du carburant aviation à base de pétrole (p. ex. les carburants aviation durables (CAD)) ne sont pas actuellement disponibles sur le marché intérieur et sont très peu disponibles à l'échelle internationale.

Toutefois, étant donné que la demande de transport aérien devrait doubler au cours des 20 prochaines années, et compte tenu de l'impératif mondial de réduire les émissions de carbone dans tous les secteurs, la réduction de l'empreinte carbone mondiale de notre industrie nécessitera la constitution d'un approvisionnement commercialement viable de CAD. En fait, les CAD constituent le seul moyen de réduire considérablement les émissions de carbone dans l'aviation commerciale à moyen terme. Diverses études montrent que l'utilisation de CAD peut réduire de 80 % les émissions de carbone. Le reste du présent mémoire explique les obstacles économiques aux CAD et formule des recommandations pour encourager leur production et leur utilisation au Canada.

Perspectives en matière de carburants aviation durables (CAD)

Le Canada possède d'importants avantages naturels dans le développement de CAD, notamment des matières premières durables, des technologies de production disponibles sur le marché et une industrie du transport aérien mobilisée, engagée et de calibre mondial. Toutefois, la commercialisation des CAD a progressé jusqu'à maintenant à un rythme qui ne correspond pas à son incidence possible sur l'empreinte carbone du secteur de l'aviation. En outre, les carburants aviation à faible teneur en carbone accusent un retard par rapport à d'autres carburants renouvelables liquides utilisés dans les transports (comme l'éthanol, le biodiesel et le diesel renouvelable) en ce qui a trait au déploiement de la capacité de production à l'échelle commerciale et du niveau d'utilisation uniforme.

La réalité incontournable des carburants aviation à faible teneur en carbone est qu'en plus d'être offerts en quantités très limitées, ils sont très coûteux à commercialiser et à acheter. Dans une industrie où les marges de fonctionnement sont très serrées et où les coûts du carburant représentent une dépense d'exploitation importante, l'utilisation d'un carburant à prix plus élevé sera limitée.

Les principaux obstacles à une plus grande production et utilisation de carburants aviation à faible teneur en carbone sont économiques et comportent au moins trois volets. Premièrement, les carburants aviation à faible teneur en carbone coûtent actuellement plus cher à produire que le diesel renouvelable et requièrent donc un prix de vente plus élevé pour justifier les coûts de transformation additionnels. Deuxièmement, l'intégration des



carburants aviation à faible teneur en carbone dans les systèmes de carburant des aéroports nécessite des procédures logistiques et opérationnelles additionnelles. Troisièmement, aucune politique gouvernementale efficace n'est encore en place pour éliminer suffisamment les obstacles économiques à la production, à l'intégration et à l'utilisation de carburants aviation à faible teneur en carbone, limitant grandement leur commercialisation à l'heure actuelle.

Dans ce contexte, nous recommandons que le gouvernement fédéral élargisse la production canadienne de CAD en :

- élaborant une stratégie sur les carburants aviation renouvelables afin que le Canada devienne un chef de file mondial dans la production de CAD à partir de matières premières canadiennes durables;
- signalant son intention d'accroître la capacité de production des CAD du Canada au moyen de mesures ciblées à long terme et détaillées qui attireront des investissements de capitaux;
- tirant parti des fonds de l'industrie au moyen de garanties d'emprunt et de programmes de subventions d'immobilisations;
- autorisant la déduction pour amortissement accéléré au titre des nouvelles installations de production.

Étant donné que les exigences relatives aux mélanges de carburants renouvelables n'existent pas pour l'aviation, nous recommandons également que le gouvernement fédéral encourage l'utilisation de CAD au moyen d'incitatifs pour l'utilisation de mélanges, y compris :

- En exemptant les CAD de la taxe fédérale sur le carbone lorsqu'ils sont mélangés au carburant aviation. En plus d'améliorer la justification économique de la décarbonisation de l'aviation, cette mesure accorderait aux CAD le même traitement que les autres carburants renouvelables dans les réserves d'essence, de diesel et de gaz naturel.
- En exemptant les CAD de la taxe d'accise fédérale sur le carburant aviation (0,04 \$/litre).
- En explorant les crédits d'impôt remboursables accessibles aux compagnies aériennes et aux fournisseurs de carburants aviation lorsque des mélanges de CAD sont utilisés.