

## Canada

# Partenariats, emplois durables et neutralité carbone : les syndicats et la transition juste

*Axel MAGNAN*

Le Canada se caractérise par l'importance économique de ses secteurs industriels polluants. Le pays a eu un engagement tardif sur les questions environnementales, avant de lancer une politique volontariste après 2015. Les organisations syndicales s'y démarquent par un engagement en faveur des politiques de transition juste et de partenariats avec les organisations écologistes. Le cas agricole et la loi de décarbonation de 2021 illustrent les défis récents posés aux syndicats canadiens.

Canada is distinguished by economic importance and by its polluting industrial sectors. The country has been late to commit to tackling environmental issues, eventually launching a voluntarist policy after 2015. Union organisations are conspicuous in their engagement in support of policies promoting a just transition and partnerships with ecological organisations. The agriculture sector and the carbon emissions legislation of 2021 illustrate the recent challenges facing Canadian trade unions.

*Axel Magnan est  
chercheur à l'Ires.*

Le Canada concentre nombre d'enjeux autour de l'articulation entre action syndicale et lutte écologique. Deuxième plus grand pays au monde, il abonde en ressources naturelles renouvelables (eau, forêts) et non renouvelables (pétrole, terres rares, lithium). C'est aussi un pays dont plusieurs secteurs d'importance sont polluants et/ou tournés vers des produits à forte empreinte environnementale : métallurgie, automobile, foresterie, mines, hydrocarbures, agriculture et pêche. La répartition géographique inégale de ces secteurs extractifs ou manufacturiers contribue à produire des enjeux et craintes différents

selon les provinces face au changement climatique. La question de la dynamique et des modalités de la transition écologique est donc centrale pour ce pays qui est successivement entré puis sorti de l'accord de Kyoto, avant d'être parmi les signataires et promoteurs de celui de Paris.

De son côté, le syndicalisme canadien connaît une dynamique de long terme déclinante, étant passé de 37,6 % de syndiqués en 1981 à 28,7 % en 2022, même si le taux de syndicalisation se stabilise depuis plusieurs années (Morissette, 2022). Très lié historiquement au syndicalisme américain

### Encadré 1 - Transition juste au Canada

Le terme de transition juste est employé ici principalement sous le sens donné par l'Organisation internationale du travail (OIT), qui correspond à son usage par le gouvernement canadien. Ainsi :

« Une transition juste signifie rendre l'économie plus verte d'une manière qui soit aussi équitable et inclusive que possible pour toutes les personnes concernées, en créant des opportunités de travail décent et en ne laissant personne de côté. Une transition juste implique de maximiser les opportunités sociales et économiques de l'action climatique, tout en minimisant et en gérant soigneusement les défis éventuels - notamment par un dialogue social efficace entre tous les groupes concernés et le respect des principes et droits fondamentaux du travail<sup>1</sup>. »

Cela signifie en pratique que, lors de la transition juste, le droit à un emploi décent et durable doit être garanti à tous, en tenant compte de l'hétérogénéité des personnes (de situations professionnelles, de genres, d'ethnies, etc.). En filigrane, cela implique aussi une forme de cohérence de l'action publique entre secteurs, notamment le partage du coût de la transition, ainsi que l'existence d'un mécanisme permettant aux travailleurs concernés de l'orienter et d'y contribuer. Ces éléments sont mentionnés dans les objectifs du récent plan pour des emplois durables développé par le gouvernement fédéral canadien<sup>2</sup>.

L'acceptation du terme peut cependant varier sous la plume des acteurs associatifs et syndicaux : quand il décrit un périmètre différent, celui-ci sera précisé.

1. « Foire aux questions sur la transition juste », OIT, 2023, <https://bit.ly/49mImQ5>.

2. *Plan pour des emplois durables*, Gouvernement du Canada, 2023, <https://bit.ly/3SyclYH>.

et impliqué dans le syndicalisme international, il a été l'un des premiers à mobiliser la notion de « transition juste » (encadré 1), dont la portée et le contenu ont évolué en 30 ans (Galgóczi, 2020).

La question de l'accompagnement des travailleurs dans la transition écologique est en effet cruciale dans un pays dépendant fortement de ses industries extractives, où l'adaptation au changement climatique affecterait l'emploi de millions de Canadiens. Cet article discute donc de l'implication des organisations syndicales canadiennes dans les questions environnementales, de la diversité de leurs positions en interne, de leurs liens aux politiques publiques et aux organisations écologistes.

Après une présentation du panorama économique canadien et des politiques publiques environnementales mises en place dans les dernières décennies, cet article expose les prises de position des syndicats face aux différents enjeux présents dans le débat public. Le cas de l'agriculture et la séquence entourant la « loi pour la carboneutralité<sup>1</sup> » de 2021 illustrent ces principaux enjeux.

## Un décalage entre affichage et action politique sur les questions environnementales

L'économie canadienne est tournée vers des secteurs fortement polluants, extractifs

ou manufacturiers, dont la dynamique de transition n'a été amorcée que récemment. Le pays a par ailleurs opéré un revirement rapide et important au cours de la décennie 2010 en matière de soutien public à la transition écologique.

### Une économie entre exploitation de ressources naturelles et industries polluantes

L'économie canadienne repose sur plusieurs industries émettrices de gaz à effet de serre (GES), notamment la métallurgie, l'automobile, le secteur minier et les hydrocarbures, ainsi que l'agriculture<sup>2</sup>. Ces secteurs représentent une part non négligeable de l'économie canadienne (6 % du PIB pour l'industrie minière, 2 % pour l'agriculture et la foresterie et 10 % pour les industries manufacturières en 2019<sup>3</sup>), mais surtout un poids important dans la valeur de ses exportations : 18 % pour l'industrie minière et les hydrocarbures et 61 % pour l'industrie manufacturière, notamment automobile<sup>4</sup>. Le Canada est donc directement et indirectement très dépendant des énergies fossiles. Cette situation entraîne des conséquences sur l'empreinte écologique de son économie : il est en 2020 le deuxième pays de l'OCDE en termes de CO<sub>2</sub> émis par dollar américain de PIB avec 0,41 kg de CO<sub>2</sub> par dollar, juste derrière l'Australie et largement au-dessus de la moyenne de l'OCDE (0,26 kg de CO<sub>2</sub> par dollar)<sup>5</sup>.

1. Dans l'ensemble du numéro, nous utilisons l'expression de neutralité carbone ; au Canada, l'expression de carboneutralité est employée dans la loi.

2. « Greenhouse gas sources and sinks in Canada: executive summary 2023 », *Government of Canada*, 2023, <https://bit.ly/470BdIM>.

3. « Table 36-10-0401-01: Gross domestic product (GDP) at basic prices, by industry (x 1,000,000) », *Statistics Canada*, <https://bit.ly/3sjvGrr>.

4. « Table 12-10-0098-01: Trade in goods by exporter characteristics, by industry of establishment », *Statistics Canada*, <https://bit.ly/3FKHar9>.

5. *OECD Environment Statistics 2020*, <https://data.oecd.org/environment.htm>.

Selon l'Office canadien de statistiques<sup>6</sup>, ces émissions sont loin d'être homogènes, car les provinces les plus peuplées comme l'Ontario et le Québec concentrent des industries manufacturières intensives en emploi et en émissions, alors que les provinces centrales et septentrionales, moins peuplées, émettent surtout à cause de leur agriculture, de leurs mines et de leurs hydrocarbures. De même, les émissions des provinces atlantiques sont tirées par l'exploitation *offshore* d'hydrocarbures. Les importantes variations dans la densité de population amènent aussi les émissions des ménages à occuper des poids variables, mais qui sont au niveau national parmi les plus élevées du monde : 3,8 tonnes de CO<sub>2</sub> par personne alors que la moyenne européenne est d'environ 2 tonnes.

Au Canada, la transition écologique impliquerait donc *a priori* des transformations de l'économie encore plus radicales que dans les pays européens<sup>7</sup>. La question de l'alternative politique entre une stratégie *a minima* visant à préserver cette structuration économique ou une stratégie de transition plus ambitieuse est ainsi au centre des débats de politiques publiques depuis les années 2000.

### **Les politiques environnementales canadiennes et le tournant Trudeau**

L'histoire des politiques environnementales canadiennes est marquée par un engagement politique précoce en faveur de

l'écologie. Le Canada est le premier pays à signer en 1986 la convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone, et il héberge en 1988 la première conférence internationale sur les questions climatiques à Toronto. La continuité de cette implication est la ratification rapide du protocole de Kyoto en 1997 avec des engagements de réduction des émissions de GES de 5 % entre 1990 et 2010, fortement contraignants pour un pays développé producteur d'hydrocarbures et peu densément peuplé comme le Canada. Ces engagements fédéraux ambitieux vont au-delà des efforts que les provinces canadiennes sont prêtes à fournir, engageant des tensions politiques internes (encadré 2).

En conséquence, la mise en œuvre des engagements de Kyoto, au sein des deux premiers plans du Canada sur les changements climatiques de 2000 et 2002, portent principalement sur des négociations volontaires entre le gouvernement et les entreprises des principaux secteurs émetteurs pour limiter les émissions<sup>8</sup>. Les premières mesures contraignantes n'apparaissent que dans le plan de 2005, quand l'objectif fixé pour 2010 semble intenable. Celles-ci consistent en la mise en place d'un marché de quotas d'émission de CO<sub>2</sub><sup>9</sup> et de l'inscription des GES dans la liste des polluants de la loi canadienne sur la protection de l'environnement, reconnu comme ayant des impacts nocifs sur l'environnement. La mise en œuvre de ce plan sera abandonnée après 2006 et l'alternance politique (Matthews Glenn, Otero, 2013).

6. « Canadian system of environmental-economic accounts: Energy use and greenhouse gas emissions », *Statistics Canada*, 2021, <https://bit.ly/3MuM4MB>.

7. *2023 Economic Survey of Canada*, OECD, 2023, <https://www.oecd.org/economy/canada-economic-snapshot/>.

8. *Plan du Canada sur les changements climatiques*, Gouvernement du Canada, 2002, <https://bit.ly/3MyjKJK>.

9. C'est-à-dire la mise en place par entreprise de plafonds d'émission de CO<sub>2</sub>, seulement modifiables par rachat ou revente de quotas d'émission d'autres entreprises.

## Encadré 2 - Politiques fédérales et provinciales

La cartographie des politiques environnementales canadiennes dépend directement du partage des domaines de prérogatives entre le pouvoir fédéral et les provinces (tableau 1). L'agriculture, les retraites et l'immigration sont les trois seuls domaines partagés<sup>1</sup>.

Tableau 1 - Prérogatives des gouvernements fédéral et provinciaux

Gouvernement fédéral	Gouvernement provincial
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ dette et propriété publique ;</li> <li>▪ réglementation du trafic et du commerce ;</li> <li>▪ assurance chômage ;</li> <li>▪ impôt direct et indirect ;</li> <li>▪ défense ;</li> <li>▪ pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur ;</li> <li>▪ cours monétaire, monnayage, banques et émission du papier-monnaie ;</li> <li>▪ Indiens et terres réservées aux Indiens ;</li> <li>▪ citoyenneté ;</li> <li>▪ droit pénal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ taxation directe dans les limites de la province ;</li> <li>▪ administration et vente des terres publiques appartenant à la province ;</li> <li>▪ prisons ;</li> <li>▪ hôpitaux ;</li> <li>▪ municipalités ;</li> <li>▪ propriété et droit civil ;</li> <li>▪ éducation ;</li> <li>▪ ressources naturelles.</li> </ul>

Ainsi, si la gestion des ressources naturelles est une prérogative provinciale, les questions économiques et commerciales sont sous la responsabilité fédérale. Cela implique des conflits sur la légitimité d'une province à s'opposer au volet « durable » d'un programme économique fédéral, et inversement sur la capacité du niveau fédéral à imposer des plans affectant l'utilisation des ressources naturelles et fossiles au sein de chaque province.

1. « Le partage constitutionnel des pouvoirs législatifs », Gouvernement du Canada, <https://bit.ly/47fM8HO>.

L'année 2006 marque en effet l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement conservateur hostile aux engagements environnementaux, dont le nouveau Premier ministre avait déclaré en 2002 que « le protocole de Kyoto est essentiellement un complot socialiste visant à soutirer de l'argent aux pays producteurs de richesse<sup>10</sup> ». Cette alternance signale une rupture, culminant avec la sortie

du pays du protocole de Kyoto en 2011. Ce revirement politique est attribuable à la fragmentation des partis politiques progressistes face à un rassemblement de l'offre politique conservatrice anti-Kyoto lors des élections, davantage qu'à des changements d'une opinion publique plutôt sensibilisée à ces questions (Matthews Glenn, Otero, 2013).

10. *Sale diplomatie pétrolière. La campagne mondiale de la promotion des sables bitumineux du gouvernement du Canada*, Réseau Action Climat Canada, 2012, <https://bit.ly/3SsK8rC>.

Cette dénonciation de Kyoto par les conservateurs, appuyés par le patronat, est tout d'abord fondée sur la dynamique d'augmentation des émissions de GES : une hausse des émissions de 30 % entre 1990 et 2005, rendant impossible l'atteinte de l'objectif d'une baisse de 5 % par rapport à 1990 à l'horizon 2010 (Böhringer, Rutherford, 2010). Cette hausse est due à la croissance importante de l'exploitation des sables bitumineux, notamment dans la province de l'Alberta, première productrice mondiale<sup>11</sup>, traitée comme une opportunité économique et pour laquelle le plan de réduction des émissions de GES proposé par le gouvernement canadien ne prévoit pas de législation contraignante. Le second argument avancé par les conservateurs pour cette mise à distance des engagements de Kyoto est l'intrication de l'économie canadienne avec celle de son voisin américain, impliquant qu'il n'y a dès lors « absolument aucun sens » à adopter une ligne politique différente de celle des États-Unis (Matthews Glenn, Otero, 2013). Ce positionnement se traduit entre 2012 et 2014 par plusieurs réformes réduisant fortement la protection des milieux naturels et facilitant les investissements dans des projets économiques avec de forts impacts environnementaux, notamment sur les milieux aquatiques, dont la majorité ne sont alors plus protégés (Winegardner *et al.*, 2015).

Le retour des libéraux au pouvoir en 2015 relance la dynamique de mise en place d'une législation environnementale plus ambitieuse. D'abord, le gouvernement

Trudeau réintroduit le Canada dans les engagements internationaux sur les questions climatiques en signant l'accord de Paris en 2016<sup>12</sup>. La déclinaison de cet engagement en termes de politiques environnementales est alors présentée par les gouvernements Trudeau comme un axe important de l'action publique. La principale mesure issue de ce nouvel engagement est la mise en place du cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, visant à fixer des objectifs de réduction en matière d'émission de GES et mentionnant explicitement la nécessité d'assurer une transition « juste et équitable » pour les travailleurs canadiens<sup>13</sup>. La principale déclinaison de cette loi qui fixe surtout un cadre d'action politique est l'adoption de la loi sur la tarification de la pollution causée par les GES de 2018, forçant toutes les provinces à mettre en œuvre de manière effective une taxation carbone (Brooks, 2020). En parallèle, le gouvernement Trudeau continue de soutenir le développement de grands oléoducs et de maintenir des subventions à l'extraction d'hydrocarbures (Maciunas, de Lassus Saint-Geniès, 2018), malgré l'opposition des organisations écologistes. L'articulation de ce soutien avec la politique environnementale repose sur des arguments de nécessaire médiation avec les besoins de développement économique dans les provinces centrales moins peuplées et industrialisées, et de soutien aux communautés amérindiennes, dont de nombreux membres travaillent dans ces industries extractives (Brooks, 2020) (encadré 3).

11. A. Garric, « L'envers du retrait du Canada du protocole de Kyoto », *Le Monde*, 16 décembre 2011, <https://bit.ly/3QpEYu4>.

12. L'accord de Paris est adopté fin 2015, mais ratifié par le Canada en 2016 : <https://bit.ly/46rcpIT>.

13. *Canada's Plan to Address Climate Change and Grow the Economy*, Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change, 2018, <https://bit.ly/4719Out>.

## Encadré 3 - Communautés autochtones et syndicats

Les autochtones amérindiens bénéficient au Canada d'une relative autonomie politique à l'échelle locale sur certains territoires : les 630 « bandes indiennes » ou « premières nations ». Ces Canadiens autochtones représentent près de 5 % de la population du pays<sup>1</sup>. Du fait de leur présence importante dans les provinces canadiennes centrales et septentrionales, ils sont fortement représentés parmi les salariés des filières extractives ou agricoles, où ils ont beaucoup travaillé historiquement comme saisonniers (Fernandez, Silver, 2017).

Du fait de cette reconnaissance politique récente, de leurs droits sur le sol et de la discrimination qu'ils peuvent et ont pu subir, les peuples autochtones ont construit des organisations propres dédiées à la défense de leurs intérêts. Ils sont historiquement présents dans le mouvement syndical : ils ont toutefois été confrontés à des cas de discrimination interne ayant mené plusieurs organisations syndicales à mettre en place des dispositifs dédiés à la formation et à la valorisation de leurs membres et *leaders* amérindiens (Fernandez, Silver, 2017).

1. « Premières Nations », Gouvernement du Canada, 2023, <https://bit.ly/49mAhtv>.

### Des oppositions entre le gouvernement fédéral et les provinces

Malgré ces concessions, les provinces n'accueillent pas toutes avec enthousiasme la mise en place de ce cadre légal contraignant. La responsabilité de la gestion des ressources naturelles leur étant dévolue (encadré 2), la mise en place de la taxation du carbone est vue comme empiétant sur leurs prérogatives, d'autant plus que la diversité des provinces sur les questions environnementales reste importante. Les provinces centrales sont en effet très dépendantes d'industries fortement émettrices de GES, et sont donc très touchées par la nouvelle taxe. Ainsi, l'exploitation très polluante

des sables bitumineux de l'Alberta, dont les réserves sont sept fois supérieures à celles de l'Arabie saoudite, reste en 2023 centrale dans l'économie de la province éponyme, qui n'a pas adopté de loi restrictive sur l'extraction des hydrocarbures (Swart, Weaver, 2012). L'Alberta a même annoncé en août 2023 sa volonté de bloquer pour au moins six mois tout projet de production d'électricité renouvelable<sup>14</sup> ; à l'opposé, le Québec a interdit l'extraction d'énergies fossiles, y compris *offshore*, sur son territoire en 2022<sup>15</sup>. Dès lors, malgré une volonté du gouvernement fédéral d'impliquer les provinces dans la mise en œuvre de la taxe carbone et de l'accord de Paris, les oppositions des provinces centrales restent fortes (Brooks, 2020).

14. B. Weber, « Renewable energy workers say Alberta's pause will wipe out season of work », *The Canadian Press*, August 9, 2023, <https://bit.ly/3FLCMbc>.

15. A. Shields, F. Carabin, « Québec ferme définitivement la porte à l'exploitation d'hydrocarbures », *Le Devoir*, 20 octobre 2021, <https://bit.ly/3SvtSWN>.

Pour dépasser le blocage lié à l'opposition entre provinces et gouvernement fédéral sur la mise en place des politiques environnementales, le gouvernement adopte en 2019 les lois sur l'évaluation d'impact et sur la régie canadienne de l'énergie. Dans une optique de contrôle accru du gouvernement fédéral sur ces questions, ces deux lois lui donnent un droit de regard et de blocage sur la mise en place de projets à fort impact environnemental dans les différentes provinces, notamment la construction des infrastructures de production et de transports de l'énergie<sup>16</sup>. Cette reprise sous Trudeau d'un agenda fédéral de politiques de décarbonation et de transition écologique est une dynamique récente accueillie avec plus ou moins de résistance selon les provinces, l'Alberta mettant en cause la légalité de la législation<sup>17</sup>.

Le dernier chantier environnemental important du gouvernement Trudeau est le plan fixant un objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050. Entamé en 2019, il se traduit en 2021 par la « loi pour la carbonéutralité ». Celle-ci implique la promulgation de plans de réduction des émissions avec des objectifs d'étape tous les cinq ans. Ces plans doivent être établis par le gouvernement fédéral dix ans à l'avance, sont surveillés par un organisme indépendant de contrôle, font l'objet de publications annuelles d'avancées et de mise en place de plans correctifs en cas d'échec<sup>18</sup>. Ils ne disposent cependant pas de clause contraignant le gouvernement à atteindre les objectifs fixés (Wright, 2023). Ainsi,

en 2022, le premier plan renforce la taxation carbone et contient des mesures incitatives et des financements pour la réduction des émissions du parc immobilier, de la production d'hydrocarbures et de l'agriculture ; un fonds incitatif pour les organismes publics, privés ou associatifs ayant des projets de réduction d'émission ; et des financements pour le développement de la voiture électrique et des énergies renouvelables.

La conception plus contraignante de ce cadre légal est motivée par la volonté du gouvernement libéral d'améliorer l'application effective des mesures environnementales par rapport aux lois précédentes. Le Canada a en effet échoué depuis les années 1980 à atteindre un seul des objectifs de réduction d'émission qu'il s'était fixés. Si le projet est analysé du côté des organisations écologistes et de plusieurs chercheurs en droit comme un pas en avant, ceux-ci pointent en revanche la capacité limitée qu'il donne aux organisations écologistes pour entamer des procédures judiciaires contre le gouvernement et le contraindre à tenir les objectifs fixés, ainsi que les faibles contraintes qu'il instaure sur l'action des gouvernements provinciaux (Wright, 2023).

Un plan quinquennal « emplois durables » dédié à la transition juste sera adossé au plan de décarbonation en 2023. Sa mise en place, en partie due à la pression des organisations syndicales, et son contenu sont détaillés dans la dernière partie (voir *infra*).

16. Impact assessment Act, Justice Laws Canada, 2023, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-2.75/index.html>.

17. E. Von Scheel, « Supreme Court examining controversial environmental assessment law this week », CBC News, March 21, 2023, <https://bit.ly/40uS1bC>.

18. Canadian Net-Zero Emissions Accountability Act, Government of Canada, 2023, <https://bit.ly/3tX1e8a>.



## Les syndicats canadiens face aux enjeux environnementaux

Les organisations syndicales canadiennes sont organisées autour d'une grande confédération avec plusieurs syndicats autonomes dans la partie anglophone et quatre confédérations et des syndicats autonomes au Québec (encadré 4). Ceux-ci ont eu à prendre position activement sur les politiques environnementales depuis les années 1990. Comme dit précédemment, de nombreux secteurs canadiens sont caractérisés par leurs impacts environnementaux marqués ; l'articulation des enjeux écologiques avec les questions d'emploi dans la transition de l'économie va jouer sur les prises de position et les partenariats.

### *Des positions syndicales contrastées face aux politiques environnementales*

Les organisations syndicales canadiennes prennent position sur les questions environnementales depuis au moins les années 1990 ; ces positions évoluent profondément au gré des évolutions politiques successives.

### L'engagement dans des programmes de transition juste

L'engagement des syndicats sur les questions environnementales remonte au moins aux programmes de « transition juste » mis en place au milieu des années 1990, notamment par les trois plus grandes fédérations syndicales de cols bleus de la CLC : United Steelworkers (USW, métallurgie), Communication, Energy, and Paperworkers Union of Canada (CEP, communication, énergie

et imprimerie), et Canadian Autoworkers (CAW, automobile). Ces programmes sont issus des travaux des comités « environnementaux » de ces fédérations, institutionnalisés dans les années 1990 pour prendre position lorsque les premières tensions fortes entre enjeux écologiques et d'emploi apparaissent. Ils sont décrits comme étant le produit de l'élargissement de comités syndicaux initialement mis en place pour traiter des problématiques d'exposition professionnelle à la pollution chimique ou de l'air, et ont donc déjà eu à arbitrer entre emploi et prévention des risques environnementaux (Nugent, 2011). Le secteur de la foresterie a été précurseur sur ces enjeux (Moore, 2002). Les syndicats de cols blancs des secteurs public et privé ne développeront des programmes environnementaux dédiés qu'au milieu des années 2000 (Nugent, 2011).

Toutes les initiatives syndicales de défense contre les risques professionnels ne débouchent cependant pas sur des mobilisations pour des questions environnementales adjacentes. Le cas de l'amiante au Québec en est illustratif. Après de fortes mobilisations jusque dans les années 1980 pour défendre le droit des mineurs à une protection contre le risque (Marier, 2016), les syndicats du secteur s'allient au patronat et le gouvernement provincial s'oppose aux associations et aux chercheurs qui militent pour l'interdiction de l'amiante, afin de protéger les emplois des mineurs (Ruff, 2017). Cette stratégie syndicale de lutte contre l'interdiction du produit a duré jusqu'aux années 2010 et l'interdiction de la production d'amiante n'a été prononcée qu'en 2018<sup>19</sup>.

19. « Prohibition of asbestos and products containing asbestos regulations: frequently asked questions », Government of Canada, <https://bit.ly/3ssACKs>.

#### Encadré 4 - La structuration syndicale canadienne

La structuration syndicale canadienne est d'abord territoriale. Les organisations « fédérales » sont majoritairement nationales et anglophones, bien que parfois aussi présentes au Québec. Pour ce dernier cependant, la population francophone s'organise dans des syndicats indépendants ou autonomes des organisations syndicales nationales anglophones.

Dans le détail, la structuration syndicale canadienne est dominée au niveau national par une grande confédération : la Canadian Labour Congress (CLC, Congrès du travail du Canada), membre de la Confédération syndicale internationale (CSI). La spécificité de cette confédération de plus de 3 millions de membres est l'affiliation en son sein de nombreux syndicats sectoriels internationaux, actifs à la fois au Canada et aux États-Unis, qui y sont alors affiliés à l'American Federation of Labor - Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO, Fédération américaine du travail - Congrès des organisations industrielles)<sup>1</sup>.

D'autres organisations syndicales fédérales indépendantes existent. Parmi les plus notables ayant une implantation sur plusieurs secteurs, on trouve la Confederation of Canadian Unions (CCU, Confédération des syndicats canadiens)<sup>2</sup>, forte de 20 000 membres, construite en alternative à la CLC en 1969 dans l'objectif de s'émanciper des syndicats étasuniens ; et surtout Unifor (315 000 membres)<sup>3</sup>, syndicat principalement présent dans le secteur automobile et de l'énergie, et présent au Québec. Ce dernier a été une fédération de la CLC jusqu'en 2018, où il la quitte sur des accusations d'inféodation de la confédération aux intérêts des syndicats étasuniens, contestées par l'intéressée<sup>4</sup>. Les syndicats indépendants de secteur représentaient environ 1 200 000 membres en 2015 à l'échelle fédérale. Les plus importants sont des fédérations d'enseignants, de personnel de santé et de fonctionnaires locaux<sup>5</sup>.

Le Québec se démarque par un taux de syndicalisation plus élevé que dans le reste du pays (39,3 % en 2019) et une structuration syndicale originale (Labrosse, 2020). Le syndicat majoritaire, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), avec 600 000 adhérents, est affiliée à la CLC et la représente au Québec<sup>6</sup>. Les autres sont la Confédération des syndicats nationaux (CSN, 300 000 membres)<sup>7</sup>, la Centrale des syndicats du Québec (CSQ, 200 000 membres)<sup>8</sup> et la Centrale des syndicats démocratiques (CSD, 70 000 membres)<sup>9</sup>.

1. <https://canadianlabour.ca/who-we-are/affiliates/>.

2. <https://ccu-csc.ca/about/>.

3. <https://www.unifor.org/about-us>.

4. « CLC accuses Unifor of leaving lobby group to raid another union », *The Canadian Press*, January 19, 2018, <https://www.cbc.ca/news/business/clc-union-unifor-workers-1.4495389>

5. « Labour organizations in Canada », Government of Canada, November 27, 2015, <https://bit.ly/47cVFj4>.

6. <https://ftq.qc.ca/mission/>.

7. <https://www.csn.qc.ca/salle-de-presse/>.

8. <https://www.lacsq.org/csq/mission/>.

9. C. Couturier, « Une centrale syndicale humaine, à l'image des travailleurs », *Le Devoir*, 4 juin 2022, <https://bit.ly/49rj7eu>.

Durant les années 1990, ces programmes de transition juste sont pensés comme défensifs et visent à assurer la protection des emplois salariés *via* une fiscalité écologique finançant la requalification des salariés dont les emplois sont menacés par le changement climatique ou les politiques environnementales. Ils deviennent plus proactifs lors des débats précédant la ratification du protocole de Kyoto, en mobilisant la notion de transition juste autour de l'enjeu de création d'emplois « verts » chargés de la décarbonation de l'économie. Cela sera notamment formalisé dans le « Green Jobs Creation Project » de la CLC en 2001, qui pose la nécessité d'une alliance avec les organisations écologistes et les mouvements de justice sociale pour contrer le front anti-environnemental coordonné par les organisations patronales (Bennett, 2007).

### L'engagement des syndicats de salariés du secteur tertiaire

Il a déjà été mentionné que les syndicats de cols blancs ont investi plus tardivement la question environnementale que ceux du secteur manufacturier. Ils se sont cependant clairement engagés sur cette question depuis la fin des années 2000, notamment *via* le « *workplace greening* », qui vise à limiter l'empreinte carbone des entreprises où les syndicats sont représentés (Nugent, 2011). Ainsi, la Canadian Union of Public Employees (CUPE), la plus grande fédération de la CLC qui représente les salariés du secteur public, a depuis 2011 un programme écologique en trois axes, actualisé en 2021 : le verdissement du fonctionnement du

syndicat d'abord ; puis le verdissement des entreprises où le syndicat est présent, notamment *via* la réduction de leur bilan carbone ; enfin, la défense plus large de la mise en place de politiques environnementales et de transition juste<sup>20</sup>. Le second syndicat des salariés du secteur public, la National Union of Public and General Employees (NUPGE), défend un programme environnemental proche, avec l'accent mis sur la capacité des syndicats du secteur à infléchir les politiques publiques et sur l'importance de la prise en compte des inégalités face aux questions écologiques dans la transition juste<sup>21</sup>. Dans le secteur privé, le premier syndicat d'employés est l'Union of Food and Commercial Workers (UFCW), qui axe ses positions politiques sur la question de la justice alimentaire plutôt que la transition juste<sup>22</sup>. Ce positionnement s'explique par son implantation majoritaire au Canada dans la transformation agroalimentaire et la grande distribution, mais aussi dans la production agricole, qui sera développé dans la troisième partie.

### Des stratégies divergentes dans le secteur manufacturier

Une fois le protocole de Kyoto ratifié, les stratégies des syndicats, confrontés à la divergence croissante entre la trajectoire canadienne et les engagements écologiques, divergent. Les cas des industries automobile et métallurgique illustrent les tensions internes au mouvement syndical sur les questions environnementales dans les années 2000.

L'environnementalisme affiché par l'USW dans les années 1990 et 2000 est

20. *Working Harmoniously on the Earth, CUPE's National Environment Policy*, CUPE, 2021, <https://bit.ly/4645L8G>.

21. *Tackling the Climate Crisis - Towards a Just, Sustainable, and Public Future*, NUPGE, 2023, <https://bit.ly/3QvM8wP>.

22. « Food justice », UFCW <https://bit.ly/46ZL18J>.

surtout tiré par sa branche américaine, précurseuse dans la théorisation du Green New Dealism (voir *infra*). La stratégie promue est alors celle d'une alliance avec le patronat pour limiter l'importation de métal plus polluant que la production locale, afin d'obtenir le soutien des pouvoirs publics, motivés par les questions sociales et écologiques (Nugent, 2011). Cette stratégie « protectionniste verte » continue aujourd'hui d'être au centre de leur communication<sup>23</sup>.

L'industrie automobile est dans une situation différente. La stratégie de sortie de crise sectorielle pilotée par le patronat dans les années 2000 passe par le développement de la fabrication de SUV. Cette évolution amène le principal syndicat du secteur, la CAW, à s'éloigner de ses positions pro-Kyoto devant les menaces de destruction d'emplois qu'un tel accord suppose. Le syndicat est alors déchiré en interne par les défenseurs d'une position « corporatiste » opposée aux politiques environnementales, et un rapprochement avec le parti libéral qui promet, *via* l'investissement public dans des véhicules moins polluants, des créations d'emplois dans cette filière en déclin (Hrynyshyn, Ross, 2011 ; Nugent, 2011).

En 2013, la CAW fusionne avec la CEP pour devenir Unifor, désormais le principal syndicat du secteur privé au sein de la CLC. L'incorporation de la CEP, historiquement proactive sur les questions de transition juste, ainsi que la multiplication

des lois limitant la protection de l'environnement par le gouvernement conservateur motivent le nouveau syndicat, d'une part à adopter un *position paper* rejetant l'opposition « emploi-environnement », d'autre part à s'engager dans une sortie à moyen terme des hydrocarbures par l'arrêt des exportations avant d'entamer une transition à l'échelle nationale. Ce positionnement rapproche alors le syndicat de celui des libéraux, en campagne pour les élections de 2015<sup>24</sup>.

Après 2015, Unifor prend position plus fermement sur la question de la transition juste, devant la crainte que les politiques environnementales du gouvernement libéral ne négligent le volet social de la transition écologique. Après avoir quitté la CLC cette année-là (encadré 4), le syndicat publie en 2018 un guide détaillant ses propositions sur les actions publiques à mener pour assurer cette transition<sup>25</sup>. On y retrouve les éléments déjà avancés par la CLC dans ses prises de position au sein du Green Economy Network de 2016 : un financement public provisionné et important pour l'accompagnement des salariés, la création d'emplois verts dédiés pour les salariés en requalification, et une stratégie adaptée aux enjeux sectoriels et locaux propres. Une stratégie de transition appliquée au secteur automobile est détaillée en 2022, faisant la part belle au développement de la production de véhicules électriques<sup>26</sup>.

23. M. Warren, « Liberals failed to protect steelworkers caught in green shift », USW Canada, July 23, 2021, <https://bit.ly/3QJ9lwJ>.

24. G. Dembicki, « The "jobs or environment" choice is "false" says mega-union », *The Tyee*, November 24, 2014, <https://bit.ly/47glmOo>.

25. « Environment », Unifor, 2018, <https://bit.ly/3smtEqn>.

26. *Navigating the Road Ahead. Rebuilding Canada's Powerhouse Auto Sector*, Unifor Auto Policy, August 2022, <https://bit.ly/477SnOA>.

Le secteur automobile représente en effet un secteur test de la transition juste : les emplois nécessaires à la production de voitures électriques sont connus, et c'est alors la planification de la transition, en termes de formation des salariés et de mise à jour des installations industrielles, qui est à mettre en place. De fait, le Canada est au sein d'une importante dynamique de construction d'usines de voitures électriques et de batteries, dont Unifor s'est emparé. Ainsi, les négociations en 2020 entre Unifor et Stellantis ont notamment porté sur la sécurisation d'investissements pour convertir les usines existantes à la production de véhicules électriques et assurer l'accompagnement des salariés concernés<sup>27</sup>. Des discussions similaires ont été engagées sur les sites de General Motors<sup>28</sup>. Enfin, le récent accord de 2023 entre Unifor et Ford, bien que principalement centré sur les questions de salaire, contient un volet dédié au soutien à la transition vers la production de véhicules électriques pour les salariés employés dans une usine en transition dans l'Ontario<sup>29</sup>.

### Des approches contrastées de la transition dans les secteurs extractifs, de la foresterie et de l'agriculture

Cette transition prévue pour le secteur automobile n'est pas sans conséquences sur le reste de l'économie du Canada. Passer à la production de voitures électriques implique une

évolution du secteur énergétique, où l'exploitation d'hydrocarbures céderait en partie le pas à celle du lithium sur le territoire, dont la nouvelle filière « batteries » valoriserait la transformation. Cette substitution illustre la pluralité des enjeux environnementaux et la priorité mise sur l'atténuation des émissions de GES. L'exploitation du lithium est en effet synonyme d'impacts sur la biodiversité, la pollution de l'eau et du sol. Les projets de mise en place de ces mines sont critiqués par les populations locales, souvent autochtones, qui auront à gérer ces effets négatifs<sup>30</sup>. Le développement rapide de la filière « batteries » est d'ailleurs accueilli avec réserve au niveau des représentants de plusieurs confédérations syndicales, eu égard à ses impacts environnementaux et sur les communautés autochtones<sup>31</sup>.

Dans les filières de production d'énergie, les plus directement concernées par la transition juste, l'action syndicale récente a surtout été marquée par le pilotage par les responsables syndicaux du secteur d'un « groupe de travail transition équitable ». La sortie du charbon ayant été actée en 2016 à l'horizon 2030, le gouvernement fédéral a chargé ce groupe de travail, majoritairement composé de responsables syndicaux issus des provinces les plus concernées, de proposer une trajectoire de sortie pour les salariés du secteur (Gürtler *et al.*, 2021). En ressortira un travail de consultation des travailleurs et collectivités concernés, mettant en exergue dans ses recommandations finales le besoin

27. « Stellantis and LG battery plant announcement marks a significant move in Canada's drive towards EV growth », Unifor, March 23, 2022, <https://bit.ly/40zB6Lx>.

28. « Unifor welcomes new battery module facility at GM CAMI Assembly Plant », Unifor, July 25, 2023, <https://bit.ly/45XFANa>.

29. « Unifor members ratify collective agreement with Ford Motor Company », Unifor, September 24, 2023, <https://bit.ly/3Qw4nSG>.

30. S. Blais, « La mine de lithium qui divise », *Le Devoir*, 4 février 2023, <https://bit.ly/3QMv5aX>.

31. « Des mines aux véhicules électriques : 3 conditions pour que l'électrification ait meilleure mine », Lettre ouverte dont la FTQ est signataire, 22 octobre 2020, <https://bit.ly/46iWOF3>.

d'informer à l'avance les travailleurs sur la transition et les opportunités offertes, celui de financer des infrastructures de requalification, des préretraites, et d'accompagner les familles de travailleurs concernés dans leur intégralité<sup>32</sup>.

D'autres secteurs extractifs restent plus conflictuels dans leur approche de la transition : le secteur de la foresterie est, dans plusieurs provinces, confronté à des tensions fortes et des alliances plus circonstanciées avec les mouvements écologistes jusqu'au milieu des années 2010 (McFarland, 2014). Ainsi, malgré le caractère précurseur de ce secteur sur les questions écologiques, la branche forestière d'Unifor ne propose un plan de transition juste pour la filière qu'en 2017, avec une focale sur le développement des échanges avec les « bandes » indiennes (voir *supra*, encadré 3) possédant des droits sur une partie importante des forêts<sup>33</sup>.

Le lien entre conditions de travail et d'emploi des salariés de la forêt et de l'agriculture, notamment migrants, et le changement climatique, est revenu en première ligne des discours syndicaux durant les incendies dévastateurs qui ont ravagé le Canada au cours de l'été 2023. Des comités locaux de la CLC ont ainsi attiré l'attention sur la situation critique des travailleurs migrants qui ont perdu leur emploi mais n'ont pas le droit d'en trouver un autre du fait de leur statut<sup>34</sup>. Cela a mené ces organisations syndicales à souligner le lien entre la question

environnementale et celle de la réforme du statut des travailleurs migrants, important dossier syndical du secteur depuis plusieurs années<sup>35</sup>.

### **Des relations complexes avec les mouvements écologistes**

Les liens entre syndicats et organisations écologistes sont anciens au Canada. Des associations ponctuelles rassemblant travailleurs de la foresterie, représentants amérindiens et écologistes sont fondées pour entreprendre des actions locales dès la fin des années 1980, mais sont marquées par de fortes tensions internes sur les arbitrages emploi/écologie. La volonté des associations écologistes d'établir des ponts avec les organisations de salariés malgré ces tensions initiales est illustrée par la présence de Greenpeace Canada au congrès confédéral de la CLC en 1994 (Harter, 2004).

Si les années 2000 sont marquées par des dissensions entre syndicats sur les modalités et l'intensité du soutien aux politiques environnementales, elles voient aussi l'émergence de structures copilotées par des fédérations syndicales et des organisations écologistes, inspirées par le « Green New Dealism » importé des États-Unis. Un exemple est la BlueGreen Alliance Canada, cofondée par la branche canadienne de l'USW et par l'association Environmental Defense en 2009, trois ans après la création de son équivalent étasunien (Nugent, 2011).

32. *Final Report by the Task Force on Just Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities*, Government of Canada, December 2018, <https://bit.ly/467p5OW>.

33. *The Future of Forestry: A Workers' Perspective for Successful, Sustainable and Just Forestry*, Unifor Forestry Industry Council & Unifor Research Department, August 2017, <https://bit.ly/3Qrw4My>.

34. « Action for migrants workers impacted by wildfires », Vancouver and District Labour Council, August 25, 2023, <https://bit.ly/40stj24>.

35. *The Status of Migrant Agricultural workers in Canada*, UFCW, 2022, <https://bit.ly/3swNbV7>.

La décennie 2010 apparaît marquée par la multiplication des engagements syndicaux dans des projets avec les organisations écologistes. Ainsi, le Leap Manifesto rassemble syndicats, organisations écologistes et des peuples autochtones dans une initiative visant à ramener les questions de transition écologique dans le débat public avant les élections de 2015<sup>36</sup>. La CLC et plusieurs fédérations syndicales du public et du privé coopèrent aussi dans la plateforme Green Economy Network en 2016 après l'arrivée au pouvoir des libéraux. Ces deux plateformes formulent un ensemble de recommandations relatives à la transition juste : le développement d'un plan de transition énergétique, de rénovations durables du parc immobilier, la mise en place rapide d'un service public de transports en commun, notamment ferroviaires, et d'engagements contraignants sur la création d'emplois « verts » et le financement de la formation des salariés à des emplois durables. Le financement de ces actions se fonde sur la taxation du carbone et la mise en place d'obligations vertes (*green bonds*), c'est-à-dire d'obligations d'État spécifiquement fléchées vers le financement de ces mesures de politique environnementale<sup>37</sup>.

Une suite à ces plateformes peut se trouver dans le Pact for a Green New Deal de 2019, capitalisant sur la proposition politique éponyme d'Ocasio-Cortez aux États-Unis (Sauviat, dans ce numéro). Ce pacte est mis en place par un collectif d'acteurs syndicaux et associatifs proche dans sa composition

de celui du Green Economy Network (voir *supra*) et s'inspire de l'initiative provinciale « Le Pacte » menée au Québec en 2018 par une alliance entre syndicats et écologistes (MacArthur *et al.*, 2020). L'idée est alors de profiter d'un environnement politique favorable pour mettre en œuvre un ensemble de politiques sociales et environnementales autour des notions de démocratie énergétique et de transition juste et des propositions du Green Economy Network. La CLC se positionne en soutien sur cette initiative, de même qu'Unifor, le syndicat majoritaire des salariés de la pétrochimie, à condition de faire de l'accompagnement des salariés en poste des industries polluantes une priorité, afin de ne pas opposer syndicats et organisations écologistes (MacArthur *et al.*, 2020).

Au Québec, les organisations syndicales québécoises se rassemblent en 2019 autour du projet « la planète s'invite au travail », visant à renforcer l'action syndicale sur les sujets environnementaux et à proposer un programme commun de transition juste « visant à sécuriser la qualité de vie des travailleuses et travailleurs lors du passage vers une économie sobre en carbone ». Ce projet est alors porté par les quatre confédérations et les cinq principaux syndicats indépendants québécois<sup>38</sup>, rassemblés sous la houlette d'un Réseau intersyndical pour le climat<sup>39</sup>. Le Front commun de la transition énergétique, fondé en 2015 par des associations écologistes<sup>40</sup>, collecte progressivement l'adhésion des organisations syndicales membres de ce réseau intersyndical, dont la

36. « The Leap Manifesto. A call for a Canada based on caring for the Earth and one another », 2015, <https://bit.ly/3FLRwqA>.

37. *Making the Shift to a Green Economy: A Common Platform of the Green Economy Network*, Green Economy Network, 2016, <https://bit.ly/3QNODNW>.

38. « La planète s'invite au travail », Collectif la planète s'invite au travail, septembre 2019, <https://bit.ly/3MyUxhT>.

39. Site du Réseau intersyndical pour le Climat, 2019, <https://transitionjuste.org/>.

40. « Plus de 160 groupes lancent le Front commun pour la transition énergétique », Communiqué de presse du Front commun pour la transition énergétique, 6 octobre 2015, <https://bit.ly/3MV51bF>.

majorité s'associent en 2019 à la publication d'une feuille de route « Québec ZÉN » qui vise à mettre en place la neutralité carbone dans la province. Ce programme contient un important volet de « transition juste », recouvrant ici un ensemble de propositions visant à assurer la justice sociale du partage du coût de la transition et des demandes de mise en place de moyens concrets pour assurer le redéploiement des emplois des secteurs carbonés dès les premières étapes de la transition<sup>41</sup>.

## Deux cas emblématiques des enjeux et des limites de l'action syndicale sur les questions environnementales

Parmi l'ensemble des actions syndicales concernant les questions environnementales, deux cas sont particulièrement intéressants à développer pour ce qu'ils révèlent des enjeux actuels et des limites de l'action syndicale en la matière. Le premier est la lutte des organisations syndicales pour faire vivre les enjeux sociaux et écologiques dans le secteur agricole en dépit des limites du droit à la syndicalisation dans le secteur. Le second est la séquence autour de la loi pour la carboneutralité de 2021, ayant abouti à la loi de 2023 sur les emplois durables.

### Le cas spécifique de l'agriculture

Le secteur agricole est une pierre d'achoppement des questions environnementales et syndicales au Canada. Les enjeux de la transition juste y sont aussi importants en termes d'impacts environnementaux que pour la filière hydrocarbures, mais le

concept de transition juste y est encore peu mobilisé. Du côté des organisations d'agriculteurs, cela s'explique par la focalisation des débats sur d'autres questions écologiques comme la limitation des émissions de GES sur les exploitations, ou les impacts sur la biodiversité<sup>42</sup> (Blattner, 2020). Du côté des organisations syndicales de salariés agricoles, la raison se trouve dans leur importante fragilisation.

Cette fragilisation découle de l'interdiction, en dépit du droit international, de se syndiquer pour les salariés agricoles en Ontario<sup>43</sup>, principale province agricole du Canada, et de l'autorisation limitée de cette syndicalisation depuis 2011 seulement au Québec, seconde province agricole du pays (Gesualdi-Fecteau, 2016). Dans d'autres provinces, ce droit est limité aux exploitations employant un nombre minimum de salariés permanents (Walchuk, 2009). Dans le cas de l'Ontario, l'agriculture a été exclue du droit à la syndicalisation dès 1943, du fait du caractère très majoritairement saisonnier de la main-d'œuvre salariée agricole. Une première tentative de restauration de ce droit a lieu en 1993 puis est annulée en 1995, avant qu'une plainte de l'UFCW auprès de la Cour suprême ne permette la condamnation de l'Ontario. En réponse, l'Agricultural Employees Protection Act de 2002 donne aux salariés agricoles ontariens le droit de se syndiquer, mais pas celui de négocier avec l'employeur (Walchuk, 2009). Ils ont en effet le droit de soumettre leurs demandes à l'employeur ; celui-ci a le devoir de les recevoir, mais aussi le droit de ne pas tenir compte de leurs revendications. Ce système est proche

41. « Projet Québec ZeN Zeo émission nettes », Front commun pour la transition énergétique, 2020, <https://bit.ly/3tXVpGa>.

42. « Changement climatique », NFU, 2023, <https://www.nfu.ca/fr/campaigns/climate-change/>.

43. « Ford government continues to deny equal rights to farm workers in Ontario », UFCW, August 23, 2023, <https://bit.ly/4715nFz>.



de celui existant au Québec, où la contrainte de prise en compte des demandes syndicales est limitée (Gesualdi-Fecteau, 2016). Une plainte en inconstitutionnalité est à nouveau faite par l'UFCW en 2008 avec l'appui de l'Organisation internationale du travail (OIT). Le syndicat obtient gain de cause (Walchuk, 2009), mais est débouté en appel en 2011. Dans ce contexte, aucune cellule syndicale n'a pu obtenir de convention collective sous ce régime (Fudge, 2012), et la grande proportion de salariés migrants dans le secteur reste très vulnérable à l'exploitation (Hennebry, Preibisch, 2012).

Cette situation a conduit à une multiplication des plaintes liées à des mauvais traitements et à de graves problèmes de santé et sécurité au travail dans le secteur agricole pour les salariés migrants et locaux<sup>44</sup>, dont les incidents liés aux incendies de 2023 sont le prolongement. L'amélioration des conditions de travail des salariés agricoles et le droit à la syndicalisation sont les principaux combats du syndicat le plus représentatif du secteur, l'UFCW, membre de la CLC, et très présent aussi dans la transformation et la distribution alimentaire.

Toutefois, la CLC aborde les questions de transition juste, au-delà de l'agriculture, par le concept de justice alimentaire, mettant ainsi l'accent sur la cohérence de l'action sociale et écologique et le partage de la valeur le long de la filière agricole et agroalimentaire<sup>45</sup>. Ce concept relie alors souveraineté alimentaire du pays, sécurité alimentaire du consommateur, durabilité alimentaire et conditions de travail pour les salariés du secteur. Cette conceptualisation

spécifique apparaît liée justement à l'intégration de l'ensemble des salariés de la filière au sein du syndicat, permettant de souligner les synergies d'action syndicale et politique entre ces différents maillons, et de remobiliser autour de la question sociale et environnementale dans l'agriculture. C'est d'ailleurs sur le mot d'ordre de justice alimentaire que des convergences se construisent entre l'UFCW, les organisations écologistes et la National Farmer's Union, le principal syndical libéral des agriculteurs, qui intègrent transition juste et justice alimentaire aux questions d'agroécologie et de souveraineté alimentaire (Laforge *et al.*, 2021).

### **La loi pour la carboneutralité de 2021 et la loi canadienne sur les emplois durables**

Malgré les divergences de trajectoires syndicales dans les années 2000 et 2010 mises en évidence dans la partie précédente, les différentes organisations de salariés soutiennent la loi pour la carboneutralité de 2021, et partagent des réserves sur les conditions de son application. Cette loi fixe en effet dans le droit un objectif ferme de neutralité carbone en 2050, mais reste floue sur les moyens de coercition des gouvernements fédéral ou provinciaux s'ils venaient à dévier de leur cible. Le gouvernement fédéral accompagne cette loi de consultations auprès de la population, des associations et des organisations syndicales sur le sujet de la transition juste<sup>46</sup>.

Pour les syndicats, la loi est promulguée dans un contexte peu rassurant quant à l'importance accordée à son volet de

44. « Agriculture workers in Canada - History timeline », UFCW, 2023, <https://bit.ly/3QOVZiK>.

45. « Food justice », UFCW, précité, <https://bit.ly/46ZLI8J>.

46. « Canada Launches Just Transition Engagement », Government of Canada, News Release, July 20, 2021, <https://bit.ly/3SNek15>.

transition juste. En effet, depuis la constitution du groupe de travail transition équitable en 2018, la notion est passée au second plan de l'agenda politique, et les consultations n'y fixent pas de suite claire, au-delà de la constitution d'un « groupe consultatif pour la carboneutralité », sollicité pour la mise en place du cadre légal de la transition juste.

Unifor appelle alors à la mise en place d'une autorité permanente tripartite de suivi de la transition juste, avec des pouvoirs dépassant le consultatif<sup>47</sup>. Le syndicat souligne ses inquiétudes quant aux moyens alloués à la transition vers des emplois à plus faible impact carbone pour les travailleurs de la filière, conditionnant leur soutien au gouvernement à leur ampleur (Wilgosh *et al.*, 2022).

De son côté, la CLC accueille la loi comme posant « les assises qui permettront de s'assurer que le pays rompt son piètre bilan de cibles climatiques qu'il avait établies et n'a pas atteint<sup>48</sup> ». La centrale syndicale insiste fortement sur l'importance qu'il y a de faire pression sur le gouvernement, afin qu'il établisse un programme contraignant de transition juste, soulignant l'implication des organisations syndicales sur la question et posant comme échéance la fin du premier plan de cinq ans, en 2026, pour établir un bilan de l'action publique en la matière.

La pression des organisations syndicales sur le gouvernement pour qu'il mette en place des mesures et un budget dédié à

la transition juste trouve un débouché politique lors des élections de 2022. La percée du New Democratic Party (NDP), le plus à gauche des grands partis fédéraux et issu historiquement de la CLC, pousse les libéraux désormais en minorité parlementaire à passer avec le NDP un accord dit de soutien sans participation pour rester au pouvoir. Celui-ci implique que le NDP soutiendra, sans y participer, la politique du gouvernement libéral, tant que les conditions de l'accord seront tenues. Parmi ces conditions, le nouveau gouvernement s'engage à légiférer sur la transition juste et s'attire le soutien enthousiaste de la CLC<sup>49</sup>.

Ce nouveau contexte politique débouche d'une part sur la mise en place en 2023 d'un plan d'intérim pour des emplois durables pour 2023-2025, fondé en partie sur les propositions syndicales du groupe de travail transition équitable de 2018 et de nouvelles consultations auprès des organisations syndicales, d'autre part sur la promulgation d'une loi sur les emplois durables en juin 2023, établissant un plan de transition juste quinquennal accompagnant celui de neutralité carbone<sup>50</sup>.

Ce plan apparaît comme une nette victoire pour les syndicats, donnant un cadre légal défini et un budget dédié à la transition juste au moins pour la période 2023-2025. Ce dernier comprend notamment 960 millions de dollars canadiens (655 millions d'euros) sur trois ans pour assurer la requalification et la transition des travailleurs,

47. « Unifor submission for the 2021 federal just transition consultations », Unifor, September 30, 2021, <https://bit.ly/3MwsMXh>.

48. « Net-zero law lays foundation for stronger climate action », CLC, July 2, 2021, <https://bit.ly/47d9yOG>.

49. « Canada's unions welcome landmark agreement between Liberals and New Democrats on a progressive agenda for Canada », CLC, March 22, 2022, <https://bit.ly/40rYhY1>.

50. « Backgrounder: Canadian Sustainable Jobs Act », Natural Resources Canada, Government of Canada, 2023, <https://bit.ly/3FOzvlq>.

notamment du charbon et des hydrocarbures, vers d'autres secteurs moins polluants. Le suivi de la mise en place de ces plans quinquennaux, une demande syndicale, est dévolu à un « Conseil des partenariats sur les emplois durables » tripartite État-patronat-syndicats, incluant des représentants de la société et des communautés autochtones<sup>51</sup>.

Si l'annonce de la mise en œuvre de ce plan est faite par le gouvernement conjointement avec les représentants syndicaux et que leur rôle est souligné par le gouvernement<sup>52</sup>, le soutien enthousiaste des syndicats reste conditionné à l'accomplissement effectif du plan, auquel ils sont désormais directement associés *via* le Conseil des partenariats. Des fédérations syndicales comme l'USW font part publiquement de leurs réserves sur l'avenir de l'initiative<sup>53</sup>. Dans cette perspective, la CLC publie fin septembre un ensemble de recommandations pour renforcer le plan 2026-2030 à venir par rapport au plan intérimaire en cours, et insiste principalement sur la nécessité de garantir la qualité du travail de substitution proposé aux travailleurs concernés par la transition, et d'adapter localement et sectoriellement les dispositifs de transition<sup>54</sup>.

## Conclusion

La question de l'engagement syndical sur les questions environnementales est au Canada porteuse d'enjeux forts, liés à la place centrale occupée par les secteurs extractifs et manufacturiers polluants, et à

l'importance des ressources naturelles du pays. Ces enjeux ont fait du Canada un paradoxe politique : la proactivité affichée dans les relations internationales et les déclarations publiques, y compris syndicales, ne s'est guère traduit par d'importantes avancées jusqu'à aujourd'hui. L'arrivée des libéraux au pouvoir en 2015 a mis en branle un train de réformes ambitieuses encore en cours, mais dont le degré effectif de mise en œuvre reste incertain.

Pour les organisations syndicales, cette dynamique traduit une évolution progressive. Par des chemins différents selon les secteurs, la mise en place de partenariats limités avec les organisations écologistes et de stratégies défensives visant à protéger les salariés des transformations apportées par le changement climatique ont cédé le pas à la formulation de plans sectoriels de formation et d'accompagnement des salariés vers une économie durable. La séquence de la loi sur la carboneutralité et celle sur les emplois durables témoignent des premiers résultats de l'engagement syndical sur ces questions : la sanctuarisation de moyens dédiés et la mise en place d'instances tripartites de suivi de la transition juste. Les organisations syndicales sont devenues une force de pression pour que le gouvernement libéral ne fasse pas payer aux salariés le prix d'une transition écologique qui, si elle est mise en œuvre, ne peut qu'avoir des impacts radicaux sur l'économie. Mais cette force de pression a des limites : malgré des avancées notables, les organisations

51. *Sustainable Jobs Plan*, Government of Canada, 2023, <https://bit.ly/47qvt4J>.

52. N. Bulowski, « Sustainable jobs bill could give unions a voice in feds' energy transition plans », *Canada's National Observer*, June 16, 2023 <https://bit.ly/3stUZa7> ; « Unifor welcomes Sustainable Jobs Act », Unifor, June 15, 2023, <https://bit.ly/49jN14h>.

53. « More action needed to back up federal Sustainable Jobs Plan », USW Canada, Media Releases, June 15, 2023, <https://www.metallos.ca/sustainable-jobs-plan/>.

54. « Canada's unions release sustainable jobs blueprint », CLC, September 29, 2023, <https://bit.ly/3FObOzL>.

syndicales n'ont pas de pouvoir coercitif réel sur les politiques publiques promises si ce n'est l'organisation de mouvements sociaux, levier qu'elles ont peu mobilisé au-delà de l'échelle locale. Le cas de l'agriculture illustre par ailleurs comment ces organisations syndicales peuvent se retrouver impuissantes à agir pour protéger les travailleurs d'un

secteur et à les accompagner dans la transition écologique du fait de l'indifférence ou de l'hostilité des pouvoirs publics. La remise en cause probable des mesures de la loi sur les emplois durables en cas d'alternance politique semble donc bien justifier l'enthousiasme réservé affiché par les syndicats canadiens dans la période actuelle.

**Sources :**

- Bennett D. (2007), « Labour and the environment at the Canadian Labour Congress – The story of the convergence », *Just Labour*, n° 10, p. 1-7, <https://bit.ly/45XaXqZ>.
- Blattner C. (2020), « Just transition for agriculture? A critical step in tackling climate change », *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, vol. 9, n° 3, p. 53-58, <https://doi.org/10.5304/jafscd.2020.093.006>.
- Böhringer C., Rutherford T.F. (2010), « The costs of compliance: A CGE assessment of Canada's policy options under the Kyoto Protocol », *World Economy*, vol. 33, n° 2, p. 177-211, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2009.01229.x>.
- Brooks S. (2020), « Canada–United States environmental relations during the Trudeau-Trump years: A story of divergence and resilience », *American Review of Canadian Studies*, vol. 50, n° 1, p. 48-65, <https://doi.org/10.1080/02722011.2020.1742998>.
- Fernandez L., Silver J. (2017), *Indigenous People, Wage Labour and Trade Unions: The Historical Experience in Canada*, Canadian Centre for Policy Alternatives, March, <https://bit.ly/3SpV8pT>.
- Fudge J. (2012), « Constitutional rights, collective bargaining and the Supreme Court of Canada: Retreat and reversal in the Fraser case », *Industrial Law Journal*, vol. 41, n° 1, p. 1-29, <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwr026>.
- Galgóczi B. (2020), « Just transition on the ground: Challenges and opportunities for social dialogue », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 26, n° 4, p. 367-382, <https://doi.org/10.1177/0959680120951704>.
- Gesualdi-Fecteau D. (2016), « Le système d'emploi des travailleurs agricoles saisonniers : portrait d'un rapport salarial multipartite », *Relations industrielles/Industrial Relations*, vol. 71, n° 4, p. 611-638, <https://doi.org/10.7202/1038525ar>.
- Gürtler K., Löw Beer D., Herberg J. (2021), « Scaling just transitions: Legitimation strategies in coal phase-out commissions in Canada and Germany », *Political Geography*, n° 88, p. 102406, <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102406>.
- Harter J.-H. (2004), « Environmental justice for whom? Class, new social movements, and the environment: A case study of Greenpeace Canada, 1971-2000 », *Labour/Le Travail*, n° 54, p. 83-119, <https://doi.org/10.2307/25149506>.
- Hennebry J.L., Preibisch K. (2012), « A model for managed migration? Re-examining best practices in Canada's Seasonal Agricultural Worker Program », *International Migration*, vol. 50, n° s1, p. e19-e40, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2009.00598.x>.

- Hrynshyn D., Ross S. (2011), « Canadian autoworkers, the climate crisis, and the contradictions of social unionism », *Labor Studies Journal*, vol. 36, n° 1, p. 5-36, <https://doi.org/10.1177/0160449X10389747>.
- Labrosse A. (2020), *La présence syndicale au Québec et au Canada en 2019*, Direction de l'information sur le travail, Ministère du Travail, Emploi et Solidarité sociale du Québec, mars, <https://bit.ly/3u8SN8q>.
- Laforge J.M.L., Dale B., Levkoe C.Z., Ahmed F. (2021), « The future of agroecology in Canada: Embracing the politics of food sovereignty », *Journal of Rural Studies*, n° 81, p. 194-202, <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.10.025>.
- MacArthur J.L., Hoicka C.E., Castleden H., Das R., Lieu J. (2020), « Canada's Green New Deal: Forging the socio-political foundations of climate resilient infrastructure? », *Energy Research & Social Science*, n° 65, p. 101442, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101442>.
- Maciunas S., de Lassus Saint-Geniès G. (2018), « The Evolution of Canada's International and Domestic Climate Policy: From Divergence to Consistency? », *Canada in International Law at 150 and Beyond Paper*, n° 21, Centre for International Governance Innovation, April, <https://bit.ly/3slie6o>.
- Marier M. (2016), *De la grève de l'amiante au lobby pro-chrysotile : la question de l'amiante chez les syndicats québécois de l'amiante, 1973-1983*, Mémoire de Master en histoire, Université de Montréal, <https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/18334>.
- Matthews Glenn J., Otero J. (2013), « Canada and the Kyoto Protocol: An Aesop Fable », in Hollo E.J., Kulovesi K., Mehling M. (eds.), *Climate Change and the Law*, Dordrecht, Springer, p. 489-507.
- McFarland J. (2014), « Labour and the environment: Five stories from New Brunswick since the 1970s », *Labour/Le Travail*, n° 74, p. 249-266, <https://www.erudit.org/fr/revues/llt/2014-v74-llt04673/1060927ar/>.
- Moore J.G. (2002), *Two Struggles Into One? Labour and Environmental Movement Relations and the Challenge to Capitalist Forestry in British Columbia, 1900-2000*, Dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy, McMaster University, <https://bit.ly/3tUDE4b>.
- Morissette R. (2022), « La syndicalisation au Canada, 1981 à 2022 », *Rapports économiques et sociaux*, n° 36-28-0001, Statistique Canada, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/36-28-0001/2022011/article/00001-fra.htm>.
- Nugent J. P. (2011), « Changing the climate: Ecoliberalism, Green New Dealism, and the struggle over green jobs in Canada », *Labor Studies Journal*, vol. 36, n° 1, p. 58-82, <https://doi.org/10.1177/0160449X10392528>.

- Ruff K. (2017), « How Canada changed from exporting asbestos to banning asbestos: The challenges that had to be overcome », *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 14, n° 10, p. 1135, <https://doi.org/10.3390/ijerph14101135>.
- Sauviat C. (2023), « États-Unis : des syndicats focalisés sur la défense de l'emploi et divisés face à la transition énergétique », n° spécial, « Les syndicats face aux défis environnementaux », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 184, décembre, p. 161-186.
- Swart N.C., Weaver A.J. (2012), « The Alberta oil sands and climate », *Nature Climate Change*, vol. 2, n° 3, p. 134-136, <https://doi.org/10.1038/nclimate1421>.
- Walchuk B. (2009), « Ontario's agricultural workers and collective bargaining: A history of struggle », *Just Labour*, n° 14, p. 150-163, <https://doi.org/10.25071/1705-1436.67>.
- Wilgosh B., Sorman A.H., Barcena I. (2022), « When two movements collide: Learning from labour and environmental struggles for future Just Transitions », *Futures*, n° 137, p. 102903, <https://doi.org/10.1016/j.futures.2022.102903>.
- Winegardner A.K., Hodgson E.E., Davidson A.M. (2015), « Reductions in federal oversight of aquatic systems in Canada: Implications of the new Navigation Protection Act », *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, vol. 72, n° 4, p. 602-611, <https://doi.org/10.1139/cjfas-2014-0385>.
- Wright D.V. (2023), « Canadian Net-Zero Emissions Accountability Act: A bridge over the implementation gap? », *University of New Brunswick Law Journal*, n° 73, <https://papers.ssrn.com/abstract=4568559>.