

# REGARD SYNDICAL SUR L'ÉCOFISCALITÉ : EMPLOIS, ENVIRONNEMENT ET JUSTICE SOCIALE

.....  
DOCUMENT D'APPUI

A stylized illustration of a globe in the center, with several houses of various colors (red, brown, tan) and trees of different shapes and colors (brown, green) scattered around it. The background is a light blue sky with a few clouds and a sun on the right side. The overall style is flat and modern.

JOURNÉE DE RÉFLEXION SUR L'ÉCOFISCALITÉ  
5 JUIN 2017 | MONTRÉAL



Fédération  
des travailleurs  
et travailleuses  
du Québec

**FTQ**

### **Rédaction**

Colin L'Ériger

### **Soutien à la rédaction**

Lise Côté  
Alexandre Leduc  
Patrick Rondeau

### **Secrétariat et mise en page**

Yuriko Hattori

### **Relecture**

Manon Fournier  
Marie-Claude Groulx  
Yuriko Hattori  
Émilie Renaud  
Francine Vigeant

### **Page couverture**

Gabrielle Thom-Gadbois

Imprimé par le service de l'imprimerie de la FTQ



### **Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)**

565, boulevard Crémazie Est, bureau 12100  
Montréal (Québec) H2M 2W3  
Téléphone : 514 383-8000  
Télécopieur : 514 383-0311  
Sans frais : 1 877 897-0057  
[www.ftq.qc.ca](http://www.ftq.qc.ca)

Dépôt légal – 2<sup>e</sup> trimestre 2017  
Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BanQ)  
ISBN 978-2-89639-352-7

Dernière mise à jour : 2 juin 2017

# UN MOT DES DIRIGEANTS

Consœurs, confrères,

Avec l'Accord de Paris sur le climat, la question des changements climatiques est devenue impossible à ignorer. Que ce soit au Québec ou ailleurs dans le monde, les gouvernements se sont engagés à réduire considérablement leurs émissions de GES afin d'éviter le pire. Pour ce faire, il faudra transformer les façons de produire, de se déplacer, de consommer et de travailler. Cette transition vers une société et une économie sobres en carbone représente un immense défi collectif qui nécessitera des solutions collectives. Pour guider ses actions, la FTQ a déposé une déclaration de politique sur les changements climatiques lors de son 31<sup>e</sup> Congrès (2016). En adoptant ce document, nous nous engageons à poursuivre notre réflexion sur l'écofiscalité et à définir les conditions essentielles pour donner notre appui à de telles mesures. C'est pourquoi nous vous convions aujourd'hui à cette journée de réflexion sur l'écofiscalité.

Cette question risque d'occuper une place encore plus importante au cours des prochaines années. Déjà, la stratégie québécoise de lutte contre les changements climatiques repose principalement sur le marché du carbone. Des groupes de divers horizons réclament une fiscalité plus verte et proposent des hausses de taxes sur l'essence ou la mise sur pied de péages routiers. Le ministère des Finances a annoncé qu'il déposerait une stratégie gouvernementale sur l'écofiscalité au plus tard à l'hiver 2017. À moyen terme, la hausse de la tarification du carbone soulève des inquiétudes quant au maintien des emplois dans certaines industries.

L'écofiscalité reste un sujet délicat et pourrait générer des tensions entre plusieurs des principes que nous défendons. Certes, il est souhaitable de taxer davantage la pollution afin de protéger le climat. Mais qu'advient-il de tous ces travailleurs et ces travailleuses qui œuvrent dans des industries polluantes? Avec de telles mesures, risque-t-on de creuser davantage les inégalités? Nous sommes toutefois persuadés que ces visées ne sont pas inconciliables. Nous pouvons à la fois revendiquer une fiscalité verte, progressive et créatrice d'emplois de qualité dans toutes les régions du Québec. Ensemble, nous pouvons influencer le débat public dans l'intérêt de nos membres ainsi que de tous les travailleurs et les travailleuses. Le mouvement syndical doit s'imposer comme un acteur incontournable dans ce dossier. Nous espérons que vos discussions seront fructueuses et qu'elles permettront d'alimenter la réflexion de la centrale sur le sujet.

Syndicalement,

Le président,



Daniel Boyer

Le secrétaire général,



Serge Cadieux



# TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction</b> .....	<b>7</b>
---------------------------	----------

## **SECTION 1**

<b>L'écofiscalité : protéger l'environnement avec la fiscalité</b> .....	<b>8</b>
--	----------

1.1 Les principes de la FTQ en matière de fiscalité .....	8
1.2 Définition de l'écofiscalité.....	9
1.3 Quelques exemples de mesures d'écofiscalité au Québec.....	11
1.4 Les enjeux liés à l'écofiscalité .....	14

## **SECTION 2**

<b>La tarification du carbone</b> .....	<b>18</b>
---	-----------

2.1 La taxe sur le carbone .....	20
2.2 Le marché du carbone .....	20
2.3 Les avantages du SPEDE selon ses partisans et ses partisans .....	24
2.4 Les nombreux inconvénients du SPEDE.....	25
2.5 Préciser les positions de la FTQ .....	30

## **SECTION 3**

<b>Le commerce international dans le contexte des changements climatiques</b> .....	<b>32</b>
---	-----------

3.1 Contexte .....	32
3.2 La tarification du carbone et le commerce international.....	32
3.3 L'ajustement carbone aux frontières.....	35
3.4 Les enjeux liés à l'ajustement carbone aux frontières.....	36
3.5 Préciser les positions de la FTQ .....	39



# INTRODUCTION

Des chercheurs et des chercheuses, des organisations de la société civile et même le patronat demandent au gouvernement de réformer la fiscalité pour qu'elle devienne un outil de protection de l'environnement. Par exemple, certains militent pour une augmentation de la taxe sur l'essence afin de réduire l'empreinte écologique des transports. De telles mesures font partie de ce que l'on appelle l'écofiscalité. Dans le cadre de sa déclaration de politique sur les changements climatiques (voir encadré), la FTQ a adopté une résolution stipulant qu'elle souhaitait poursuivre sa réflexion sur l'écofiscalité. Durant cette journée de réflexion, nous vous convions à réfléchir et à débattre sur les trois thèmes suivants.

**Le premier thème a trait à l'instauration de taxes, de tarifs et de droits.** Historiquement, la FTQ s'est toujours positionnée en faveur d'un régime fiscal progressif, c'est-à-dire qui tient compte de la capacité de payer des citoyens et des citoyennes. Or, la plupart des mesures d'écofiscalité sont régressives, c'est-à-dire qu'elles affectent davantage les plus pauvres. Peut-on imaginer une écofiscalité réconciliant justice sociale et protection de l'environnement ?

**Le deuxième thème porte sur la tarification du carbone.** Les stratégies gouvernementales sur les changements climatiques reposent essentiellement sur la tarification du carbone qui laisse une grande place aux forces du marché pour effectuer la transition vers des énergies propres. À cet effet, le Québec a mis sur pied un marché du carbone (bourse du carbone) en 2013. Pour le moment, la FTQ demeure très sceptique par rapport à un tel outil parce que, à elles seules, les forces du marché ne seront pas en mesure de régler le problème. Comment devrait-on se positionner comme mouvement syndical par rapport au marché du carbone ?

**Le troisième et dernier thème touche la question des tarifs douaniers.** Lors de son 31<sup>e</sup> Congrès (2016), la FTQ a adopté une résolution qui demande à la centrale et à ses syndicats affiliés d'encourager « dans le cadre des accords commerciaux internationaux la prise en compte des niveaux d'émissions de GES dans l'établissement des tarifs douaniers ». Cela n'est pas sans soulever des questions importantes, notamment par rapport aux positions de la centrale en matière de commerce international et de libre-échange.

## Résolution sur l'écofiscalité

« Qu'il soit finalement résolu que la FTQ poursuive sa réflexion sur l'écofiscalité – ce qui comprend entre autres la tarification du carbone, les taxes sur les carburants et un système de bonus-malus pour les véhicules automobiles – et établisse les conditions essentielles pour donner son appui à de telles mesures. »

FTQ. *Changeons le Québec, pas le climat*, déclaration de politique sur les changements climatiques, 31<sup>e</sup> Congrès, Montréal, 2016, p.10.

# SECTION 1

## L'ÉCOFISCALITÉ : PROTÉGER L'ENVIRONNEMENT AVEC LA FISCALITÉ

### 1.1 Les principes de la FTQ en matière de fiscalité

La fiscalité est tout simplement l'ensemble des lois et des mesures pour financer les missions de l'État. On pense donc à l'impôt sur le revenu des individus et des entreprises, aux taxes à la consommation, aux tarifs payés pour les services de garde et aux multiples crédits d'impôt. La fiscalité joue un rôle fondamental dans la vie des travailleurs et des travailleuses en finançant des services publics de qualité. Le régime fiscal peut également viser des objectifs autres comme la réduction de la pauvreté (crédit d'impôt pour la solidarité), la lutte contre les inégalités ou l'incitation à l'épargne-retraite (REER). À travers les années, la FTQ a établi une série de positions en la matière<sup>1</sup>. Voici quelques principes fondateurs qui guident la centrale à ce sujet :

- \* **La fiscalité joue un rôle très positif dans la vie des Québécois et des Québécoises en finançant des biens et des services publics.** Pensons aux soins de santé, à l'éducation, aux infrastructures routières, aux services municipaux, etc. L'austérité, qui vise à réduire les dépenses de l'État et à privilégier le remboursement de la dette, entraîne la société québécoise dans un cul-de-sac. Pour la FTQ,

le gouvernement doit d'abord déterminer les besoins de la population et ensuite trouver les ressources fiscales pour les financer.

- \* **Les citoyens et les citoyennes doivent contribuer au Trésor public selon leurs capacités respectives. Autrement dit, la fiscalité doit être progressive.** Un impôt progressif sur le revenu, qui comporte plusieurs paliers d'imposition, reste la meilleure façon de financer les grandes missions de l'État. La tarification et les taxes à la consommation sont régressives parce qu'elles ne tiennent pas compte de la capacité de payer de chacun. Si des mesures régressives sont adoptées, il faut absolument prévoir des mesures compensatoires. Par exemple, le crédit d'impôt pour la solidarité vise à soutenir les ménages à faible et à moyen revenus afin d'atténuer, entre autres, l'impact de la taxe de vente du Québec (TVQ).
- \* **Tout revenu, peu importe sa provenance, doit être imposé de la même façon.** C'est ce que l'on appelle l'équité horizontale. Par exemple, il n'est pas équitable que les revenus de travail soient imposés à 100 % alors que les gains en capital ne le sont qu'à 50 %. Une telle situation contribue également à rendre la fiscalité régressive puisque le capital est principalement détenu par les mieux nantis.

1. Pour plus d'information : FTQ. *Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec présenté à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise*, 15 octobre 2014; FTQ. *Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec – Rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise*, présenté à la Commission des finances publiques, 4 septembre 2015.



- \* **Les entreprises, surtout les plus grandes, doivent participer davantage au financement des missions de l'État.** Au fil des ans, les gouvernements ont tellement réduit la contribution des entreprises que plusieurs d'entre elles ne paient pas d'impôt tout en profitant des biens et services publics. C'est pourquoi la FTQ demande de hausser leur contribution, ce qui pourrait s'effectuer, entre autres, par l'instauration d'un impôt minimum sur le revenu des grandes entreprises.
- \* **Les aides gouvernementales aux entreprises doivent être conditionnelles au maintien, à la création ou à la sauvegarde d'emplois de qualité.** En cas de non-respect, les entreprises devraient rembourser ces sommes au gouvernement.

Dans les faits, l'application de ces principes n'est jamais simple considérant que le régime fiscal québécois n'évolue pas en vase clos. La mondialisation et la concurrence fiscale entre les États et entre les provinces canadiennes font partie des facteurs dont il faut tenir compte. De plus, le maintien des emplois, la vitalité de l'économie des régions, l'égalité entre les hommes et les femmes font également partie de nos préoccupations dans l'analyse des mesures fiscales. Que ce soit pour l'écofiscalité ou toute autre mesure fiscale, il apparaît essentiel de considérer l'ensemble de ces facteurs.

## 1.2 Définition de l'écofiscalité

Comme l'indique la Commission de l'écofiscalité du Canada, « l'écofiscalité agit en corrigeant les signaux de prix du marché [sic] afin de favoriser les activités économiques souhaitées (création d'emploi, investissement et innovation) et de décourager les activités indésirables (émission de GES, pollution de l'air, de l'eau et du sol)<sup>2</sup> ». Autrement dit, ce sont des mesures fiscales qui visent à pénaliser les comportements polluants et à récompenser les comportements qui vont dans le sens inverse. En rendant la pollution plus coûteuse, on vise à la réduire<sup>3</sup>. Donc, le principe du pollueur-payeur, selon lequel le pollueur assume les coûts associés à la pollution qu'il génère, demeure la pierre d'assise de l'écofiscalité. On utilise plusieurs termes pour faire référence à l'écofiscalité, notamment l'écologisation de la fiscalité, les écotaxes, la fiscalité verte, la fiscalité environnementale, etc.

Dans l'ensemble des outils à la disposition de l'État, les mesures d'écofiscalité se concentrent pour la plupart dans la catégorie des instruments économiques. Il peut s'agir de taxes (ex. : essence), de tarifs (péages routiers) ou de systèmes complexes de permis d'émissions (marché du carbone). On en trouve aussi du côté des subventions, qui peuvent parfois être considérées comme des dépenses fiscales, c'est-à-dire de l'argent qui est dépensé à même le régime fiscal. Hormis les crédits d'impôt pour la rénovation domiciliaire verte, comme ÉcoRénov ou Rénoclimat, on utilise peu les dépenses fiscales pour encourager ou décourager certains comportements en matière d'environnement<sup>4</sup>.

2. COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA. *Une vision intelligente, concrète, réaliste. Des choix canadiens pour une plus grande prospérité économique et environnementale*, Montréal, 2014, p.1.
3. LEE, Marc. *Fair and Effective Carbon Pricing: Lessons from BC*, Centre canadien de politiques alternatives et Sierra Club, 2013, p.10.
4. FINANCES QUÉBEC. *Dépenses fiscales – Édition 2015*, Québec, 2016, p.A.41.

Il existe également quelques subventions directes, notamment pour l'achat de véhicules électriques et hybrides rechargeables (Roulez électrique).

Pour réduire la pollution et protéger l'environnement, l'État dispose de plusieurs outils (voir encadré). Les chantres du néolibéralisme

dénoncent constamment les approches réglementaires comme étant trop sévères ou inefficaces et louangent les instruments économiques qui seraient plus efficaces et plus flexibles. Soulignons qu'il n'existe pas d'outils intrinsèquement supérieurs ou inférieurs. Tout dépend de la situation ainsi que de l'objectif à atteindre. De plus, les divers outils coexistent et se ren-

### Les outils de protection de l'environnement

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) classe en cinq catégories les outils de protection de l'environnement pouvant être utilisés par l'État :

- **Les approches réglementaires.** L'État peut adopter des lois ou des règlements pour baliser ou interdire certaines pratiques. Au Québec, on a instauré la Loi sur la qualité de l'environnement ainsi que plusieurs règlements connexes. Par exemple, on a interdit l'utilisation des halocarbures (CFC) parce que ces substances appauvrissent la couche d'ozone. L'État peut aussi imposer des normes d'efficacité énergétique pour les véhicules automobiles. À Montréal, on a resserré les règles pour le chauffage au bois.
- **Les approches volontaires.** Comme son nom l'indique, de telles approches ne sont pas obligatoires. Elles permettraient, dans certains cas, d'atteindre des objectifs environnementaux sans que l'État n'ait besoin d'adopter de lois ou de règlements. Par exemple, la Société de transport de Montréal et l'Agence métropolitaine de transport offrent des programmes afin que les employeurs subventionnent le transport en commun de leurs personnes salariées.
- **Les instruments économiques.** Cette catégorie regroupe des taxes, des redevances, des droits ou des outils plus complexes. L'exemple le plus commun demeure celui de la taxe sur les carburants. Afin de limiter les émissions de GES, le Québec a instauré en 2013 un marché du carbone que l'on connaît également sous le nom de bourse du carbone.
- **Les subventions.** L'État peut subventionner les bons comportements. Pour les individus, on offre un rabais lors de l'achat ou de la location d'un véhicule électrique, ou un crédit d'impôt pour la rénovation domiciliaire écoénergétique. Pour les entreprises, il peut s'agir de subventions pour la modernisation de leurs installations ou pour passer à un système de chauffage moins polluant.
- **L'information.** L'État peut mettre sur pied des campagnes de sensibilisation pour inciter les entreprises ainsi que les citoyens et les citoyennes à adopter des comportements plus écologiques. Régulièrement, Hydro-Québec diffuse des publicités afin que les Québécois et les Québécoises utilisent judicieusement l'électricité. Recyc-Québec a également mené des campagnes pour favoriser le recyclage et la récupération.

Source : OCDE. *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, 2010, p.24.

forcent mutuellement. Prenons par exemple, le cas de la diminution des émissions de GES dans le transport. Entre autres, l'État peut sensibiliser la population (information), investir dans le transport collectif, offrir des rabais à l'achat de véhicules électriques (subventions), établir des normes sur l'efficacité énergétique des véhicules (approches réglementaires) et instaurer des droits plus élevés pour les véhicules énergivores (instruments économiques).

### 1.3 Quelques exemples de mesures d'écofiscalité au Québec

Il existe une panoplie de mesures d'écofiscalité au Québec. Vous trouverez donc plus bas des exemples pour la plupart des grandes catégories, c'est-à-dire les taxes, les redevances, les droits, les subventions ainsi que les instruments économiques plus complexes.

#### **La taxe sur les carburants**

Les taxes constituent une composante importante du prix des carburants comme le mazout, l'essence ou le diesel. Dans le cas de l'essence, on doit tenir compte de la taxe fédérale (10 cents/litre), de la taxe québécoise (19,2 cents/litre) et, dans le cas de Montréal, d'une taxe urbaine (3 cents/litre)<sup>5</sup>. À cela, il faut rajouter la taxe de vente fédérale (TPS) et provinciale (TVQ). Pour l'État québécois, la taxe sur les carburants a rapporté près de 2,3 milliards de dollars en 2016<sup>6</sup>. Il s'agit donc d'une source importante de revenus. L'instauration de diverses taxes sur les carburants ne semble pas avoir entraîné un changement fondamental dans les habitudes de transport des Québécois et des Québécoises.

5. RESSOURCES NATURELLES CANADA. *Taxes sur les carburants*, [En ligne] [www.rncan.gc.ca/energie/prix-carburant/18886] (Consulté le 22 février 2017).
6. FINANCES QUÉBEC. *Comptes publics 2015-2016, états financiers consolidés du gouvernement du Québec*, Québec, 2016, p.174.

Encore aujourd'hui, la quasi-totalité de l'énergie consommée dans le secteur des transports provient des hydrocarbures.

#### **Les redevances pour l'élimination de matières résiduelles**

Entrées en vigueur en 2006 au Québec, les redevances pour l'élimination de matières résiduelles ont pour objectif de réduire l'enfouissement ou l'incinération de déchets<sup>7</sup>. En 2017, le montant de ces dernières s'élève à 22,24 \$ par tonne métrique. Les redevances sont payées par les exploitants des installations d'élimination comme les lieux d'enfouissement ou les incinérateurs au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). Dans les faits, ce sont les municipalités qui assument ces redevances lorsqu'elles paient pour éliminer leurs déchets. Une partie des sommes recueillies est redistribuée aux municipalités. Dans un bilan annuel, Recyc-Québec estime que les redevances ont eu une influence positive sur la récupération<sup>8</sup>. Toutefois, aucune analyse n'a été réalisée quant à l'efficacité des redevances québécoises pour réduire l'élimination de matières résiduelles.

#### **Les droits d'immatriculation et d'acquisition pour les voitures énergivores**

En 2005, des droits d'immatriculation additionnels<sup>9</sup> ont été instaurés par le gouvernement du Québec afin « d'améliorer l'efficacité énergétique globale du parc automobile québécois et d'ainsi favoriser la réduction des émissions

7. MDDELCC. *Redevances pour l'élimination de matières résiduelles*, Québec, 2017, [En ligne] [www.mddelcc.gouv.qc.ca/matieres/redevances/index.htm] (Consulté le 17 février 2017).
8. Recyc-Québec. *Bilan 2010-2011 de la gestion des matières résiduelles au Québec*, Québec, 2013, p.14.
9. Pour plus d'informations, voir : SAAQ. *Coût d'immatriculation additionnel pour les véhicules de forte cylindrée*, Québec, [En ligne] [saaq.gouv.qc.ca/saaq/tarifs-amendes/immatriculation/cout-immatriculation-additionnel-vehicules-forte-cylindree] (Consulté le 16 février 2017).

polluantes et des gaz à effet de serre<sup>10</sup> ». Cette mesure a été bonifiée dans la mise à jour économique d'automne 2014. Ces droits d'immatriculation additionnels sont fixés en fonction de la cylindrée du véhicule. En 2017, un propriétaire d'une cylindrée de 4 litres doit s'acquitter des droits de 35,75 \$ comparativement à 379 \$ pour une cylindrée de 7 litres et plus. Il existe également des droits pour l'acquisition d'un véhicule (neuf ou usagé) qui varient aussi en fonction de la cylindrée. Ces derniers s'élèvent à 50 \$ pour les véhicules de 4 à 4,9 litres, à 100 \$ pour ceux de 5 à 5,9 litres et à 200 \$ pour ceux de 6 litres et plus. Certains véhicules ayant une forte cylindrée sont exemptés de ces deux types de droits, comme les véhicules de transport adapté, les taxis, les ambulances, les véhicules de ferme, les corbillards et les dépanneuses.

La figure suivante présente la relation entre la cylindrée d'un véhicule et ses émissions de CO<sub>2</sub>, et ce, pour plus de 1 000 véhicules offerts aux particuliers. Malgré quelques variations, on observe tout de même une forte corrélation entre ces deux variables<sup>11</sup>. Autrement dit, les grosses cylindrées sont plus polluantes que les petites de manière générale. Néanmoins, on observe que des voitures ayant une cylindrée de trois litres polluent davantage que certaines de six litres et plus. Comme d'autres, nous estimons que les droits additionnels d'immatriculation devraient être ajustés en fonction des émissions de GES plutôt que de la cylindrée<sup>12</sup>.

Pour le moment, ces mesures fiscales ne semblent pas avoir obtenu l'effet escompté. Les ventes de véhicules utilitaires sport (VUS) et de camions légers ont considérablement augmenté au cours des dernières années, et ce, malgré la présence de droits d'immatriculation et d'acquisition. À notre connaissance, il n'existe pas d'étude évaluant l'efficacité de ces mesures d'écofiscalité.

### **Les subventions : Roulez électrique et rénovation domiciliaire**

Afin de faciliter la pénétration des véhicules à faibles émissions de GES (électriques et hybrides rechargeables), l'État offre un rabais à l'achat ou à la location qui peut atteindre 8 000 \$<sup>13</sup>. Le budget 2017-2018 a introduit quelques changements, notamment en éliminant l'accès aux subventions pour les véhicules de luxe (125 000 \$ et plus) ainsi qu'aux véhicules hybrides ne pouvant être rechargés.

Au cours des dernières années, le gouvernement a mis sur pied plusieurs crédits d'impôt en lien avec la rénovation domiciliaire (Écoréno, Logiréno et Rénoclimat). Le dernier en lice, Rénoclimat, offre une aide financière pour des travaux ayant pour but d'améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments<sup>14</sup>. Il peut s'agir de travaux pour améliorer l'isolation, remplacer des systèmes de ventilation ou de chauffage. Transition énergétique Québec a d'ailleurs regroupé sur son site web l'ensemble des programmes offerts en matière d'efficacité énergétique.

10. FINANCES QUÉBEC. *Renseignements additionnels sur les mesures du budget*, budget 2004-2005, Québec, 2004, p.201.

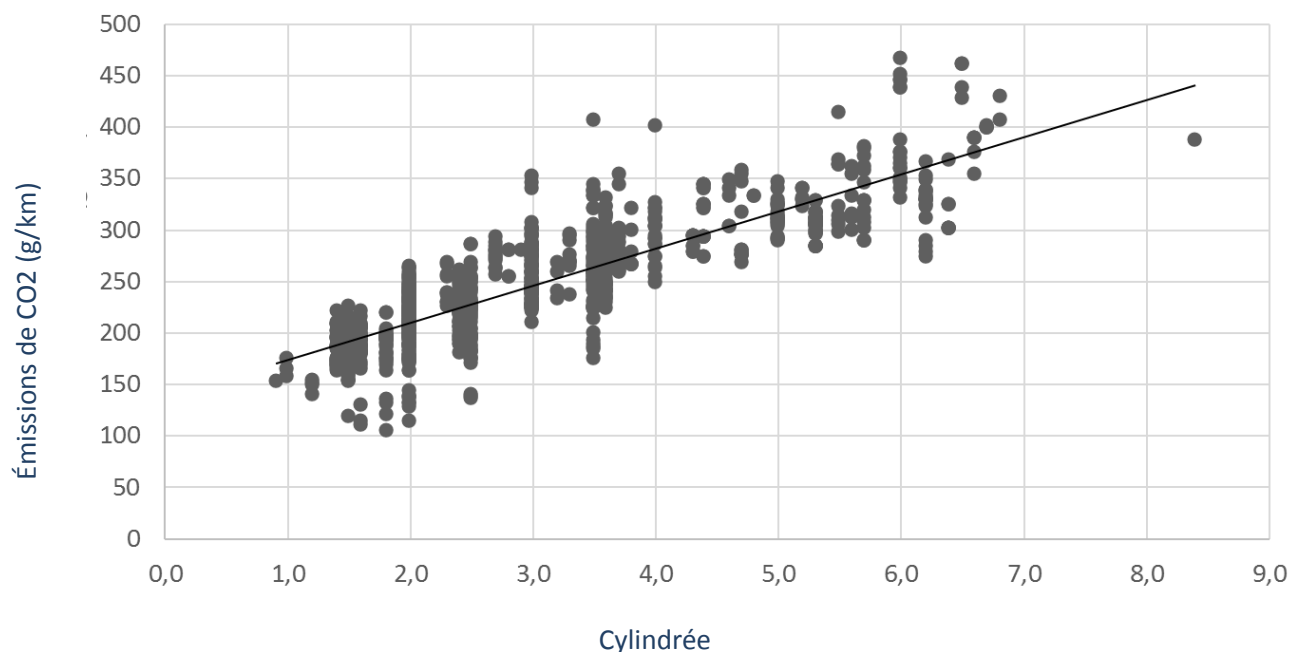
11. Notons que la base de données inclut également des véhicules hybrides. Cela ne devrait pas introduire un biais considérant que le nombre de véhicules hybrides sur le marché est peu élevé à l'heure actuelle.

12. SERVANT-MILLETTE, François. *Une taxation additionnelle des produits de luxe au Québec : analyse et proposition*, rapport présenté à la Centrale des syndicats du Québec, 2013, p.27.

13. QUÉBEC. *Rabais à l'achat ou à la location*, [En ligne] [vehiculeselectriques.gouv.qc.ca/particuliers/rabais.asp] (Consulté le 3 mai 2017).

14. TRANSITION ÉNERGÉTIQUE QUÉBEC. *Rénoclimat*, [En ligne] [www.transitionenergetique.gouv.qc.ca/mon-habitation/renoclimat/#.WQn3nIjhA2w] (Consulté le 3 mai 2017).

**Figure 1: Relation entre la cylindrée et les émissions de CO<sub>2</sub> (modèles 2017)**



Source : RESSOURCES NATURELLES CANADA. *Cotes de consommation de carburant 2017*, Canada, 2017.

### **Loi sur les véhicules zéro émission (VZE)**

En 2016, la FTQ et Unifor ont réagi au projet de loi n° 104, Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission au Québec afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres polluants. Voici un extrait de la lettre-mémoire décrivant le nouveau système visant à augmenter le nombre de véhicules électriques et hybrides rechargeables.

« Le projet de loi n° 104 a pour objectif de réduire les émissions de GES associées aux véhicules automobiles. Pour ce faire, l'on met sur pied un système de crédits et de redevances pour les constructeurs automobiles. Chaque achat ou location de véhicules à faibles émissions, qu'ils soient électriques, hybrides ou autres, donne droit à un certain nombre de crédits. Pour des périodes de trois ans, chaque constructeur automobile doit en avoir accumulé suffisamment sous peine de devoir verser une redevance au ministère du Développement durable,

de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). Les constructeurs automobiles ayant accumulé davantage de crédits que nécessaire peuvent les utiliser ultérieurement ou les vendre à un autre constructeur. Les paramètres et les règles de ce système seront prochainement déterminés par règlement.

Ce système ressemble beaucoup au marché du carbone. Ainsi, les entreprises sont incitées à atteindre un objectif, dans ce cas-ci la vente de véhicules à faible émission. Évidemment, son efficacité dépendra grandement du niveau des crédits à accumuler et des redevances à verser en cas de non-conformité<sup>15</sup>. »

15. FTQ ET UNIFOR. *Réactions de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec et d'Unifor-Québec au projet de loi n° 104, Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission au Québec afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres polluants*, Montréal, 17 août 2016, p.2.



## 1.4 Les enjeux reliés à l'écofiscalité

### **Atténuer le caractère régressif de l'écofiscalité grâce à des mesures compensatoires**

De façon générale, les mesures d'écofiscalité – comme les taxes, les tarifs ou les droits – ont un caractère régressif. Cela signifie que les ménages à plus faible revenu sont davantage affectés que les ménages mieux nantis. Bien que de telles mesures puissent être désirables d'un point de vue environnemental, il apparaît essentiel d'atténuer le caractère régressif de l'écofiscalité afin de ne pas entraîner une hausse des inégalités sociales. Une partie des sommes générées par de telles mesures pourrait servir à compenser les ménages à faible revenu et à revenu modeste. Cela pourrait prendre la forme d'un crédit d'impôt remboursable.

Il faut également tenir compte du fait que les ménages à faible revenu sont moins en mesure de s'adapter aux mesures d'écofiscalité. Par exemple, si l'on hausse la taxe sur l'essence, ces derniers n'ont pas nécessairement les moyens de se procurer une voiture électrique. De plus, le transport en commun n'est pas toujours accessible ou efficace. La même situation s'applique pour la hausse des coûts de chauffage. Les ménages à plus faible revenu sont souvent locataires et ne sont pas en mesure d'investir pour mieux isoler leur logement ou changer leur système de chauffage. En plus de mesures compensatoires, il faut absolument instaurer des solutions de rechange durables pour atténuer le caractère régressif de l'écofiscalité.

De plus, il apparaît nécessaire d'évaluer les impacts des mesures d'écofiscalité sur l'égalité entre les hommes et les femmes. Puisque les femmes gagnent moins que les hommes, elles pourraient être davantage affectées par les

mesures d'écofiscalité. Toutefois, cela reste difficile à évaluer<sup>16</sup>.

### **Utiliser les revenus pour financer la transition**

Les diverses mesures d'écofiscalité peuvent générer des revenus importants pour l'État québécois. Mais certains groupes, notamment le patronat, font la promotion de l'écofiscalité tout en insistant pour qu'elle soit sans incidence sur les recettes fiscales. Autrement dit, en contrepartie de l'instauration de nouveaux tarifs ou de nouvelles taxes, on demande une réduction de la contribution fiscale ailleurs, par exemple pour l'impôt sur le revenu. Cette perspective n'est pas acceptable. Les entreprises, et particulièrement les plus grandes, ne contribuent pas suffisamment au Trésor public. L'écofiscalité doit donc permettre à l'État de hausser ses revenus et non de réduire la contribution fiscale des entreprises (ex. : impôt sur le revenu, cotisations au Fonds des services de santé, etc.). Dans sa déclaration de politique sur les changements climatiques, la FTQ demande à ce que le gouvernement mette sur pied « un ambitieux plan de transition qui soit cohérent, structuré et adéquatement financé<sup>17</sup> ». Il apparaît donc essentiel que l'écofiscalité permette à l'État de se doter des ressources nécessaires pour assurer la transition vers une économie propre.

### **Tenir compte des impacts sur l'emploi**

Ce n'est pas la première fois que la FTQ et ses syndicats affiliés font face à des défis majeurs en matière d'emploi. Les diverses mesures d'écofiscalité, qui hausseront le coût des activités polluantes, risquent d'entraîner des consé

16. COHEN, Marjorie Griffin. « Gendered Emissions: Counting Greenhouse Gas Emissions by Gender and Why it Matters », *Work in a Warming World*, édité par Carla Lipsig-Mummé et Stephen McBride, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2015, p.74.

17. FTQ. *Changeons le Québec, pas le climat*, déclaration de politique sur les changements climatiques, 31<sup>e</sup> Congrès, Montréal, 2016, p.10.

quences importantes sur l'emploi dans certains secteurs d'activité économique. Les travailleurs et les travailleuses qui œuvrent dans des industries polluantes ne devraient pas être les seuls à assumer les coûts de la transition vers une économie propre. C'est pourquoi la FTQ revendique que cette transition soit juste, et ce, autant pour les travailleurs et les travailleuses que pour les communautés. Pour ce faire, les gouvernements ne doivent pas uniquement se fier aux forces du marché. Ils doivent planifier la transition et prévoir plusieurs mesures pour l'emploi, ce qui comprend :

- \* L'élaboration d'une véritable stratégie pour l'emploi tenant compte des spécificités régionales et sectorielles;
- \* La mise sur pied d'une politique industrielle résolument verte afin de réduire les émissions de GES, soutenir la modernisation des entreprises, développer de nouveaux secteurs, accroître les activités de 2<sup>e</sup> et de 3<sup>e</sup> transformations et relancer le secteur manufacturier;
- \* La solidification du filet social, en particulier pour le régime d'assurance-emploi;
- \* Un meilleur accès à de la formation qualifiante et transférable, des services de placement, des services de reclassement, des programmes de formation et des mesures de soutien du revenu spécifiques;
- \* La mise sur pied de fonds de diversification économique des régions québécoises.

### ***Ne pas recourir à l'écofiscalité de manière démesurée***

L'écofiscalité se base sur les forces du marché pour provoquer une diminution des comportements polluants. Comme énoncé dans la déclaration de politique sur les changements climatiques, « à elles seules, les forces du marché ne peuvent régler le problème des changements climatiques<sup>18</sup> ». C'est pourquoi l'écofiscalité doit rester un outil parmi tant d'autres et ne pas occuper une place démesurée. Pour faire face à des problèmes environnementaux et sociaux complexes, les gouvernements devront également adopter des lois et des règlements, soutenir la modernisation des industries, solidifier le filet social, prévoir des mesures pour une transition juste, investir dans le transport en commun, revoir l'aménagement urbain, sensibiliser et éduquer la population, etc.

« Cela ne peut que faire réfléchir au rôle des taxes vertes, que nous ne négligeons pas, mais qu'il faut situer dans leur contexte et considérer comme des compléments parfois utiles mais limités à des politiques normatives d'information, d'éducation et d'investissements autrement plus importantes, ce qu'ont bien du mal à admettre certains économistes obsédés par les incitations monétaires via les marchés ou les taxes. »

Source : GADREY, Jean et Aurore LALUCQ. *Faut-il donner un prix à la nature ?*, Les petits matins / Institut Veblen, Paris, 2015, p.91.

18. *Ibid.*, p.9.

## **L'écofiscalité n'est pas toujours une solution acceptable**

Dans certains cas, recourir à l'écofiscalité pour protéger l'environnement n'est pas souhaitable. De telles mesures peuvent parfois servir de cheval de Troie pour l'instauration de mesures régressives. Par exemple, certains affirment que l'écofiscalité permettrait une meilleure protection et gestion de l'eau. À cet égard, la FTQ s'est déjà prononcée contre la tarification de l'eau pour les citoyens et les citoyennes et milite pour que l'eau « demeure un bien collectif, de propriété publique, à l'abri des visées mercantiles<sup>19</sup> ».

D'autres mesures d'écofiscalité proposées sont plutôt controversées et visent à transformer en profondeur les modes de vie des individus. La question de la consommation d'aliments d'origine animale constitue un bon exemple. D'après l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le secteur de l'élevage serait responsable de 14,5 % des émissions de GES à l'échelle mondiale<sup>20</sup>. Cela est loin d'être négligeable. Dans une entrée de blogue sur le site de la Commission de l'écofiscalité du Canada, on propose d'instaurer une taxe sur le bœuf afin d'en réduire la consommation et d'inciter les producteurs à opter pour des modes de production moins polluants<sup>21</sup>. Bien qu'une telle mesure puisse être nécessaire sur le plan environnemental, son adoption risque de faire face à une vive opposition.

19. FTQ. *Déclaration de politique sur notre implication syndicale dans la protection de l'environnement et la promotion du développement durable*, 28<sup>e</sup> Congrès, Québec, 2007, p.11.

20. ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE. *Lutter contre le changement climatique grâce à l'élevage*, Rome, 2014, p.xii.

21. DION, Jason. *Le bœuf... et son empreinte carbone*, Commission de l'écofiscalité du Canada, 13 septembre 2016, [En ligne] [ecofiscal.ca/fr/2016/09/13/le-boeuf-et-son-empreinte-carbone] (Consulté le 2 mai 2017).

## **Des impacts différents selon les régions**

Les diverses mesures d'écofiscalité n'auront pas le même impact selon que l'on habite en ville ou en région. Trois exemples permettent d'illustrer cette situation. D'abord, une grande partie des industries polluantes sont situées en région. Pensons, entre autres, aux aciéries, aux alumineries, aux cimenteries, aux usines de pâtes et papiers, etc. Si l'on augmente le coût des activités polluantes, les impacts risquent d'être plus importants dans les régions où l'on trouve des industries polluantes.

Ensuite, la consommation de carburants diffère d'une région à l'autre, en particulier pour l'essence et le diesel à des fins de transport. D'après les dernières données de la Régie de l'énergie pour l'année 2013, comme illustré au graphique suivant, il existe d'importantes disparités régionales. Sur la Côte-Nord, le volume annuel de vente par 5 000 habitants était de 8 millions de litres d'essence et de diesel, le plus élevé au Québec, comparativement à 2,9 millions de litres dans la région de Montréal. Ainsi, les Québécois et les Québécoises qui habitent dans les régions éloignées sont probablement davantage affectés par les taxes sur l'essence.

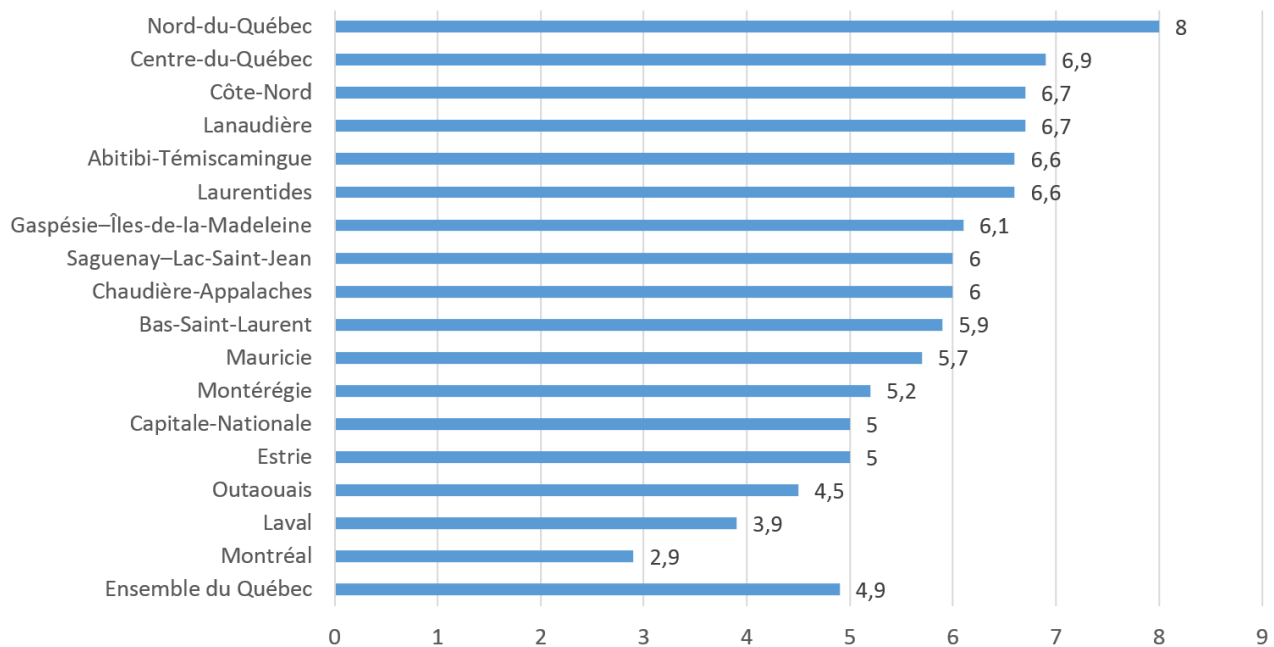
En ce qui a trait aux droits d'immatriculation et d'acquisition pour les véhicules énergivores, l'impact est plus important en région. En 2015, les camions légers comptaient pour environ le tiers des ventes à Montréal et à Laval comparativement à plus de la moitié dans certaines régions comme le Nord-du-Québec, l'Abitibi-Témiscamingue et la Côte-Nord<sup>22</sup>. On peut supposer, entre autres, que les types d'emplois ou le mode de vie font en sorte que les travailleurs et les travailleuses se procurent de tels véhicules.

Donc, les gouvernements devraient s'attarder aux impacts régionaux de ces mesures et de proposer, le cas échéant, des façons de les atténuer.

22. WHITMORE, Johanne et Pierre-Olivier PINEAU. *L'État de l'énergie au Québec*, Chaire de gestion de l'énergie, Montréal, 2017, p. 27.



**Figure 2 : Volume annuel de ventes par 5 000 habitants par région administrative en 2013 (millions de litre ML)**



Source : RÉGIE DE L'ÉNERGIE. *Portrait du marché québécois de la vente au détail d'essence et de carburant diesel*, Recensement des essenceries en opération au Québec au 31 décembre 2013, Québec, mars 2015, p. 16, [En ligne] [[www.regie-energie.qc.ca/documents/autres/RecensementEssenceries2013\\_mars2015.pdf](http://www.regie-energie.qc.ca/documents/autres/RecensementEssenceries2013_mars2015.pdf)] (Consulté le 28 avril 2017).

## SECTION 2

# LA TARIFICATION DU CARBONE

Depuis les années 1990, la tarification du carbone a rapidement émergé comme étant l'approche dominante dans la lutte contre les changements climatiques, bien qu'elle ne soit pas la seule (voir encadré). Selon les partisans et les partisans de la tarification du carbone, donner un prix au carbone permettrait, grâce aux forces du marché, de provoquer une diminution des émissions de GES. Les gouvernements, les organisations patronales, la communauté scientifique et les groupes environnementaux s'entendent pour dire que cette mesure doit faire partie intégrante de tout plan sérieux de lutte contre les changements climatiques. C'est également l'avis du gouvernement québécois. De façon générale, les organisations syndicales à travers le monde appuient la tarification du carbone, tout en restant critiques quant à ses impacts potentiels. La tarification du carbone n'est toutefois pas l'unique moyen d'effectuer une transition vers des énergies propres. L'État dispose d'une panoplie d'outils comme des lois, des règlements ou des investissements ciblés.

Comme pour les autres mesures d'écofiscalité, la tarification du carbone s'appuie sur le principe du pollueur-payeur. En donnant un prix au carbone, on vise à ce que le prix des biens et des services tienne compte du fait que les émissions de GES entraînent des coûts importants pour la société. Ainsi, les comportements et les modes de production polluants deviennent plus coûteux. Prenons l'exemple du transport. Pour le moment, le prix de l'essence ne tient pas compte du fait que la consommation d'hydrocarbures contribue au réchauffement du climat. En tarifant le carbone, on vise à faire augmenter le prix de l'essence, ce qui envoie un signal clair en défaveur de son utilisation. En théorie, cela devrait inciter les citoyens et les citoyennes

à utiliser davantage le transport en commun, à se procurer une voiture électrique ou encore à réduire leurs déplacements. En pratique, le passage vers des modes de transport plus durables dépend d'une série de facteurs et pas uniquement du prix de l'essence. Par exemple : la disponibilité du transport en commun, l'aménagement du territoire ou la proximité des services.

Pour tarifer le carbone, on peut soit instaurer une taxe sur le carbone ou mettre sur pied un marché du carbone, aussi connu sous le nom de bourse du carbone. Au Canada, certaines provinces comme la Colombie-Britannique et l'Alberta ont fait le choix d'une taxe sur le carbone alors que le Québec et l'Ontario ont plutôt opté pour le marché du carbone. Bien qu'il subsiste des débats quant aux avantages et aux inconvénients de ces deux approches, il demeure qu'elles produisent le même résultat, soit une tarification du carbone. La Commission de l'écofiscalité du Canada estime que « fondamentalement, les taxes carbone et les systèmes de plafonnement et d'échange sont plus semblables que différents<sup>23</sup> ». Dans les sections subséquentes, ces deux approches seront présentées, mais davantage d'espace sera consacré au marché du carbone québécois.

23. COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA. *La voie à suivre – Pour une approche concrète de réduction des émissions de gaz à effet de serre au Canada*, Montréal, avril 2015, p.35.

## **Le *personal carbon trading*, un modèle de rationnement du carbone**

Au-delà de la tarification du carbone, d'autres approches de lutte contre les changements climatiques ont été développées. Le *personal carbon trading*, que l'on pourrait traduire comme étant un système d'échange de quotas personnels de carbone, nous provient de la Grande-Bretagne. Ce modèle radical, qui n'existe pour le moment que sur papier, partage certaines ressemblances avec le rationnement en temps de guerre ou de pénurie.

D'abord, l'État planifie la transition en déterminant la quantité de GES pouvant être émise chaque année, soit les quotas de carbone. Ensuite, il alloue gratuitement une partie de ces quotas aux citoyens et aux citoyennes, ce qui leur permet d'avoir accès à une quantité déterminée de produits et de services énergétiques (transport, essence, chauffage, etc.). Quant aux entreprises, elles doivent participer à des ventes aux enchères afin de pouvoir produire des biens intenses en carbone. Si les individus ou les entreprises souhaitent polluer davantage, ils doivent acheter des quotas de ceux et celles qui ont une consommation moins élevée.

Selon ses partisans, il s'agit d'une solution efficace, équitable et progressiste pour lutter contre les changements climatiques et garantir un accès équitable à l'énergie. Toutefois, plusieurs questions subsistent quant à l'acceptabilité sociale, les coûts de mise en œuvre, la faisabilité technique, la viabilité du modèle et les impacts sociaux et économiques. Pour ces raisons, il est peu probable que ce modèle soit implanté un jour.

Pour en savoir davantage :

FLEMING, David et Shaun CHAMBERLAND. *Tradable Energy Quotas – A Policy Framework for Peak Oil and Climate Change*, House of Commons All Party Parliamentary Group on Peak Oil & the Lean Economy Connection, Londres, 2011.

ROBERTS, Simon et Joshua THUMIM. *A Rough Guide to Individual Carbon Trading – The Ideas, the issues and the next steps*, Centre for Sustainable Energy, 2006.

## 2.1 La taxe sur le carbone

Contrairement au marché du carbone, le principe de la taxe sur le carbone demeure plutôt simple. Essentiellement, son fonctionnement est relativement similaire à celui des taxes sur l'essence, l'alcool ou le tabac. Ainsi, ceux et celles qui émettent du carbone doivent s'acquitter d'une taxe selon un niveau déterminé par le gouvernement. Par exemple, si la taxe s'élève à 50 \$ la tonne de carbone (en équivalent CO<sub>2</sub>), une entreprise émettant 100 000 tonnes par année devra payer une taxe de 5 millions de dollars. Le gouvernement détermine également les secteurs qui seront assujettis ou pas à cette taxe.

Au Canada, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont présentement une taxe sur le carbone. Le gouvernement fédéral imposera une taxe sur le carbone de 10 \$ par tonne en 2018 qui augmentera progressivement à 50 \$ en 2022<sup>24</sup>. Les provinces ayant établi un marché du carbone n'auront pas à percevoir la taxe, mais elles devront se conformer aux cibles climatiques du gouvernement fédéral (voir encadré). Comme le gouvernement Trudeau conserve les mêmes cibles que sous les conservateurs, cette exigence n'est pas très contraignante.

La taxe sur le carbone n'offre aucune garantie de réduire les émissions de GES, mais offre des perspectives de revenus stables pour les gouvernements à court terme. Bien que d'autres facteurs puissent entrer en jeu, notamment l'absence de solutions de rechange aux combustibles fossiles, le niveau de la taxe détermine son efficacité. Une taxe trop basse n'aura pas d'impact significatif puisqu'il pourrait être plus rentable de tout simplement la payer plutôt que d'investir dans des technologies moins polluantes, par exemple.

24. GOUVERNEMENT DU CANADA. *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques*, 2016, p.58.

À 30 \$ la tonne, la taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique n'a pas provoqué une baisse des émissions de GES<sup>25</sup>. Au contraire, ces dernières ont augmenté au cours des dernières années, ce qui s'explique probablement à cause du niveau trop bas de la taxe. Pour limiter le réchauffement climatique à 2° C, un chercheur du Centre canadien de politiques alternatives recommandait au gouvernement de la Colombie-Britannique d'augmenter la taxe sur le carbone à un niveau de 200 \$ par tonne en 2020, ce qui équivaldrait à une taxe de 44,5 cents par litre d'essence<sup>26</sup>. Pour le moment, ni le fédéral ni les provinces ne semblent avoir l'intention d'aller dans cette direction. Notons également qu'une taxe sur le carbone qui augmente rapidement et considérablement pourrait entraîner des impacts sur le plan économique, d'où l'importance d'une implantation progressive.

## 2.2 Le marché du carbone

Plusieurs gouvernements nationaux et sous-nationaux ont mis sur pied un marché du carbone. Le plus connu est probablement celui de l'Union européenne, mais d'autres pays comme la Chine ont également recours à ce type d'instrument économique. Les divers marchés du carbone n'ont pas toutes les mêmes caractéristiques, mais le principe de base demeure le même. Les entreprises doivent se procurer des « permis de polluer », que l'on appelle des droits d'émission ou des unités d'émission, sur un marché réglementé par l'État. On parle d'un marché du carbone parce que les droits d'émission constituent une marchandise. Autrement dit, on peut acheter ou vendre le droit d'émettre du carbone dans l'atmosphère à peu près comme on le ferait pour des obligations ou des actions sur les marchés financiers.

25. LEE, Marc. « Don't believe the hype on BC's carbon tax », *Policy Note*, 2 mars 2016 [En ligne] [www.policynote.ca/dont-believe-the-hype-on-bcs-carbon-tax] (Consulté le 3 mai 2017).

26. LEE, Marc. *Fair and Effective Carbon Pricing: Lessons from BC*, Centre canadien de politiques alternatives et Sierra Club, 2013.

Ainsi, les entreprises ayant réussi à réduire leurs émissions peuvent revendre des permis inutilisés à celles qui les ont plutôt augmentés. En réduisant progressivement le nombre de droits d'émission, on vise à faire jouer le jeu de l'offre et de la demande, ce qui devrait inciter les entreprises à réduire leurs émissions de GES<sup>27</sup>.

En 2013, le Québec a mis sur pied le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE) qui s'appliquera jusqu'en 2020. À l'heure actuelle, le marché du carbone québécois est lié et pleinement intégré avec celui de la Californie. Cela signifie que les deux gouvernements collaborent étroitement et que les entreprises québécoises peuvent vendre ou acheter des droits d'émission aux entreprises californiennes. L'Ontario a annoncé qu'elle se joindrait prochainement aux efforts du Québec et de la Californie.

Comme son nom l'indique, le SPEDE a pour objectif de plafonner les émissions de GES. La figure 3 montre l'évolution des plafonds annuels entre 2015 et 2020. On observe que les seuils diminuent d'année en année, ce qui occasionne une pression pour réduire les émissions de GES. Pour les entreprises, cela peut s'effectuer de multiples façons, comme l'adoption de nouvelles technologies, la substitution énergétique, l'amélioration de l'efficacité énergétique ou l'abandon de certaines activités polluantes.

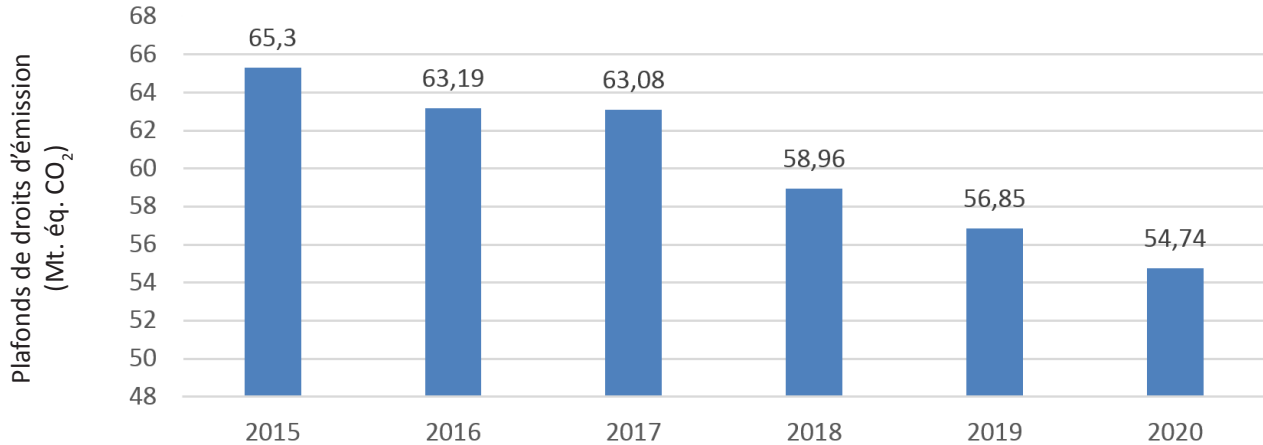
### **Les cibles climatiques du fédéral et du Québec**

Au fédéral, les libéraux reprennent essentiellement la même cible que les conservateurs de Stephen Harper. Pour 2030, on vise une réduction des émissions de GES de 30 % par rapport à 2005. Il s'agit d'une cible insuffisante pour s'assurer du succès de la lutte contre les changements climatiques. Pour 2050, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il adopterait une cible de réduction de 80 % par rapport à 2005.

Le Québec a adopté des cibles beaucoup plus ambitieuses qu'au fédéral. Pour 2020, il s'est engagé à réduire ses émissions de GES de 20 % selon le niveau de 1990. À l'automne 2015, il a adopté une cible de 37,5 % en 2030 toujours par rapport à 1990. Finalement, en juillet 2015, le Québec a adhéré au Protocole d'accord sur le leadership climatique mondial, communément appelé *Under 2 MOU*. Il s'agit d'une initiative de la Californie et de l'État allemand du Bade Wurtemberg. Ce protocole stipule que les signataires s'engagent à réduire de 80 à 95 % leurs émissions de GES en 2050 par rapport à 1990 ou à atteindre un seuil d'émissions de 2 tonnes par habitant.

27. GADREY, Jean et Aurore LALUCQ. *Faut-il donner un prix à la nature ?*, Les petits matins / Institut Veblen, Paris, 2015, p.60.

**Figure 3: Plafonds annuels de droits d'émission de GES du SPEDE (Mt. éq.CO<sub>2</sub>)**



Source : QUÉBEC. *Détermination des plafonds annuels d'unités d'émission de gaz à effet de serre relatifs au système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre pour la période 2013-2020*, Décret 1185-2012, Québec [En ligne] [[www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=2012F%2F58679.PDF](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=2012F%2F58679.PDF)] (Consulté le 28 avril 2017).

Concrètement, le marché du carbone agit de la même manière qu'une taxe sur le carbone en donnant un prix sur le carbone. Pour les citoyens et les citoyennes, cette dynamique occasionne présentement une hausse du prix de l'essence évaluée à environ 4 cents/litre. Selon le professeur Pierre-Olivier Pineau de HEC Montréal, le marché du carbone pourrait causer une augmentation du prix de l'essence de 10 à 15 cents/litre d'ici 2021<sup>28</sup>.

Près de 85 % des émissions de GES sont assujetties au marché du carbone, ce qui comprend les entreprises du secteur industriel qui émettent annuellement plus de 25 000 tonnes en équivalent CO<sub>2</sub>, les producteurs d'électricité ainsi que les distributeurs de carburants et de combustibles fossiles<sup>29</sup>.

Toutefois, le marché du carbone ne couvre pas les émissions de l'agriculture<sup>30</sup> et des déchets. De plus, en raison de l'allocation gratuite de la majorité des émissions du secteur industriel, la Commission de l'écofiscalité du Canada a évalué que seulement 62 % des émissions au Québec sont tarifées<sup>31</sup>.

Les entreprises participantes sont dans l'obligation de se procurer des droits d'émission si elles veulent polluer en toute légalité. Il existe six façons de se les procurer (voir encadré). C'est surtout par la vente aux enchères et l'allocation gratuite que les entreprises québécoises peuvent le faire. La totalité des revenus générés par ces ventes est versée dans le Fonds vert afin de financer des programmes favorisant la transition vers une économie plus propre dans le

28. PIEDBOEUF, Guillaume. « Marché du carbone : le mur s'en vient pour les automobilistes », *Le Soleil*, [En ligne] [[www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/environnement/201701/02/01-5056082-marche-du-carbone-le-mur-sen-vient-pour-les-automobilistes.php](http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/environnement/201701/02/01-5056082-marche-du-carbone-le-mur-sen-vient-pour-les-automobilistes.php)] (Consulté le 23 février 2017).

29. MDDELCC. *Le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre québécois et le marché régional du carbone de la WCI*, Forces et avantages, Québec, p.5.

30. Cette catégorie ne couvre pas toutes les émissions de GES associées à l'agriculture. On retrouve principalement celles qui sont associées au fumier, aux engrais et à la fermentation entérique (le méthane émis par les bovins).

31. COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA. *La voie à suivre – Pour une approche concrète de réduction des émissions de gaz à effet de serre au Canada*, Montréal, avril 2015, p.39.



cadre du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques.

Le MDDELCC a établi trois périodes de conformité pour les entreprises assujetties au marché du carbone. À la fin de chaque période, ces dernières doivent posséder autant de droits d'émission que ce qu'elles ont émis. Par exemple, une entreprise qui a émis 100 000 tonnes de CO<sub>2</sub>

durant la deuxième période de conformité (2015-2017) doit posséder 100 000 droits d'émission à la fin de cette période. L'État peut pénaliser financièrement les entreprises qui n'ont pas respecté les règles du SPEDE. Notons que les entreprises peuvent accumuler des droits d'émission afin de les utiliser ultérieurement.

### Les différentes façons de se procurer des droits d'émission sur le marché du carbone

- **Allocation gratuite.** Toutes les entreprises du secteur de la fabrication obtiennent gratuitement la majorité de leurs droits d'émission afin de les protéger de la concurrence internationale. Certaines industries intensives en carbone et en énergie sont particulièrement vulnérables, notamment les alumineries, les cimenteries, les raffineries, les aciéries, les pâtes et papiers, etc.
- **Vente aux enchères.** Les entreprises et les particuliers peuvent acheter des droits d'émission à travers des ventes aux enchères qui sont tenues conjointement avec la Californie. Un prix plancher, qui augmente progressivement, a été instauré afin d'éviter une baisse soudaine des prix.
- **Vente de gré à gré.** Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) a accès à des réserves de droits d'émission de GES qu'il peut vendre à sa discrétion, et ce, uniquement aux émetteurs québécois. Ce mécanisme pourrait être utilisé si les droits d'émission deviennent inaccessibles en raison d'une augmentation importante des prix.
- **Transfert entre entreprises.** Les entreprises ayant réduit leurs émissions de GES peuvent vendre leurs droits d'émission excédentaires à d'autres entreprises.
- **Crédits compensatoires.** Une entreprise peut recevoir des droits d'émission si elle a réduit les émissions de GES pour d'autres activités, notamment pour les sites d'enfouissement et l'entreposage du fumier.
- **Crédits pour réduction hâtive.** Ces crédits ont été alloués une seule fois à des entreprises ayant réduit leurs émissions de GES de 2005 à 2007, soit plusieurs années avant l'entrée en vigueur du SPEDE.

Source : MDDELCC. *Le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre du Québec*, Foire aux questions, Québec, 2014.

## 2.3 Les avantages du SPEDE selon ses partisans et ses partisanes

Selon ceux et celles qui appuient le marché du carbone, il s'agirait d'un outil flexible, efficace, bien conçu qui assure un financement stable pour lutter contre les changements climatiques. Néanmoins, ces arguments doivent être nuancés.

**Un outil flexible.** Avec le marché du carbone, le rôle de l'État se limite à fixer certains paramètres et à laisser faire les forces du marché. Les entreprises décident donc comment elles entendent réduire leurs émissions de GES, ce qui leur permettrait de choisir les technologies et les moyens les moins coûteux. Elles peuvent même décider d'acheter des droits d'émission plutôt que de réduire leur empreinte carbone. Cette flexibilité peut sembler intéressante, mais elle risque fort bien d'entraver la transition. Plutôt que d'investir dans la modernisation de leurs installations, les entreprises peuvent faire le choix du statu quo.

**Un outil efficace qui a fait ses preuves.** Les partisans et les partisanes du marché du carbone affirment que ce mécanisme serait beaucoup plus efficace que les lois et les règlements adoptés par l'État. Au-delà des discours, les marchés du carbone n'ont pas encore démontré leur supériorité. Selon le Trade Unions for Energy Democracy, les données ne permettent pas d'affirmer que la tarification du carbone a permis de réduire les émissions de GES<sup>32</sup>. Malgré la présence d'un marché du carbone au Québec, les émissions de GES ont augmenté entre 2013 et 2014. On répond à cette critique que les effets du marché du carbone prennent du temps à se réaliser et qu'il faut laisser la chance au coureur.

32. TRADE UNIONS FOR ENERGY DEMOCRACY. *Carbon markets after Paris – Trading in Trouble*, Working Paper n° 6, 2016, p.7.

Pour démontrer la supériorité du marché du carbone, on donne souvent l'exemple du marché d'échange de quotas d'émission du dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>) et d'oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>) qui a été mis sur pied aux États-Unis en 1995 afin de lutter contre les pluies acides. Certes, cet instrument économique a permis d'atteindre l'objectif initial. En Europe, on a plutôt opté pour des normes européennes et nationales avec pour résultat une diminution beaucoup plus importante comparativement au marché d'échange de quotas d'émission<sup>33</sup>. Pour le moment, il est difficile d'affirmer que les marchés du carbone sont des outils nécessairement supérieurs à moins de faire acte de foi envers le libre-marché.

**Un financement stable.** Grâce aux ventes aux enchères, l'État peut augmenter ses revenus afin de financer la transition énergétique. Dans le Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques, on estime que le marché du carbone rapportera environ 2,5 milliards de dollars durant cette période. Toutefois, les revenus du marché du carbone ont chuté de façon dramatique au cours de la dernière année. Alors que l'on estimait que les ventes aux enchères rapporteraient 864 M\$ en 2016-2017, les résultats réels ont plutôt été de 418 M\$<sup>34</sup>. Cette situation s'explique par le climat politique en Californie. La Chambre de commerce américaine a déposé une poursuite pour contester la légalité du marché du carbone californien, ce qui a ébranlé la confiance des entreprises participantes. Récemment, un tribunal a rejeté cette poursuite, ce qui pourrait annoncer une hausse des revenus pour les ventes aux enchères. Bref, le marché du carbone québécois comporte sa part d'incertitude quant aux revenus pouvant être générés.

33. GADREY, Jean et Aurore LALUCQ. *Faut-il donner un prix à la nature ?*, Les petits matins / Institut Veblen, Paris, 2015, p.83-84.

34. CROTEAU, Martin. « Le marché du carbone plombe le Fonds vert de près d'un demi-milliard », *La Presse*, 30 mars 2017, [En ligne] [affaires.lapresse.ca/economie/quebec/201703/30/01-5083726-le-marche-du-carbone-plombe-le-fonds-vert-de-pres-dun-demi-milliard.php] (Consulté le 3 mai 2017).



## 2.4 Les nombreux inconvénients du SPEDE

Bien qu'en apparence le marché du carbone semble reposer sur un large consensus, il subsiste encore des débats quant à sa pertinence, et ce, même au sein des groupes environnementaux<sup>35</sup>. À la lumière de ces débats et des divers arguments, il appert que le marché du carbone comporte des inconvénients majeurs qui l'emportent sur ses prétendus avantages. Certaines des critiques s'adressent au principe même du marché du carbone et d'autres à des caractéristiques associées à son fonctionnement.

### **Des arguments contre le principe du SPEDE**

**Une marchandisation de la nature inacceptable.** De manière générale, donner un prix à la nature se bute à d'importantes considérations éthiques. Par exemple, peut-on vraiment quantifier en termes monétaires la perte de biodiversité ou la disparition de territoires entiers? En permettant aux entreprises de se procurer des droits d'émission et de les échanger, on considérerait l'atmosphère comme une marchandise. Certains estiment néanmoins que le marché du carbone n'occasionne pas une telle marchandisation. Les droits d'émission que se procurent les entreprises correspondraient à un droit d'utilisation plutôt qu'à un droit de propriété<sup>36</sup>. Par analogie, une entreprise qui rejette légalement des polluants dans une rivière ne la possède pas, mais détient un droit de la polluer. Abstraction faite de ces débats, il reste que les moyens de réduire les émissions de GES sont ainsi définis par des acteurs privés et par le jeu de l'offre et de la demande, plutôt que d'être le résultat de décisions collectives.

### **Des émissions difficilement quantifiables.**

De manière concrète, le SPEDE fait face à un problème de taille. Il n'est pas possible de mesurer avec exactitude les émissions de GES, et ce, malgré la présence de protocoles rigoureux et de vérifications indépendantes. Une étude réalisée par des chercheurs québécois met en évidence, entre autres, les difficultés techniques dans l'évaluation des émissions de GES, le manque de transparence des entreprises et l'absence de fiabilité des mécanismes de vérification des données fournies par les entreprises participantes<sup>37</sup>. Dans un tel contexte, les entreprises ont intérêt à tricher et à déclarer des émissions de GES moins élevées qu'en réalité. L'absence d'une information crédible et fiable sape les fondements mêmes du marché du carbone.

**Un outil inadéquat.** Le marché du carbone n'est pas un outil approprié pour transformer en profondeur l'économie et la société québécoises. Plusieurs soulignent que le marché du carbone constitue un bon outil pour réduire les émissions de GES de manière marginale, mais qu'il n'est pas adapté à un problème aussi complexe que les changements climatiques<sup>38</sup>. Les marchés à eux-mêmes ne réussiront probablement pas à effectuer une transition énergétique qui n'a d'ailleurs aucun égal dans l'histoire de l'humanité. La Fédération internationale des ouvriers du transport abonde dans le même sens. Selon cette dernière, « les marchés du carbone ne pourront pas provoquer les changements structurels requis dans le laps de temps souhaité, pas plus qu'ils ne pourront générer ou maintenir les ressources financières nécessaires

35. Par exemple, voir le débat entre Steven Guilbeault et William Sacher dans la revue *Relations*, n° 724, 2008, p.32-33.

36. CANEY, Simon et Cameron HEPBURN. « Carbon Trading: Unethical, Unjust and Ineffective ? », *Royal Institute of Philosophy Supplement*, vol. 69, 2011, p.211.

37. TALBOT, David et Olivier BOIRAL. « Can we trust corporates GHG inventories ? An investigation among Canada's large final emitter », *Energy Policy*, n° 63, 2013, p.1075-1085.

38. LOHMANN, Larry. *When Markets are Poison – Learning about Climate Policy from the Financial Crisis*, The Corner House, 2009, p.35.

à la réduction des émissions au niveau exigé par la communauté scientifique<sup>39</sup> ».

Quant à l'OCDE, elle estime que les taxes environnementales ont un rôle important à jouer, tout en précisant que des politiques complémentaires seront nécessaires<sup>40</sup>. Comme mentionné dans la déclaration de politique sur les changements climatiques adoptée au 31<sup>e</sup> Congrès, le marché du carbone ne doit pas occuper une place prépondérante et ne réglera pas à lui seul le problème des changements climatiques.

**Un outil néolibéral.** Le marché du carbone s'inscrit dans le cadre du néolibéralisme et de la financiarisation de l'économie<sup>41</sup>, c'est-à-dire une économie dominée par la finance au détriment de l'économie réelle. Plutôt que de favoriser des solutions collectives, le marché du carbone privilégie les solutions de marché et accorde des droits importants aux entreprises polluantes. Ironiquement, un tel outil ne pourrait exister sans une implication directe de l'État. Ainsi, le marché du carbone risque d'accentuer les problèmes généralement associés au néolibéralisme, notamment l'augmentation des inégalités sociales.

À la lumière des arguments énoncés ci-haut, il existe d'importantes raisons de s'opposer par principe au marché du carbone. Par ailleurs, cette position n'implique pas un rejet de la tarification du carbone comme outil de lutte contre les changements climatiques.

## **Des arguments sur le fonctionnement du SPEDE**

**Un prix trop bas.** Le prix du carbone, déterminé par les ventes aux enchères et le prix plancher, n'est pas assez élevé pour susciter de réels changements de comportements de la part des entreprises et des individus. En plus, les entreprises du secteur de la fabrication reçoivent gratuitement la grande majorité de leurs droits d'émission. Si le prix du carbone augmente significativement, il n'est pas exclu que cela mène à des changements importants selon certains<sup>42</sup>. Pour s'assurer que le Québec respecte ses engagements climatiques, il faut hausser de manière considérable le prix plancher des droits d'émission.

**Des allocations gratuites qui posent problème.** Le MDDELCC alloue gratuitement la majorité des droits d'émission aux industries participant au SPEDE afin de les protéger de la concurrence internationale. En faisant ainsi, les entreprises auraient moins intérêt à réduire leurs activités polluantes, ce qui diminue l'efficacité du marché du carbone comme outil de lutte contre les changements climatiques. En plus, les allocations gratuites constituent en quelque sorte des subventions offertes aux industries les plus polluantes. Selon l'OCDE, une telle façon de faire équivaut à un transfert de richesse important de la société vers les entreprises polluantes<sup>43</sup>. De manière approximative, nous estimons que l'État se priverait d'environ 200 millions de dollars par année (tableau 1).

39. FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES OUVRIERS DU TRANSPORT. *Travailleurs des transports et changement climatique: Vers une mobilité durable, sobre en carbone*, 2010, Mexico, p.47.

40. OCDE. *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, 2010, p.169-170.

41. GAUDREAU, Louis et Éric PINEAULT. « Les marchés du carbone : solution écologique ou prochaine bulle spéculative », *La bourse contre la vie. Dérive et excroissance des marchés financiers*, Éditions Multi-Mondes, Québec, 2010, p.126.

42. OLIVIER, Fannie. « Marché du carbone : pas encore d'effet sur les habitudes de vie », *La Presse*, 23 octobre 2015 [En ligne] [[www.lapresse.ca/environnement/politique-verte/201610/23/01-5033376-marche-du-carbone-pas-encore-deffet-sur-les-habitudes-de-vie.php](http://www.lapresse.ca/environnement/politique-verte/201610/23/01-5033376-marche-du-carbone-pas-encore-deffet-sur-les-habitudes-de-vie.php)] (Consulté le 28 avril 2017).

43. OCDE. *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, 2010, p.66.

**Tableau 1 : Estimation des sommes perdues par l'allocation gratuite de droits d'émission**

	2014	2015	2016	2017
<b>Allocation gratuite de droits d'émission (millions) (% pouvant être alloué)</b>	18,66 (100 %)	18,83 (100 %)	13,65 (75 %)	13,68 (75 %)
<b>Prix plancher</b>	11,39 \$	12,08 \$	12,82 \$	13,56 \$
<b>Estimation des sommes perdues par l'allocation gratuite de droits d'émission</b>	212 M\$	227 M\$	175 M\$	185 M\$

Source : Calculs FTQ à partir de : MDDELCC. *Le marché du carbone – documentation*, Québec, 2017, [En ligne] [www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/carbone/documentation.htm] (Consulté le 3 mai 2017).

De plus, l'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC) a évalué que les allocations gratuites des entreprises dépassaient légèrement les émissions de GES réellement émises, ce qui fait craindre une surallocation de droits d'émission<sup>44</sup>. Une telle situation s'est produite en Europe, ce qui a provoqué une diminution marquée des prix. La présence d'un prix plancher viendrait toutefois atténuer de tels chocs.

De manière plus fondamentale, l'allocation gratuite pose une question d'équité. Les entreprises reçoivent gratuitement des droits d'émission alors que les citoyens et les citoyennes devront payer le plein prix sous la forme d'une augmentation du prix de l'essence et des biens de manière générale. Considérant que la FTQ revendique une plus grande contribution fiscale des entreprises, il serait préférable d'éliminer l'allocation gratuite des droits d'émission. Toutefois, il faut également se préoccuper de l'enjeu du maintien des emplois dans les industries polluantes dans un contexte de concurrence internationale. À tout le moins, le gouvernement doit rendre cette aide conditionnelle au maintien et à la création d'emplois de qualité. Si une entreprise délocalise sa production, elle doit payer des pénalités équivalant aux droits d'émission qu'elle aurait dû se procurer.

On pourrait aussi demander que cette allocation gratuite soit conditionnelle à des investissements visant à moderniser les installations et à réduire les émissions de GES.

**Le SPEDE est régressif.** On s'entend généralement pour dire que la tarification du carbone est régressive. Essentiellement, le SPEDE équivaut à une hausse indirecte de la taxe sur les carburants pour les consommateurs et les consommatrices. Ainsi, les ménages à faible revenu doivent consacrer une partie plus importante de leur revenu pour la payer que ceux qui ont davantage de moyens. De plus, ils sont moins en mesure d'éviter de payer la taxe, que ce soit en changeant de système de chauffage ou en achetant une voiture électrique.

Pour le moment, le Québec utilise les revenus du marché du carbone pour développer le transport collectif et favoriser la transition vers une société sobre en carbone. Il s'agit d'une utilisation tout à fait adéquate en principe. Bien que l'impact du marché du carbone soit pour le moment plutôt limité, on pourrait rapidement assister à une hausse du prix des carburants et de certains biens. Il faut absolument que l'État utilise une partie des sommes recueillies par les ventes aux enchères pour atténuer le caractère régressif du marché du carbone. Il pourrait s'agir, par exemple, de transferts aux ménages ayant des revenus faibles ou modestes. De plus, une évaluation des impacts du marché du car-

44. SIMARD, Caroline. « Bilan du marché carbone : de mitigé à encourageant », *Note d'intervention de l'IRÉC*, n° 50, 2017, p.3.

bonne doit être réalisée par rapport, entre autres, à l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi qu'aux impacts sur ceux et celles qui habitent en région.

**Des risques de fuites de capitaux.** Seuls le Québec et la Californie participent à un marché conjoint. L'Ontario devrait les rejoindre en 2018. Certains redoutent la fuite de capitaux vers la Californie étant donné que les réductions d'émissions de GES les plus faciles ont déjà été réalisées au Québec, ce qui n'est pas le cas en Californie<sup>45</sup>. Au lieu d'investir pour moderniser leurs installations, les entreprises peuvent estimer qu'il est plus rentable de se procurer des droits d'émission des entreprises californiennes. Cela provoquerait une fuite de capitaux vers la Californie. Pourtant, les investissements productifs permettent non seulement de réduire les émissions de GES, mais ils sont garants de la création et du maintien d'emplois au Québec dans le futur.

**Une mauvaise utilisation du Fonds vert.** Les revenus dégagés par le marché du carbone sont versés directement dans le Fonds vert afin de financer divers programmes de lutte contre les changements climatiques. Cependant, au cours des dernières années, le Fonds vert a fait l'objet d'importantes critiques. D'abord, l'État ne finance pas nécessairement des mesures structurantes. En effet, les centaines de millions de dollars dépensés n'ont pas entraîné une baisse importante des émissions de GES au cours des dernières années<sup>46</sup>. De plus, on offre des subventions sans évaluer leur efficacité par rapport

au potentiel de réduction d'émissions de GES et de création d'emplois. Par exemple, on a récemment annoncé une aide de plus de 130 000 \$ à une entreprise avec comme résultat une réduction de 107 tonnes de CO<sub>2</sub> par année<sup>47</sup>. Donc, pour chaque tonne de CO<sub>2</sub>, l'État a dépensé plus de 1 200 \$. En comparaison, le prix minimum d'un droit d'émission – l'équivalent d'une tonne de CO<sub>2</sub> – était de 13,56 \$ en 2017 sur le marché du carbone. Sans être contre le principe d'offrir de telles subventions, il importe de se questionner sur la meilleure façon d'utiliser l'argent du Fonds vert.

Ensuite, le fait d'offrir des subventions aux entreprises polluantes viendrait dénaturer le principe même du pollueur-payeur et diminuerait l'efficacité du marché du carbone. Par exemple, le Fonds vert a financé la construction d'un oléoduc entre Montréal et Lévis au coût de 6 M\$<sup>48</sup>. Bien qu'une telle mesure réduise les émissions de GES, elle ne permet pas d'effectuer une véritable transition vers une société sobre en carbone. Selon certains, cela viendrait en quelque sorte récompenser les entreprises qui n'ont consacré aucun effort pour réduire leur empreinte carbone<sup>49</sup>. Pour les économistes orthodoxes, il faudrait tout simplement retourner l'ensemble des revenus aux individus et aux entreprises afin de laisser le marché fonctionner sans entraves.

45. METERISSIAN, Alexandre. « Le marché du carbone Québec – Californie : Le contexte mondial, son fonctionnement et ses implications », *Chaire de gestion du secteur de l'énergie*, rapport d'étude n° 5, 2014, p.22.

46. CROTEAU, Martin. « Fonds vert: 720 millions pour des programmes qui n'ont presque aucun effet », *La Presse*, 8 mai 2017, [En ligne] [www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201705/07/01-5095684-fonds-vert-720-millions-pour-des-programmes-qui-nont-presque-aucun-effet.php] (Consulté le 8 mai 2017).

47. TRANSITION ÉNERGÉTIQUE QUÉBEC. *Une aide financière de plus de 130 000 \$ pour la Ferme S.C.J. Bérard*, 26 avril 2017, [En ligne] [www.transitionenergetique.gouv.qc.ca/actualites/details/comm/604/#.WRCvOIJhDb0] (Consulté le 8 mai 2017).

48. LECAVALIER, Charles, « 6 millions \$ pour un oléoduc » *Le Journal de Québec*, 3 février 2016, [En ligne] [www.journaldequebec.com/2016/02/03/6-millions--pour-un-oleoduc] (Consulté le 8 mai 2017).

49. SIMARD, Christian. « Québec est-il en train de corrompre le marché du carbone ? », *Le Devoir*, 29 février 2016, [En ligne] [www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/464193/fonds-vert-quebec-est-il-en-train-de-corrompre-le-marche-du-carbone] (Consulté le 8 mai 2017).

### **La Californie entame des réformes de son marché du carbone**

Le Sénat de l'État de la Californie a soumis un projet de loi qui a pour objectif de remplacer l'actuel marché du carbone. S'il est adopté comme tel, il entraînera des changements profonds. Voici en résumé les principales modifications :

- Il s'agit d'un tout nouveau marché du carbone et il n'y aura aucun lien avec la version précédente qui s'étend de 2012 à 2020. Tous les droits d'émission accumulés dans le cadre du premier marché ne sont pas transférables.
- Les entreprises polluantes n'obtiennent plus gratuitement leurs droits d'émission. Elles devront se les procurer dans des ventes aux enchères.
- Le prix minimal pour les droits d'émission s'établira à 20 \$ (US) en 2021. On introduit également un prix maximal à 30 \$ (US) pour la même année. Ces prix augmenteront respectivement de 5 \$ et de 10 \$ par année en plus de l'inflation. L'ampleur de ces hausses est beaucoup plus grande en comparaison au premier marché du carbone.
- On introduit un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières afin de ne pas pénaliser les industries polluantes locales par rapport à celles qui exportent leurs produits en Californie. Si la légalité de ce mécanisme est invalidée en cour, on prévoit un retour des allocations gratuites aux entreprises manufacturières.
- Les crédits compensatoires, qui permettent d'accumuler des droits d'émission grâce à des réductions d'émissions de GES pour d'autres activités, ne seront plus permis.
- Les revenus dégagés par le marché du carbone seront utilisés à trois fins : verser des prestations à la population afin d'atténuer les impacts de la transition, investir dans les infrastructures publiques et financer la recherche et développement.
- Pour se lier avec un autre marché du carbone, la Californie exige que le prix minimal du carbone soit semblable et que cette liaison n'ait pas de conséquences néfastes sur les prestations à la population. Donc, si le Québec veut continuer de lier son marché du carbone, il devra effectuer des réformes, et ce, rapidement.

Source : ROBERTS, David. « California is about to revolutionize climate policy... again », *Vox*, 3 mai 2017, [En ligne] [[www.vox.com/energy-and-environment/2017/5/3/15512258/california-revolutionize-cap-and-trade](http://www.vox.com/energy-and-environment/2017/5/3/15512258/california-revolutionize-cap-and-trade)] (Consulté le 18 mai 2017).



L'adoption du projet de loi n° 102, en mars 2017, a notamment permis la création du Conseil de gestion du Fonds vert dont l'une des missions est « d'encadrer la gouvernance du Fonds vert et d'assurer la coordination de sa gestion dans une perspective de développement durable, d'efficacité et de transparence<sup>50</sup> ». Il reste à voir si ce nouvel organisme viendra corriger les lacunes énoncées précédemment.

Les programmes financés par le Fonds vert doivent être évalués en fonction de leur potentiel de réductions d'émissions de GES ainsi que par rapport à la création, la sauvegarde et au maintien d'emplois. Une partie des sommes versées au Fonds vert pourrait être utilisée pour financer des mesures de transition juste ainsi que pour réorienter le développement économique des régions sur des bases plus durables.

## 2.5 Préciser les positions de la FTQ

Au fil des ans, la FTQ est devenue de plus en plus critique par rapport au marché du carbone (voir encadré). Après maintes considérations, nous constatons que le marché du carbone comporte beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages. En tant qu'outil néolibéral, il ne correspond pas à la vision de la FTQ qui privilégie des solutions collectives pour effectuer la transition vers une société et une économie sobres en carbone. Cela ne veut pas dire que nous nous opposons à tout mécanisme de tarification du carbone comme les taxes sur le carbone. Donner un prix au carbone doit effectivement faire partie de toute stratégie sérieuse de lutte contre les changements climatiques, mais il ne faut pas se fier uniquement aux forces du marché.

Le marché du carbone fera partie du paysage québécois au moins jusqu'en 2020. Au cours des prochaines années, le gouvernement devrait entamer des discussions pour déterminer quel sera son avenir. La FTQ devra donc prendre position. Veut-on s'y opposer par principe, considérant qu'il s'agit d'un outil qui s'inscrit dans le cadre du néolibéralisme? Préfère-t-on adopter une attitude pragmatique qui, tout en reconnaissant les importantes limites du marché du carbone, met de l'avant des propositions concrètes pour l'améliorer? Peu importe l'orientation retenue, nous pouvons formuler dès maintenant les revendications suivantes afin de rendre le marché du carbone plus acceptable :

1. Hausser de manière considérable le prix plancher des droits d'émission;
2. Prévoir des transferts aux ménages les moins nantis pour atténuer le caractère régressif du marché du carbone;
3. Évaluer les programmes financés par le Fonds vert en fonction de leur potentiel de réduction d'émissions de GES ainsi que par rapport à la création, à la sauvegarde et au maintien d'emplois;
4. Utiliser une partie des sommes versées au Fonds vert pour financer des mesures de transition juste et de diversification économique des régions;
5. Accompagner l'allocation gratuite de droits d'émission aux entreprises d'exigences en matière d'emplois et d'investissement;
6. Évaluer les impacts socio-économiques du marché du carbone, notamment en ce qui a trait à l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que pour la population des régions du Québec.

50. MDDELCC. *Conseil de gestion du Fonds vert*, [En ligne] [[www.mddelcc.gouv.qc.ca/ministere/fonds-vert/conseil-gestion-fonds-vert.htm](http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/ministere/fonds-vert/conseil-gestion-fonds-vert.htm)] (Consulté le 8 mai 2017).

## Évolution des positions de la FTQ sur le marché du carbone

- 2009 : « La FTQ est d'accord avec la mise en place du système de plafonnement et d'échange des droits d'émission de GES. Par contre, il nous semble important que tout soit mis en œuvre afin de minimiser les possibilités de spéculation dans l'opération d'une telle bourse du carbone<sup>1</sup>. »
- 2015 : « La FTQ ne se positionne pas contre le marché du carbone, mais le fait d'y avoir autant recours soulève plusieurs inquiétudes. [...] Nous demandons au gouvernement de réévaluer périodiquement la pertinence du marché du carbone afin de déterminer s'il s'agit toujours d'un outil efficace de la lutte contre le réchauffement climatique<sup>2</sup>. »
- 2016 : « La FTQ demeure extrêmement sceptique sur sa réelle efficacité et estime que ce mécanisme [NDLR : le marché du carbone] ne doit pas occuper une place prépondérante dans le coffre à outils du gouvernement<sup>3</sup>. »

1. FTQ. *Mémoire de la FTQ soumis à la Commission du transport et de l'environnement portant sur le document : Le Québec et les changements climatiques, quelle cible de réduction d'émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020 ?*, 2009, p.10.

2. FTQ. *Mémoire de la FTQ sur le document de consultation Cible de réduction d'émissions de gaz à effet de serre du Québec pour 2030, présenté à la Commission des transports et de l'environnement*, 2015, p.11-12.

3. FTQ. *Déclaration de politique sur les changements climatiques*, 31<sup>e</sup> Congrès, Montréal, 2016, p.9.

## SECTION 3

# LE COMMERCE INTERNATIONAL DANS LE CONTEXTE DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

### 3.1 Contexte

Avec une population de plus de huit millions de personnes, le Québec demeure une petite nation dont la vitalité économique dépend beaucoup des exportations. La FTQ n'est donc pas contre le commerce international. Nous nous positionnons également en faveur des accords de libre-échange, de façon conditionnelle toutefois au respect des droits fondamentaux du travail, à la protection de l'environnement et au maintien de la capacité de l'État d'agir dans l'intérêt public (voir encadré).

L'introduction de mesures pour la tarification du carbone, que ce soit avec une taxe ou un marché du carbone, suscite de nouvelles préoccupations en matière d'emploi et de commerce international. En effet, certaines industries au Québec sont très intenses en carbone, font face à une compétition internationale importante et ne disposent pas de technologies abordables pour réduire leurs émissions de GES<sup>51</sup>. On pense, entre autres, aux aciéries, aux raffineries, aux alumineries, aux usines de pâtes et papiers et aux cimenteries. On les appelle communément les industries exposées au commerce et intenses en émissions.

Au 31<sup>e</sup> Congrès (2016), la FTQ a adopté une résolution qui demande à la centrale et à ses syndicats affiliés d'encourager « dans le cadre des accords commerciaux internationaux la prise en compte des niveaux d'émissions de GES dans l'établissement des tarifs douaniers ». Cette revendication n'est pas sans soulever des

51. COSBEY, Aaron. « Border Carbon Adjustment », *Trade and Climate Change seminar*, 2008, p.2.

questions importantes, et ce, surtout par rapport aux positions de la FTQ en matière de commerce international et de libre-échange. La présente section a donc pour objectif de présenter cet enjeu et de proposer quelques pistes de réflexion pour préciser les positions de la centrale sur le sujet.

### 3.2 La tarification du carbone et le commerce international

De façon générale, on définit trois raisons qui poussent les États à avoir recours à des barrières commerciales afin d'atténuer l'effet de leurs politiques climatiques, en particulier pour la tarification du carbone<sup>52</sup>.

#### **Minimiser les risques de fuites de carbone**

D'abord, les États visent à minimiser les risques de fuites de carbone. Afin d'illustrer ce concept, prenons l'exemple d'une cimenterie au Canada. Celle-ci pourrait décider de délocaliser sa production dans un pays où les normes environnementales sont moins sévères, ce qui occasionnerait d'importantes pertes d'emplois. Au Canada, on continuera probablement de consommer autant de ciment, sauf que celui-ci sera importé plutôt que d'être produit localement. Dans un tel cas, on n'aura pas réussi à

52. Notons que ces arguments ont été développés spécifiquement pour l'ajustement carbone aux frontières, mais qu'ils sont applicables à tout type de barrière commerciale. CONDON, Madison et ADA IGNACIUK. « Border Carbon Adjustment and International Trade », *OECD Trade and Environment Working Papers*, Paris, 2013, p.5; COSBEY, Aaron, *et al.* « A guide for the Concerned: Guidance on the elaboration and implementation of border carbon adjustment », *Entwined*, Policy Report, 2012, p.7.



## La position de la FTQ en matière de commerce international

« La protection des emplois peut également se faire en amont, à partir des politiques commerciales et de la concurrence. La politique commerciale, qui donne lieu à la signature d'accords de libre-échange ou de partenariats économiques, fait partie de la panoplie d'outils de la politique industrielle pour des gouvernements qui cherchent à promouvoir les exportations.

La FTQ a toujours été en faveur de la signature de tels accords, de façon conditionnelle cependant. En aucun cas, ces ententes ne devraient limiter la capacité des États de développer leur société ou de réglementer dans l'intérêt public. De plus, la FTQ revendique que les accords commerciaux soient assujettis au respect des droits fondamentaux du travail et à la protection de l'environnement.

On se rappellera qu'à une certaine époque, les gouvernements protégeaient les industries locales avec des droits de douane et des quotas. Les accords de commerce international limitent grandement le recours à ces instruments. Néanmoins, les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des accords de libre-échange permettent encore de protéger temporairement des secteurs industriels si la hausse des importations met en péril la production nationale. Le Canada aurait pu recourir à ce genre de protection pour son industrie du vêtement, fortement concentrée au Québec. Le gouvernement fédéral a fait la sourde oreille aux revendications de la FTQ et du syndicat de ce secteur. »

Source : FTQ. *Fières et fiers d'être syndicalistes – Une FTQ d'actions et de solutions*, document d'appui, 28<sup>e</sup> Congrès, Québec, 2007, p.17.

réduire les émissions de GES à l'échelle mondiale. Pire encore, elles risquent d'augmenter considérablement que les modes de production pourraient être plus polluants à l'étranger, sans compter le transport supplémentaire qu'occasionne cette façon de faire. En somme, les fuites de carbone viennent donc non seulement miner l'efficacité des politiques climatiques des États, mais aussi les efforts de la communauté internationale dans la lutte contre les changements climatiques.

Autrement dit, le concept des fuites de carbone fait référence au fait que la mise en œuvre de politiques climatiques dans certains pays peut entraîner une augmentation des émissions de GES dans d'autres pays qui sont moins actifs en la matière<sup>53</sup>.

53. GODARD, Olivier. « L'ajustement aux frontières, condition de la crédibilité d'une politique européenne du climat ambitieuse », *Revue de l'OFCE*, n° 120, 2011, p.180.

Selon la Banque mondiale, ces risques sont importants lorsque le prix du carbone est élevé et que les politiques climatiques diffèrent de manière considérable d'un État à l'autre<sup>54</sup>. Sans tarification du carbone, on ne peut pas parler de fuites de carbone. Le fait que la production d'un bien quelconque – le ciment, l'acier ou l'aluminium – pollue davantage dans d'autres pays constitue un problème d'un autre ordre qui s'apparente plutôt à du *dumping* environnemental. Bien que la question des fuites de carbone ait fait l'objet d'un nombre élevé de publications, il n'y a pas d'évaluation empirique de l'ampleur du phénomène<sup>55</sup>.

54. BANQUE MONDIALE. *State and Trends of Carbon Pricing*, Washington 2015, p.14.

55. YOSHIDA, Satoshi. « Climate Change, Trade and Emissions Leakage: Trade Measures and Climate Agreements », *The Center for International Environment & Resource Policy*, n° 9, avril 2014, p.4.

Pour le moment, les risques que les entreprises quittent le Québec en raison de ses politiques climatiques semblent minimes, et ce, pour deux raisons. Premièrement, ce ne sont pas tous les secteurs de l'économie qui pourraient être affectés par la tarification du carbone. Selon la Commission de l'écofiscalité du Canada, cela toucherait seulement 1 % du PIB québécois<sup>56</sup>. Ces risques se limitent à quelques industries très intenses en carbone comme les aciéries, les raffineries, les alumineries, les usines de pâtes et papiers et les cimenteries. Deuxièmement, le marché du carbone alloue gratuitement la quasi-totalité des droits d'émission aux entreprises manufacturières. Autrement dit, le marché du carbone n'entraîne pas de coût supplémentaire pour le moment. Notons cependant que le nombre de droits d'émission fourni gratuitement diminuera progressivement de 1 à 2 % par année. Donc, cela devrait prendre plusieurs années avant que les fuites de carbone présentent un risque potentiel.

### **Maintenir la compétitivité des entreprises et protéger les emplois**

Ensuite, les États souhaitent maintenir la compétitivité des entreprises afin d'éviter la diminution de leurs parts de marché, les pertes d'emplois ainsi qu'une diminution des recettes fiscales. On craint que les politiques intérieures en matière de climat occasionnent une concurrence déloyale entre les entreprises établies localement et celles situées dans des pays dont les lois et les normes environnementales sont moins sévères. Plusieurs considèrent même que l'inaction en matière climatique constitue en quelque sorte une subvention indirecte aux entreprises intenses en carbone<sup>57</sup>.

Néanmoins, les politiques de tarification du carbone ou toute autre mesure de lutte contre les changements climatiques restent un facteur parmi tant d'autres dans la décision des entreprises de délocaliser leur production<sup>58</sup>. Plusieurs industries polluantes ont déjà quitté le Québec en raison de la mondialisation qui a provoqué la désindustrialisation des pays développés. Les entreprises brandissent régulièrement la menace de la délocalisation pour obtenir des concessions de la part des travailleuses et des travailleurs. Il est à prévoir qu'elles se servent des politiques climatiques comme d'un autre prétexte pour justifier leurs demandes. Comme démontré dans la section antérieure, les coûts associés au marché du carbone québécois sont loin d'être exorbitants, bien au contraire. Il faut donc faire preuve de prudence face à de tels arguments.

### **Inciter les États à en faire davantage**

Enfin, les barrières commerciales climatiques pourraient, selon certains, accentuer la pression sur les États inactifs afin qu'ils ratifient des traités sur le climat ou mettent sur pied des mesures de tarification du carbone. L'utilisation de barrières commerciales à cette fin reste toutefois très controversée. En effet, plutôt que de favoriser la coopération entre les États, une telle mesure pourrait provoquer l'effet inverse<sup>59</sup>. Considérant que le problème des changements climatiques est mondial, une telle coopération demeure nécessaire. Bien qu'imparfait à plusieurs égards, l'Accord de Paris sur le climat conclu lors de la COP21 constitue un pas dans la bonne direction. L'instauration unilatérale de barrières commerciales pourrait remettre en question la mise en œuvre de tels traités internationaux.

56. BEALE, Elizabeth, *et al.* « Tarification provinciale du carbone et pressions concurrentielles », *Commission de l'écofiscalité du Canada*, Montréal, 2015, p.14.

57. ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE ET PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT. *Commerce et changement climatique – Rapport établi par l'OMC et le PNUE*, Genève, 2009, p.111.

58. COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA. *Tarification provinciale du carbone et pressions concurrentielles*, novembre 2015, p.2.

59. COSBEY, Aaron, *et al.* « A guide for the Concerned: Guidance on the elaboration and implementation of border carbon adjustment », *Entwined*, Policy Report, 2012, p.9.

### 3.3 L'ajustement carbone aux frontières

Depuis plusieurs années, on observe l'émergence de propositions de barrières commerciales en raison de l'instauration de mesures visant à lutter contre les changements climatiques. Par exemple, des membres éminents du Parti républicain des États-Unis ont récemment recommandé l'adoption d'une taxe sur le carbone ainsi que des barrières commerciales qui visent, entre autres, à protéger la compétitivité des entreprises américaines<sup>60</sup>. Dans le cadre de son dernier plan d'action sur les changements climatiques, l'Ontario réfléchira aux outils à mettre en place pour protéger la compétitivité des entreprises dans un contexte où la tarification du carbone ira en augmentant<sup>61</sup>.

Malgré le fait qu'il existe plusieurs types de barrières commerciales pour tenir compte des niveaux d'émissions de GES des biens importés (voir encadré), c'est surtout l'ajustement carbone aux frontières<sup>62</sup> qui a fait l'objet de propositions et de recherches au cours des dernières années. C'est d'ailleurs ce qui est revendiqué par la grande majorité des organisations syndicales (voir section 3.4). Il semble y avoir un consensus assez large voulant que l'ajustement carbone aux frontières puisse être légal en vertu des règles du commerce international établies par l'Organisation mondiale du commerce<sup>63</sup>.

60. BAKER III, James A., *et al.* « The Conservative Case for Carbon Dividends », *Climate Leadership Council*, février 2017, p.1.

61. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ACTION EN MATIÈRE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE. *Plan d'action quinquennal de l'Ontario contre le changement climatique 2016-2020*, Ontario, Toronto, p.55, [En ligne] [[www.applications.ene.gov.on.ca/ccap/products/CCAP\\_FRENCH.pdf](http://www.applications.ene.gov.on.ca/ccap/products/CCAP_FRENCH.pdf)] (Consulté le 4 février 2017).

62. On parle également de mécanismes d'ajustement à la frontière, de compensation des prix du carbone aux frontières ou de mécanisme d'inclusion carbone.

63. Sans vouloir entrer dans les détails, la légalité de l'ajustement carbone aux frontières dépendra essentiellement de la façon dont il est conçu.

Ainsi, ce mécanisme semble tout à fait adéquat pour tenir compte « des niveaux d'émission de GES dans l'établissement des tarifs douaniers », comme stipulé dans la résolution n° 90 adoptée au 31<sup>e</sup> Congrès de la FTQ (2016).

L'ajustement carbone aux frontières a pour objectif que les biens importés et ceux produits localement soient tous deux soumis à une tarification du carbone qui soit équivalente. Autrement dit, on vise à ce que les règles du jeu soient équitables en matière de commerce international et à empêcher les fuites de carbone. Soulignons qu'il ne s'agit pas d'une mesure protectionniste qui vise à pénaliser certains pays dont les industries utilisent des processus de production plus polluants. L'ajustement carbone aux frontières peut autant s'appliquer aux importations, aux exportations ou aux deux. Il peut prendre la forme d'un tarif ou d'une obligation pour les entreprises étrangères de se procurer des droits d'émission sur un marché du carbone. Cette deuxième option apparaît toutefois passablement complexe<sup>64</sup>.

Pour illustrer ce mécanisme, prenons le cas hypothétique d'une aluminerie américaine qui serait assujettie à une taxe sur le carbone. Afin de ne pas être désavantagée par rapport à ses concurrents, elle recevra un remboursement de la taxe pour ce qui est exporté. En ce qui a trait aux importations d'aluminium aux États-Unis, on imposera une taxe qui équivaut à ce que l'entreprise aurait dû payer si elle était établie aux États-Unis. Tout aluminium, qu'il soit produit localement ou à l'étranger, devra donc s'acquitter de la taxe sur le carbone, ce qui permet de limiter les risques de fuites de carbone. Bien que le principe semble simple, la mise sur pied d'un ajustement carbone aux frontières est parsemée d'embûches (voir section 3.4).

64. PERSSON, Sofia. « Practical Aspects of Border Carbon Adjustment Measures », *ICTSD Global Platform on Climate Change, Trade and Sustainable Energy*, n° 13, 2010, p.20.

### Les différentes barrières commerciales

- Interdire l'importation de biens qui ne respectent pas certaines normes, notamment en matière d'efficacité énergétique ou d'intensité en carbone;
- Instaurer des quotas d'importation pour certains biens intenses en carbone, comme le ciment, l'aluminium ou l'acier;
- Augmenter les tarifs douaniers existants pour contrer le *dumping* environnemental pratiqué par certains pays dont les industries utilisent des processus de production très polluants;
- Imposer une taxe sur les moyens de transport internationaux (camions, avions, bateaux) afin tenir compte des coûts environnementaux associés à l'importation de biens.

Sources :

PAUWELYN, Joost. « U.S. Federal Climate Policy and Competitiveness Concerns: The Limits and Options of International Trade Law », *Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions*, avril 2007, p.12-18.

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE ET PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT. *Commerce et changement climatique – Rapport établi par l'OMC et le PNUE*, Genève, 2009, p.108-111.

### 3.4 Les enjeux reliés à l'ajustement carbone aux frontières

En théorie, la mise sur pied d'un ajustement carbone aux frontières permettrait de protéger les emplois dans les industries intenses en carbone et de réduire les risques de fuites de carbone. En pratique, toutefois, un tel mécanisme fait face à d'importantes difficultés.

#### ***Le marché du carbone québécois élimine déjà les risques de fuites de carbone***

Grâce à l'allocation gratuite de droits d'émission aux entreprises polluantes, le marché du carbone limite déjà les risques de fuites de carbone et les impacts sur la compétitivité des entreprises. Et comme la quantité de droits d'émission reçus gratuitement diminue de 1 à 2 % par année, de tels risques demeureront faibles au cours des prochaines années. En conséquence, l'allocation gratuite de la quasi-totalité des droits d'émission aux industries polluantes produit sensiblement le même effet que l'ajustement carbone aux frontières. Si l'on souhaite tout de même imposer des tarifs douaniers pour certains biens intenses en carbone, cela risque de poser problème. Dans un tel contexte, certains estiment que le maintien de l'allocation gratuite de la quasi-totalité des droits d'émission pourrait être considéré comme étant une subvention illégale en vertu des règles de l'Organisation mondiale du commerce<sup>65</sup>.

Si l'on souhaite respecter les règles du commerce international, il faut choisir entre l'ajustement carbone aux frontières ou l'allocation gratuite des droits d'émission dans le cadre du marché du carbone. C'est d'ailleurs ce qu'a fait la Californie dans son récent projet de loi visant à réformer son marché du carbone (voir section 2.4). Sans un dénouement de cette impasse, il

65. YOSHIDA, Satoshi. « Climate Change, Trade and Emissions Leakage: Trade Measures and Climate Agreements », *The Center for International Environment & Resource Policy*, n° 9, avril 2014, p.39-40.

devient difficile pour la FTQ de revendiquer activement l'instauration d'un ajustement carbone aux frontières dans le cadre actuel de ses positions en matière de commerce international et de libre-échange.

### **Une efficacité difficile à évaluer**

Autant que nous sachions, aucun État n'a instauré d'ajustement carbone aux frontières. Pour le moment, il est difficile de dire si cette mesure est efficace ou pas pour réduire les fuites de carbone. Et surtout, la mise sur pied d'une telle mesure pourrait entraîner des conséquences imprévues. Par exemple, l'imposition de coûts supplémentaires pour les matériaux de base importés pourrait désavantager certaines industries manufacturières à valeur ajoutée situées sur le territoire national<sup>66</sup>. Si ces dernières délocalisent leur production, des emplois seront perdus et on accentue le problème des fuites de carbone.

En outre, si le Canada décidait d'introduire unilatéralement un tel mécanisme, il est fort à parier qu'il n'aurait pas une grande influence sur la dynamique mondiale. Pour que l'ajustement carbone aux frontières soit un outil véritablement efficace, il nécessite une certaine coopération internationale<sup>67</sup>. Si les États-Unis se retiraient de l'Accord de Paris, ce qui est loin d'être improbable, les parties à ce traité (Union européenne, Canada, etc.) pourraient mettre sur pied un ajustement carbone aux frontières pour les exportations américaines intenses en carbone.

L'ajustement carbone aux frontières n'est donc pas une fin en soi. L'adoption de cet outil ne remet pas en question la nécessaire coopération entre les États dans la lutte contre les change-

ments climatiques. De plus, il ne doit pas empêcher le Canada de protéger temporairement certains secteurs avec des quotas ou des tarifs si la hausse des importations met en péril la production nationale dans une industrie.

### **Un couteau à double tranchant**

L'ajustement carbone à la frontière peut aller dans les deux sens. D'autres États pourraient utiliser ce mécanisme pour imposer des tarifs douaniers aux exportations québécoises considérant que, pour le moment, il n'y a pas vraiment de tarification du carbone s'appliquant au secteur industriel. Cela pourrait donc considérablement affecter les industries intenses en carbone. De plus, il faut craindre que la mise sur pied d'un tel mécanisme entraîne une guerre commerciale entre les pays. Dans le cas de l'Union européenne, on a évalué que la mise sur pied d'un ajustement carbone aux frontières permettrait de protéger les industries polluantes, mais qu'il pourrait entraîner des mesures de représailles dans d'autres secteurs, notamment pour les produits agricoles<sup>68</sup>. L'instauration d'un ajustement carbone aux frontières s'appliquant aux principaux partenaires commerciaux du Québec, notamment les États-Unis et la Chine, comporte donc une part de risque. Considérant que plus de 70 % des exportations québécoises vont vers les États-Unis, l'adoption de mesures de représailles serait désastreuse. La mise en place d'un ajustement carbone aux frontières doit donc tenir compte des impacts sur l'ensemble des secteurs d'activité économique au Québec et pas seulement pour ceux qui sont intenses en carbone.

66. COSBEY, Aaron. « Border Carbon Adjustment », *Trade and Climate Change seminar*, 2008, p.5.

67. YOSHIDA, Satoshi. « Climate Change, Trade and Emissions Leakage: Trade Measures and Climate Agreements », *The Center for International Environment & Resource Policy*, n° 9, avril 2014, p.25.

68. FOURÉ, Jean, Houssein GUIMBARD et Stéphanie MONJON. « Border Carbon Adjustment in Europe and Trade Retaliation: What would be the Cost for European Union ? », *CEPII Working Paper*, n° 2013-34, 2013.



## **Des difficultés majeures d'application**

Le principe de l'ajustement carbone aux frontières peut sembler simple, mais sa mise en œuvre fait face à de nombreuses difficultés. Assujettir l'ensemble des produits importés apparaît beaucoup trop complexe et coûteux. Prenons l'exemple d'une bicyclette importée des États-Unis. L'aluminium peut provenir de Chine, le cadre peut être fait au Mexique, l'assemblage peut être réalisé aux États-Unis et les autres pièces peuvent provenir de partout ailleurs dans le monde. Comment peut-on évaluer son empreinte écologique? Pour éviter ce problème, on propose de circonscrire ce mécanisme à certains matériaux de base en provenance d'industries exposées au commerce et intensives en émissions<sup>69</sup>. On pense par exemple au ciment, à l'aluminium ou à l'acier. Même en faisant ainsi, il demeure très difficile de mesurer avec exactitude les émissions de GES provenant de processus industriels. D'importants compromis devront probablement être consentis entre les coûts et l'efficacité d'une telle mesure<sup>70</sup>. Il faut donc choisir entre un système efficace qui nécessite beaucoup de ressources financières ou un système peu coûteux, mais moins efficace pour réduire les fuites de carbone.

En outre, le Québec ne peut pas mettre sur pied un ajustement carbone aux frontières parce que le commerce international est de compétence fédérale. Il faudra donc exercer des pressions politiques sur le gouvernement en place à Ottawa. Le fait que chacune des provinces a adopté ou adoptera prochainement ses propres politiques de tarification du carbone ne fait

qu'ajouter à la complexité de sa mise en œuvre. Même si Ottawa a récemment adopté un cadre visant à instaurer des normes minimales en la matière, comment va-t-on déterminer le niveau de l'ajustement carbone aux frontières dans un contexte où les politiques climatiques diffèrent d'une province à l'autre?

## **Un fardeau supplémentaire pour les pays en voie de développement**

D'un côté, les pays développés craignent que les mesures de protection du climat provoquent des délocalisations d'entreprises ou avantagent de façon indue les pays qui n'ont pas de stratégie pour réduire leurs émissions de GES. De l'autre côté, les pays en voie de développement craignent que les pays développés limitent leur croissance en instaurant des barrières commerciales basées sur des considérations environnementales.

Selon plusieurs, l'ajustement carbone aux frontières entrerait en opposition avec les principes de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques dont le Canada est partie prenante (voir encadré)<sup>71</sup>. En effet, ce traité prévoit que les États ont des responsabilités communes mais différenciées dans la lutte contre les changements climatiques. Ainsi, les pays développés doivent fournir des efforts supplémentaires considérant qu'ils ont largement causé le réchauffement climatique. L'instauration d'un ajustement carbone aux frontières pour les produits intenses en carbone pourrait directement pénaliser les pays en voie de développement<sup>72</sup>. Si l'ajustement carbone aux frontières s'applique aux pays en voie de développement, cela soulève des enjeux de

69. CONDON, Madison et Ada IGNACIUK. « Border Carbon Adjustment and International Trade. A literature review », *OECD Trade and Environment Working Papers*, 2013, OCDE, Paris, p.12; COSBEY, Aaron, *et al.* « A guide for the Concerned: Guidance on the elaboration and implementation of border carbon adjustment », *Entwined*, Policy Report, 2012, p.13.

70. PERSSON, Sofia. « Practical Aspects of Border Carbon Adjustment Measures », *ICTSD Global Platform on Climate Change, Trade and Sustainable Energy*, n° 13, 2010.

71. COSBEY, Aaron, *et al.* « A guide for the Concerned: Guidance on the elaboration and implementation of border carbon adjustment », *Entwined*, Policy Report, 2012, p.10.

72. CONDON, Madison et Ada IGNACIUK. « Border Carbon Adjustment and International Trade. A literature review », *OECD Trade and Environment Working Papers*, 2013, OCDE, Paris, p.10.

solidarité internationale et remet en cause le respect de certains principes de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

### **Extraits de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques**

Article 3.1 : « Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes. »

Article 3.5 : « Il convient d'éviter que les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques, y compris les mesures unilatérales, constituent un moyen d'imposer des discriminations arbitraires ou injustifiables sur le plan du commerce international, ou des entraves déguisées à ce commerce. »

Source : NATIONS UNIES. *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 1992, [En ligne] [[unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf)] (Consulté le 8 mai 2017).

## **3.5 Préciser les positions de la FTQ**

On le constate, la mise en œuvre de l'ajustement carbone aux frontières fait face à quelques difficultés, ce qui ne signifie pas que cet outil doit être rejeté. Parmi les organisations syndicales des pays développés, un consensus se dégage quant à la nécessité d'instaurer un tel mécanisme afin d'empêcher les fuites de carbone et de protéger les emplois dans les industries polluantes (voir encadré). On remarque toutefois que la Confédération syndicale internationale (CSI) semble adopter une position plus prudente à ce sujet. L'analyse des positions des syndicats fait ressortir trois importantes différences qui, à leur tour, soulèvent trois questions de discussions.

### **1. Quelle est la finalité de l'ajustement carbone aux frontières ?**

Certaines organisations veulent utiliser cet outil uniquement pour réduire les risques de fuites de carbone causés par la tarification du carbone. Au Québec, l'allocation gratuite des droits d'émission dans le cadre du marché du carbone atteint déjà cet objectif. D'autres favorisent son utilisation pour protéger la compétitivité des entreprises ou tenir compte du fait que les processus de production dans les autres pays sont plus polluants. Cette utilisation semble davantage controversée considérant qu'elle pourrait provoquer une guerre commerciale entre les États. De plus, la protection de certaines industries grâce à l'ajustement carbone aux frontières comporte un risque de mesures de représailles envers d'autres secteurs de l'économie. La prudence est de mise.

## ***2. Est-ce que l'ajustement carbone aux frontières doit se conformer aux règles du commerce international?***

Des organisations syndicales souhaitent que l'ajustement carbone aux frontières s'inscrive dans le cadre des règles du commerce international alors que d'autres estiment que les États doivent les ignorer. Pour la FTQ, les règles du commerce international ainsi que les accords de libre-échange ne devraient pas empêcher les États de prendre des décisions en fonction de l'intérêt public. Fait-on face à une situation qui nécessite que l'on ignore ces règles afin de protéger l'intérêt public?

## ***3. Est-ce que l'ajustement carbone aux frontières constitue une mesure de dernier recours ou une nécessité dès lors que l'on tarife le carbone?***

Certains estiment que l'ajustement carbone aux frontières constitue une mesure de dernier recours. D'autres affirment qu'il est nécessaire dès que l'on met sur pied des mécanismes de tarification du carbone. Considérer cette mesure comme un dernier recours apparaît plus en phase avec les positions de la FTQ en matière de commerce international. Peu importe la réponse à cette question, la FTQ continuera de militer pour que la transition soit juste pour les travailleurs et les travailleuses ainsi que les communautés du Québec.



## **Les positions des organisations syndicales sur l'ajustement carbone aux frontières**

**Congrès du travail du Canada (CTC) :** « Si le Canada doit tarifier le carbone dans le cadre d'un régime de plafonnement et d'échanges, un régime distinct de tarification du carbone doit être établi à l'égard des importations. Ce dernier permettrait de voir à ce que les producteurs étrangers, et particulièrement les multinationales, paient le prix associé à la teneur en carbone des marchandises qu'ils nous envoient<sup>1</sup>. »

**Confédération syndicale internationale (CSI) :** « Les risques liés à la fuite de carbone doivent être atténués à travers une approche multilatérale prudente. De nombreux syndicats soutiennent les mécanismes d'ajustements aux frontières en tant que réponse aux risques de fuites, eu égard à l'exposition actuelle et potentielle des industries à la concurrence internationale venant de pays qui ne s'engagent pas dans une démarche de réductions de GES. Il est indispensable de prendre en compte les effets potentiels de mécanismes d'ajustement aux frontières sur le commerce international et les économies des pays en développement, les répercussions de l'internationalisation du coût réel du transport des marchandises et les effets d'une relocalisation des industries polluantes dans des pays en développement qui ne disposent pas de mécanismes d'atténuation adaptés<sup>2</sup>. »

**Unifor :** « Les systèmes de tarification du carbone au Canada devraient comprendre des mesures afin d'appliquer des «ajustements du prix du carbone aux frontières» aux produits entrant au Canada ou dans les provinces et provenant de juridictions sans tarification du carbone ou aux tarifs inférieurs, et aucune disposition d'un accord commercial ne devrait limiter la capacité des Canadiennes et Canadiens à s'assurer que les industries canadiennes ne soient pas perdantes<sup>3</sup>. »

**Confédération européenne des syndicats (CES) :** « En dernier ressort, il y aurait lieu de prendre des mesures d'ajustement aux frontières prévoyant une compensation pour les industries exportatrices soumises à un surcoût induit par le cadre européen climat et énergie 2030 et qui sont en concurrence sur les marchés internationaux avec des compagnies qui ne sont pas exposées à des coûts similaires. Ceci, en conformité avec les règles du commerce international<sup>4</sup>. »

**IndustriAll :** « La législation en matière de climat doit comprendre des dispositions vigoureuses en matière de concurrence internationale afin de s'assurer que les pays qui n'ont pas de programme de réduction d'émissions de GES n'obtiennent pas un avantage indu. De telles dispositions devraient inclure un ajustement carbone aux frontières pour les produits intenses en énergie lorsqu'ils sont produits pour les marchés d'exportation<sup>5</sup>. » (traduction libre)

**Confédération générale du travail (CGT) :** « Pour sauvegarder l'emploi dans les industries européennes fortement émettrices, il est proposé d'instaurer un ajustement carbone aux frontières. Cet ajustement pourrait se traduire par une obligation pour les importateurs de se porter acquéreurs de droits d'émission dans des conditions identiques à celle des producteurs nationaux<sup>6</sup>. »

**Métallos (Canada) :** « Pour résoudre la question du transfert des émissions de carbone et veiller à ce que les consommateurs et les producteurs industriels assument tous deux la responsabilité de réduire les émissions, le Syndicat des Métallos soutient que le gouvernement fédéral doit imposer des ajustements carbone aux frontières. Les provinces canadiennes, notamment le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique, ont toutes instauré divers mécanismes de tarification du carbone. L'Ontario et le Québec, qui font tous deux partie de la Western Climate Initiative (WCI), comme plusieurs autres États américains, accordent actuellement des exemptions liées aux valeurs limites d'émissions à leurs industries énergivores tributaires du commerce, comme la fabrication de l'acier. Il s'agit seulement d'une solution à court terme permettant de protéger les secteurs qui fournissent des emplois syndiqués et bien rémunérés. Une solution plus globale et à plus long terme comprendrait des ajustements aux frontières sur les produits fabriqués dans des États où les processus sont moins écologiques et la main-d'œuvre est bon marché<sup>7</sup>. »

Sources :

1. CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA. *Le CTC adopte une déclaration demandant des engagements sérieux à la veille du Sommet de l'ONU sur le climat*, 19 novembre 2015, [En ligne] [[congresdutravail.ca/news/news-archive/le-ctc-adopte-une-d%C3%A9claration-demandant-des-engagements-s%C3%A9rieux-%C3%A0-la-veille-du](http://congresdutravail.ca/news/news-archive/le-ctc-adopte-une-d%C3%A9claration-demandant-des-engagements-s%C3%A9rieux-%C3%A0-la-veille-du)] (Consulté le 8 mai 2017).
2. CONFÉDÉRATION SYNDICALE INTERNATIONALE. *Les syndicats et le changement climatique – Équité, justice et solidarité dans la lutte contre le changement climatique*, 2008, p.7, [En ligne] [[www.ituc-csi.org/IMG/pdf/TradeUnions\\_ClimateChange\\_COP14\\_FR.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/TradeUnions_ClimateChange_COP14_FR.pdf)] (Consulté le 22 mai 2017).
3. UNIFOR. *Plans d'action sur le climat, la sécurité d'emploi et la transition, Résolutions*, 2<sup>e</sup> Congrès, Ottawa, 2016, p.82-83, [En ligne] [[www.unifor.org/sites/default/files/attachments/2016\\_resolutions\\_0.pdf](http://www.unifor.org/sites/default/files/attachments/2016_resolutions_0.pdf)] (Consulté le 22 mai 2017).
4. CONFÉDÉRATION EUROPÉENNE DES SYNDICATS. *Le paquet « énergie-climat » en Europe pour la période 2020-2030 : les priorités de la CES pour une transition juste (position de la CES)*, adoptée par le Comité exécutif de la CES du 21-22 octobre 2014, [En ligne] [[www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/document/files/fr-energy-climate-package-europe-2020-2030.pdf](http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/document/files/fr-energy-climate-package-europe-2020-2030.pdf)] (Consulté le 8 mai 2017).
5. INDUSTRIALL. *Emission reduction and job creation: The COP21 Conference and the role of industrial labour*, p.4 [En ligne] [[www.industriall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/Sustainability/industriall\\_global\\_industriall\\_europe\\_joint\\_declaration\\_on\\_cop21\\_en.pdf](http://www.industriall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/Sustainability/industriall_global_industriall_europe_joint_declaration_on_cop21_en.pdf)] (Consulté le 8 mai 2017).
6. CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DU TRAVAIL. « Lettre au président français de la Cop21 », *Lettre d'information quotidienne de la délégation CGT à la Cop21*, n° 10, 8 décembre 2015, [En ligne] [[cgt.fr/IMG/pdf/info\\_du\\_jour\\_no10\\_8dec2015.pdf](http://cgt.fr/IMG/pdf/info_du_jour_no10_8dec2015.pdf)] (Consultée le 8 mai 2017).
7. SYNDICAT DES MÉTALLOS. *Assurer la viabilité du secteur de la fabrication – Une politique industrielle pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, octobre 2016, p.12, [En ligne] [[www.usw.ca/fr/nouvelles/publications/politique-recherche-et-soumissions/story-document/ManuPolicy-FR.pdf](http://www.usw.ca/fr/nouvelles/publications/politique-recherche-et-soumissions/story-document/ManuPolicy-FR.pdf)] (Consulté le 8 mai 2017).

