



POUVOIR NOURRIR
POUVOIR GRANDIR

L'Union des producteurs agricoles

COMMENTAIRES PRÉSENTÉS PAR L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

AU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE L'AGRICULTURE ET DES FORÊTS

Consultation relative à la Loi sur la tarification de la pollution causée par
les gaz à effet de serre

Le 22 mai 2018



Maison de l'UPA
555, boul. Roland-Therrien
Bureau 100
Longueuil (Québec) J4H 3Y9
450 679-0530
upa.qc.ca

TABLE DES MATIÈRES

L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES	4
1 CONTEXTE	5
2 FAISABILITÉ DE L'APPLICATION D'UNE TELLE REDEVANCE DANS UN CONTEXTE AGRICOLE ET AGROALIMENTAIRE	5
3 CLARTÉ DES DÉFINITIONS RELATIVES À L'« ACTIVITÉ AGRICOLE ADMISSIBLE » ET À UN « COMBUSTIBLE AGRICOLE ADMISSIBLE »	7
4 APPLICATION D'UNE REDEVANCE SUR LE CARBONE ET DIMINUTION DES GES DU SECTEUR AGRICOLE.....	8
5 MOYENS MIS EN ŒUVRE PAR LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX POUR EXEMPTER LES SECTEURS AGRICOLE ET AGROALIMENTAIRE D'UNE TELLE REDEVANCE IMPOSÉE À LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT DE COMBUSTIBLES	10

L'Union des producteurs agricoles

Au fil de son histoire, l'Union des producteurs agricoles (UPA) a travaillé avec conviction à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, la protection du territoire agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc. Depuis sa fondation, l'UPA contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

L'action de l'UPA et de ses membres s'inscrit d'abord au cœur du tissu rural québécois. Elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Bien ancrés sur leur territoire, les 41 406 agriculteurs et agricultrices québécois exploitent 28 194 entreprises agricoles, majoritairement familiales, et procurent de l'emploi à 56 500 personnes. Chaque année, ils investissent 547 M\$ dans l'économie régionale du Québec.

En 2016, le secteur agricole québécois a généré 8,3 G\$ de recettes, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales.

Les 30 000 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 350 M\$ générant un chiffre d'affaires de 2,5 G\$ par la transformation de leur bois.

4

L'action de l'UPA trouve aussi des prolongements sur d'autres continents par ses interventions dans des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques pour défendre le principe de l'exception agricole dans les accords de commerce, ou en Afrique pour développer la mise en marché collective par l'entremise d'UPA Développement international. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'ensemble des producteurs et productrices agricoles et forestiers a fait connaître l'agriculture et la forêt privée du Québec au Canada et au monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 12 fédérations régionales et 27 groupes spécialisés. Elle compte sur l'engagement direct de plus de 2 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs.

Pour l'UPA, POUVOIR NOURRIR, c'est nourrir la passion qui anime tous les producteurs; c'est faire grandir l'ambition d'offrir à tous des produits de très grande qualité. POUVOIR GRANDIR, c'est être l'union de forces résolument tournées vers l'avenir. **POUVOIR NOURRIR POUVOIR GRANDIR**, c'est la promesse de notre regroupement.

1 Contexte

Les changements climatiques représentent une menace majeure pour l'équilibre des écosystèmes et constituent, à ce titre, l'un des enjeux environnementaux les plus préoccupants à l'échelle planétaire. La communauté scientifique fait aussi consensus à propos de l'origine anthropique du phénomène qui est essentiellement lié aux émissions de gaz à effet de serre (GES) découlant de l'usage des énergies fossiles. Devant pareil constat, il est impératif de revoir nos façons de faire et de bâtir une économie plus sobre en carbone.

L'UPA salue donc l'opportunité qui lui a été offerte de présenter ses commentaires sur le projet de loi sur la tarification de la pollution causée par les GES¹ au Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts (Comité). Comme elle l'a déjà fait lors de la consultation menée par le gouvernement fédéral à l'été 2017, l'UPA réitère ses réserves par rapport à l'approche proposée par le gouvernement fédéral en matière de tarification du carbone. En revanche, elle se concentre dans le présent document sur les réponses aux questions des membres du Comité sur les éléments suivants :

- faisabilité de l'application d'une telle redevance dans un contexte agricole et agroalimentaire;
- clarté des définitions relatives à l'« activité agricole admissible » et à un « combustible agricole admissible »;
- application d'une redevance sur le carbone et diminution des GES du secteur agricole;
- moyens mis en œuvre par les gouvernements provinciaux pour exempter les secteurs agricole et agroalimentaire d'une telle redevance imposée à la chaîne d'approvisionnement de combustibles.

2 Faisabilité de l'application d'une telle redevance dans un contexte agricole et agroalimentaire

Dans ses commentaires au gouvernement fédéral déposés le 29 juin 2017, l'UPA soulignait que le secteur agricole canadien est déjà confronté à l'existence de plusieurs politiques de tarification du carbone établies à l'échelle provinciale.

À l'heure actuelle, plus de 70 % des exploitations agricoles au Canada sont situées dans des provinces ayant un système de tarification du carbone². *A priori*, les propositions législatives du gouvernement fédéral ne s'appliqueraient pas dans ces provinces, leur système de tarification du carbone répondant déjà aux exigences minimales du cadre fédéral.

En effet, au Québec, les producteurs agricoles subissent une hausse du coût des énergies fossiles en raison de la tarification du carbone par le gouvernement provincial depuis plus de 10 ans. Dès 2007, le Québec a mis en place une redevance sur les carburants et les combustibles fossiles afin d'alimenter le Fonds vert. Les producteurs agricoles du Québec n'ont pas bénéficié

¹ Projet de loi C-74, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 février 2018 et mettant en œuvre d'autres mesures.

² La Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario et le Québec.

d'une exemption de cette redevance. En 2013, le gouvernement du Québec a fait le choix de mettre sur pied un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES visant les plus grands émetteurs. Depuis le 1^{er} janvier 2015, les distributeurs d'énergies fossiles exerçant leurs activités au Québec sont soumis au système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES et la redevance sur les carburants fossiles a été abolie.

Ces distributeurs de combustibles et de carburants fossiles transmettent intégralement le coût d'acquisition de leurs droits d'émission de GES à leur clientèle, y compris à celle du secteur agricole. **Les producteurs agricoles et forestiers québécois font donc face à l'application de la tarification du carbone sur leur consommation de combustibles fossiles depuis de nombreuses années, et ce, sans aucune exemption, contrairement à d'autres provinces.** Cette tarification alourdit les charges d'exploitation des producteurs agricoles québécois, sans qu'ils puissent bénéficier d'un mécanisme de compensation adéquat. Ce système précède les règles proposées par le gouvernement fédéral en mai 2017, qui imposent aux provinces l'établissement d'un prix minimal pour le carbone ainsi que l'atteinte de cibles de réduction. Dans la mesure où le mécanisme en place au Québec surpasse les exigences minimales du gouvernement fédéral, il pourrait être intégralement maintenu. Cette situation pose donc des enjeux particuliers pour les producteurs agricoles québécois.

Si les prix observés lors des enchères de février 2018 sur le marché du carbone³ se maintiennent, alors le coût supplémentaire pourrait atteindre 36 M\$⁴ en 2018 pour les producteurs agricoles québécois, pour les combustibles liés à la machinerie agricole utilisée à la ferme. Cette somme représente autant d'argent dont les producteurs agricoles ne disposent pas pour moderniser leurs équipements et investir dans leur exploitation, y compris en matière d'efficacité énergétique. L'impact est ainsi réel et non négligeable. Si la tendance à la hausse des prix du carbone se maintient, ce coût additionnel épongé par les producteurs agricoles québécois augmentera au cours des prochaines années. Étant donné l'absence, pour le moment, de combustibles alternatifs pour le secteur agricole et la faible élasticité-prix de la consommation de carburant dans le secteur agricole, cet élément continuera à peser négativement sur la compétitivité du secteur agricole québécois par rapport à celui des autres provinces, mais aussi par rapport aux concurrents internationaux qui ne sont pas soumis à un mécanisme de tarification du carbone.

³ Depuis le 1^{er} janvier 2014, les participants aux systèmes d'échange de droits d'émission du Québec et de la Californie peuvent échanger des unités d'émission entre eux. Ils ont été rejoints par les participants de l'Ontario depuis le 1^{er} janvier 2018.

⁴ Montant estimé en fonction d'un prix de 18 \$ par tonne de CO₂ (1) et d'émissions annuelles dues à l'utilisation de combustibles fossiles sur les fermes québécoises de 2 M de tonnes de CO₂ (2).

Sources : (1) Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), 2018. *Vente aux enchères conjointe n° 14 de février 2018, rapport sommaire des résultats*. Le prix de vente final était de 18,44 \$ par unité d'émission. (2) Cette évaluation considère la donnée de Statistique Canada relative aux émissions de GES du secteur agricole (2,0 Mt éq. CO₂).

3 Clarté des définitions relatives à l'« activité agricole admissible » et à un « combustible agricole admissible »

Même en tenant compte du fait que le cadre fédéral ne semblerait pas s'appliquer au Québec, dans l'état actuel des choses, les définitions des activités agricoles utilisées dans le projet de loi déposé par le gouvernement du Canada posent problème selon l'UPA.

Dans le projet de loi sur la tarification de la pollution causée par les GES, l'agriculture comprend « la culture du sol, l'élevage ou l'exposition d'animaux de ferme, l'entretien de chevaux de course, l'élevage de la volaille, l'élevage des animaux à fourrure, la production laitière, la pomoculture et l'apiculture » (nos soulignés). À titre de comparaison, selon la Loi concernant la taxe sur les carburants du Québec, l'agriculture est définie comme « la culture du sol, l'élevage ou l'exposition d'animaux de ferme, l'entretien de chevaux de course, l'élevage de la volaille, l'élevage des animaux à fourrure, la production laitière, la culture fruitière, l'apiculture et l'acériculture⁵ » (nos soulignés). L'UPA observe que certains secteurs de production sont inclus dans la définition plus stricte de l'agriculture proposée dans le projet de loi du gouvernement fédéral. Par exemple, l'acériculture, les cultures fruitières (à l'exception des pommes et des poires) ou l'horticulture seraient soumises à la tarification du carbone selon le gouvernement fédéral, alors que la plupart des autres secteurs de production en seraient exemptés.

Par ailleurs, les définitions de combustible agricole admissible et de machinerie agricole admissible font que certains combustibles, comme le propane et le gaz naturel, et l'utilisation de combustibles fossiles pour l'alimentation de certains équipements servant au chauffage ou au refroidissement de bâtiment ne seraient pas admissibles à une éventuelle exemption de la redevance. Il s'agit, là aussi, d'un enjeu d'équité entre producteurs agricoles puisque de tels équipements peuvent être tout aussi indispensables à la production agricole, dans certains secteurs, que la machinerie et les combustibles utilisés pour les travaux aux champs.

L'UPA recommande de revoir ces définitions afin :

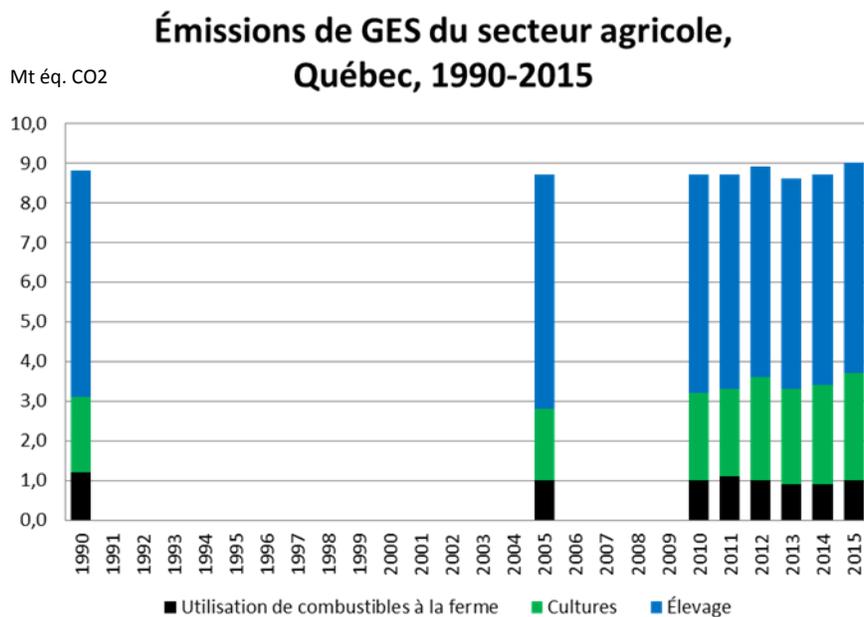
- **d'élargir la définition d'activité agricole admissible pour que tous les secteurs de productions soient inclus;**
- **d'élargir la définition de combustible agricole admissible et de machinerie agricole admissible afin que tous ceux utilisés pour les besoins des exploitations agricoles soient inclus.**

⁵ Source : LégisQuébec, 2018. Loi concernant la taxe sur les carburants, version à jour au 1^{er} mars 2018.

4 Application d'une redevance sur le carbone et diminution des GES du secteur agricole

Un autre enjeu de l'application d'une redevance carbone sur le secteur agricole est son efficacité en matière de réduction des émissions de GES du secteur agricole. La figure 1 permet de remettre en contexte certains éléments à cet égard.

Figure 1. Émissions GES du secteur agricole, Québec, 1990-2015



Source : Environnement et Changement climatique Canada, *Rapport d'inventaire national, 1990-2015, sources et puits de gaz à effet de serre au Canada*, partie 3, annexe 12.

Tout d'abord, on peut y constater que les émissions de GES du secteur agricole québécois sont demeurées relativement stables, avec une augmentation de 2,3 % sur la période 1990-2015. Sur la même période, le revenu net total des exploitations québécoises a augmenté de 42 %, tandis que les recettes monétaires totales augmentaient de 115 %⁶. Cette performance implique donc une forte réduction de l'intensité des émissions en GES du secteur agricole québécois.

On note, par ailleurs, que les émissions de GES liées à l'utilisation de combustibles à la ferme ne représentent qu'une faible part des émissions du secteur agricole, soit 11 % en 2015. Si l'objectif de la redevance carbone est de fournir un incitatif à la réduction des émissions de GES, il est donc peu probable que cela ait un effet très important dans le secteur agricole québécois, d'autant plus qu'il existera vraisemblablement une part incompressible pour les combustibles fossiles utilisés sur les exploitations agricoles. En effet, le secteur agricole ne dispose actuellement pas de solution de rechange aux énergies fossiles pour bon nombre d'usages. Si le citoyen peut faire le choix du transport en commun ou d'un véhicule électrique, l'agriculteur est encore contraint au moteur à explosion pour la majeure partie de ses travaux. Pour certains

⁶ Source : CANSIM, Tableau 002-0009.

usages (ex. : séchage du grain, production de sirop d'érable, force motrice pour le pompage), l'accès au réseau électrique triphasé permettrait de remplacer les énergies fossiles. Cependant, malgré l'électrification rurale dans les années 60 et 70, le nombre de producteurs n'ayant pas accès au triphasé en région reste élevé. En effet, le réseau de distribution électrique en triphasé ne constitue que 40 % du réseau de distribution québécois. L'extension du réseau triphasé et du réseau de distribution du gaz naturel est donc une priorité pour les producteurs agricoles du Québec. Elle permettrait le remplacement de certains équipements utilisant du diesel ou du mazout par des équipements électriques plus efficaces et plus économes ou fonctionnant au gaz naturel. Ceci contribuerait aussi à la compétitivité du secteur agricole tout en favorisant la transition énergétique et la réduction des émissions de GES sur les exploitations agricoles.

Parallèlement, on observe sur cette figure qu'une grande majorité (90 %) des émissions de GES du secteur agricole québécois est liée à des phénomènes biologiques, soit les émissions liées aux élevages et aux cultures. Or, ces émissions sont à la fois relativement plus difficiles à mesurer et plus difficiles à réduire que les émissions liées à l'usage de combustibles fossiles. La réduction de ces émissions d'origine biologique passe avant tout par l'investissement en recherche et développement (R-D), la diffusion des résultats de cette R-D auprès des producteurs agricoles et l'investissement dans les exploitations agricoles. La mise en place d'une redevance sur les combustibles fossiles ne répond pas à ces besoins.

Le marché du carbone pourrait éventuellement permettre de contribuer à la réduction des émissions de GES du secteur agricole et forestier en proposant des projets de compensation. La réalisation d'un projet de crédits compensatoires doit cependant être encadrée par un protocole reconnu.

Alors que des protocoles existent dans le secteur forestier, la mise en place de protocoles pour le secteur agricole est en retard par rapport à l'instauration de la tarification du carbone, et les différents paliers de gouvernement (fédéral et provincial) devraient collaborer plus activement avec les organisations de producteurs agricoles afin de favoriser la participation de ces derniers au marché du carbone. Celle-ci passe aussi par la réduction des coûts de transaction sur le marché du carbone. Cette réduction serait possible en adaptant les règles du système des crédits compensatoires au contexte agricole.

Il est à noter que les propriétaires de boisés privés font face aussi à des barrières de coûts d'entrée sur le marché du carbone en raison de la taille de leurs projets. **Il y aurait donc lieu de prévoir des dispositions permettant une approche collective, soit l'agrégation des projets agricoles et forestiers de réduction des GES et la vérification d'un échantillon représentatif des projets agrégés.** À défaut de cela, le marché du carbone demeurera inaccessible pour la plupart des fermes aux conditions et aux prix actuels du marché.

5 Moyens mis en œuvre par les gouvernements provinciaux pour exempter les secteurs agricole et agroalimentaire d'une telle redevance imposée à la chaîne d'approvisionnement de combustibles

Certaines provinces, comme la Colombie-Britannique et l'Alberta, ont décidé d'exempter les agriculteurs de la taxe carbone sur les carburants (essence et diesel), respectivement en 2014 et en 2017⁷. Par ailleurs, ces deux provinces ont également accordé un allègement de la tarification du carbone sur le gaz naturel utilisé dans le secteur serricole. Ceci s'explique notamment par le fait que, dans ces provinces, le CO₂ produit par la combustion du gaz naturel dans le secteur serricole est fréquemment récupéré afin de maintenir une atmosphère artificielle favorisant la croissance des plants dans les serres. Ainsi, une part importante du CO₂ issue de cette combustion n'est pas émise directement dans l'atmosphère. Des pratiques similaires sont observées dans certaines serres du Québec sans qu'elles bénéficient du même allègement sur la tarification du carbone. L'exemption de la taxe sur le carbone entraîne ainsi actuellement une disparité de traitement entre producteurs agricoles d'une province à l'autre.

Le Québec a choisi de ne pas exempter le secteur agricole de la tarification du carbone. Les moyens mis en œuvre par les gouvernements provinciaux sont donc très inégaux. Au Québec, la tarification du carbone a clairement affecté le secteur agricole québécois sans que ce dernier n'ait un retour de balancier satisfaisant⁸.

Le cadre présenté par Environnement et Changement climatique Canada prévoit, pour sa part, un allègement de la redevance sur le carbone pour l'essence et le combustible diesel utilisés aux fins de certaines activités agricoles.

Comme l'UPA l'a indiqué plus tôt, dans la mesure où le mécanisme en place au Québec surpasse les exigences minimales du gouvernement fédéral, il pourrait être intégralement maintenu. Si le cadre fédéral proposé était appliqué, conjointement avec le maintien du *statu quo* réglementaire au Québec, les producteurs agricoles québécois seraient les seuls, avec ceux de l'Ontario, pour lesquels une tarification du carbone s'appliquerait. Par conséquent, la proposition actuelle du gouvernement fédéral cristallise les disparités de traitement entre producteurs agricoles à travers le Canada.

⁷ La réglementation proposée par le Manitoba en 2018 exempterait aussi les producteurs agricoles de cette province de la taxe sur le carbone.

⁸ Selon le bilan à mi-parcours du plan d'action sur les changements climatiques du gouvernement du Québec, seuls 2,3 M\$ ont été réinvestis de 2013 à 2017 pour des efforts de réduction des émissions de GES en agriculture. Ces efforts concernent la gestion des cultures, des élevages et des sols.
Source : MDDELCC, 2018 (*Ibid*).

De ce fait, s'il est possible d'appliquer une redevance sur le carbone, l'expérience des producteurs agricoles québécois au sein du Canada montre que ceci a des impacts sur la compétitivité de ce secteur économique. Les enjeux de compétitivité soulevés ici sont évidemment les mêmes si l'on prend en compte les produits agricoles venant de pays ou de territoires qui ne sont pas soumis à une forme de tarification du carbone.

Que ce soit pour la partie des combustibles fossiles, dont une part est encore incompressible en l'absence d'avancées technologiques marquées, ou parce que 90 % des GES du secteur agricole sont d'origine biologique, le secteur agricole détient des caractéristiques particulières en matière de GES qui justifient une approche spécifique.

Étant donné ce qui précède, l'UPA recommande qu'à défaut d'une exemption de la tarification du carbone, il est primordial que celle-ci soit neutre du point de vue des revenus des producteurs agricoles. Dans le contexte du cadre fédéral sur la tarification du carbone, ceci comprend une meilleure coordination entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, mais aussi entre les différents ministères et les différentes agences gouvernementales. Selon l'UPA, il est de la responsabilité du gouvernement fédéral de s'assurer de l'équité interprovinciale des systèmes de tarification du carbone pour les producteurs agricoles, le cas échéant, en établissant un mécanisme de compensation. Un tel système de compensation pourrait correspondre, par exemple, à un programme d'investissement ciblant l'efficacité énergétique ou la substitution d'énergies fossiles ou des crédits d'impôt.