



S'ALLIER POUR LA PROSPÉRITÉ

Forum sur les redevances minières

Commentaires du Conseil du patronat du Québec

Mars 2013

Le Conseil du patronat du Québec

Le Conseil du patronat du Québec a pour mission de s'assurer que les entreprises disposent au Québec des meilleures conditions possibles – notamment en matière de capital humain – afin de prospérer de façon durable dans un contexte de concurrence mondiale. Point de convergence de la solidarité patronale, il constitue, par son leadership, une référence incontournable dans ses domaines d'intervention et exerce, de manière constructive, une influence considérable visant une société plus prospère au sein de laquelle l'entrepreneuriat, la productivité, la création de richesse et le développement durable sont les conditions nécessaires à l'accroissement du niveau de vie de l'ensemble de la population.

Conseil du patronat du Québec –
mars 2013

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
1^{er} trimestre 2013

Forum sur les redevances minières

Commentaires du Conseil du patronat du Québec

Mars 2013

Introduction

À titre de seule confédération patronale du Québec regroupant les plus importants employeurs ainsi que la vaste majorité des associations sectorielles, le Conseil du patronat se veut un promoteur de tous les instants de la prospérité et de la création de la richesse au Québec. Selon le Conseil, créer de la richesse de manière responsable et durable est une priorité absolue, et la seule stratégie pouvant être mise en œuvre pour offrir à la population québécoise la prospérité à laquelle elle aspire. Cette prospérité passe, entre autres, par la mise en valeur et l'exploitation responsable de nos ressources naturelles, dont, évidemment, nos ressources minières. La question est donc de savoir si les conditions actuelles avec lesquelles l'industrie minière doit composer sont satisfaisantes ou si les changements proposés lui permettront de mieux se développer au bénéfice de la collectivité.

Plusieurs études ont été consacrées récemment à l'analyse approfondie de l'industrie minière et nous estimons que les constats sont relativement clairs et fort éloquentes. La contribution de l'industrie minière est considérable, et les changements récents en matière de redevances ont augmenté de façon substantielle la contribution de cette industrie aux recettes publiques. Nous présentons donc dans ce qui suit un bref aperçu de notre analyse de la situation et nos recommandations en renvoyant souvent à ces études.

La contribution du secteur minier au développement du Québec

Il va de soi que la contribution d'une industrie à la société dépasse largement sa contribution sur le plan fiscal, et que cette dernière va elle-même au-delà du paiement de redevances. Sa contribution globale comprend notamment les emplois directs et indirects qu'elle crée ou contribue à maintenir, les investissements qu'elle effectue en immobilisations, sa participation à la vitalité économique et au développement des régions, ainsi que les possibilités d'innovation et d'expertise – entre autres technologiques – qu'elle offre à la société, de pair avec des possibilités de développement et de création de richesse. Ces multiples facettes de la contribution de l'industrie minière à l'économie du Québec sont d'ailleurs évoquées dans le document de consultation du Forum sur les redevances minières lui-même, ainsi que bien documentées dans de multiples études, dont celles de l'industrie.

Notons plus spécifiquement les principales contributions suivantes : le ministère des Ressources naturelles estime à plus de 34 000 le nombre d'emplois générés au Québec par

les activités minières; en 2011, le salaire annuel moyen dans le secteur minier était de près de 96 000 \$ pour l'Abitibi-Témiscamingue, d'environ 108 000 \$ pour la Côte-Nord et 110 000 \$ pour le Nord-du-Québec, rémunérations qui dépassent de plus du double le niveau du salaire moyen au Québec.

D'autres études ont estimé que, pour chaque emploi direct créé dans l'industrie minière au Québec, il se crée 0,9 emploi indirect, en raison notamment du grand nombre de fournisseurs et d'équipementiers qui gravitent autour des sociétés minières, tant dans les régions plus éloignées que dans les régions centrales. Ce multiplicateur est très élevé comparativement au multiplicateur moyen de 0,6 pour l'ensemble des industries productives de l'économie québécoise.

Il faut rappeler également que des activités de transformation existent déjà et ne sont pas négligeables. Selon l'étude de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, *Les ressources naturelles : un levier porteur pour la métropole*, l'industrie de la première et de la deuxième transformation métallique contribue beaucoup à l'économie québécoise. Les secteurs de la première et de la seconde transformation métallique soutiennent respectivement près de 19 749 et 55 600 emplois directs et indirects par année. Le Québec se compare aussi fort avantageusement aux autres provinces canadiennes pour ce qui est de la portion de la première transformation canadienne réalisée sur le territoire québécois.

Au-delà de la transformation, le secteur minier favorise l'émergence d'innovations et des percées technologiques en amont. Ainsi, on observe une diversité des exportations d'équipements et de systèmes spécialisés qui représentent des percées commerciales importantes pour le Québec, percées qui sont elles-mêmes attribuables à des innovations technologiques émanant du secteur minier. Une étude de E&B Data de 2010 effectuée pour le compte de l'industrie minière, a noté que les exportations de machinerie minière sont passées de moins de 65 millions de dollars en 2000 à près de 196 millions en 2008. Nous n'exportons pas donc seulement la matière première.

Les droits miniers et les prélèvements fiscaux

Le gouvernement est aux prises avec l'important défi de trouver un équilibre entre sa volonté de percevoir des redevances élevées et sa responsabilité – pour le bien-être économique du Québec – de ne pas décourager l'investissement et, ainsi, tuer la poule aux œufs d'or.

En plus d'être une industrie fortement cyclique soumise aux variations des prix des matières premières, l'industrie minière est déjà exposée au risque énorme associé à la découverte de nouveaux gisements. Elle se caractérise aussi par le niveau élevé d'investissement qui lui est nécessaire de façon constante et continue. Tout changement au régime de redevances existant doit impérativement préserver la compétitivité des entreprises et la rentabilité des investissements actuels et futurs.

Une charge fiscale trop forte imposée aux projets miniers découragerait à coup sûr les investissements dans le secteur et les orienterait vers des pays ou des provinces où les conditions sont plus favorables. Elle s'avérerait aussi nettement contre-productive, car elle ne fournirait certainement pas au gouvernement les recettes escomptées. Cela est tout particulièrement vrai dans un contexte international extrêmement concurrentiel où le Québec est, somme toute, un joueur marginal. Comme le dit l'adage : *trop d'impôt tue l'impôt*.

En pratique, la somme des prélèvements (permis, baux, redevances, impôts sur les sociétés, taxes sur la masse salariale, moins les crédits d'impôt) ne doit absolument pas dépasser un seuil critique au-delà duquel la rentabilité de l'investissement d'une société serait plus basse au Québec qu'ailleurs. L'utilisation de ce critère suppose, bien sûr, que l'on ne compare pas seulement des taux de redevances. Il faut considérer aussi le contexte dans son ensemble en tenant compte, notamment, des coûts d'exploration et d'exploitation ainsi que de l'éloignement des marchés.

À travers le monde, on retrouve principalement trois types de régimes de redevances, soit les redevances *ad valorem*, les redevances sur les profits et des régimes hybrides combinant les deux¹.

L'étude de SECOR-KPMG de juillet 2012, qui compare les différents régimes d'imposition des minières au Canada et dans le monde conclut essentiellement qu'aucun régime de redevances ne peut être considéré, dans l'absolu, comme universellement meilleur que les autres. Un bon régime de redevances doit être adapté à la réalité économique et minière du pays dans lequel il est instauré.

Or, l'industrie minière au Québec est soumise, en particulier, à des conditions climatiques plus difficiles qu'ailleurs - avec les impacts significatifs de l'hiver sur les bris de matériel, les difficultés de construction en période hivernale ou en période de dégel, les difficultés liées à l'extraction du minerai, notamment dans les mines à ciel ouvert, et les difficultés de transport du minerai de fer. Par ailleurs, il faut noter que, même si en termes de volume, le potentiel minéral est important au Québec, la concentration plus faible du minerai dans le sous-sol et son accessibilité très souvent sous-terraine en augmentent les coûts d'exploitation de façon appréciable. Mentionnons en outre que l'industrie minière au Québec est aussi caractérisée aussi par son éloignement des marchés émergents (l'Inde et la Chine principalement qui constituent actuellement les principales sources de demande mondiale de minerai), contrairement à des pays comme l'Australie, et par une absence d'infrastructures d'accès dans les régions nordiques. Les mines au Québec peuvent bénéficier par contre d'un approvisionnement d'énergie fiable et propre à un coût relativement faible grâce à l'électricité au tarif industriel (tarif L). Notons toutefois que cette disponibilité est limitée à

¹ Il y aurait aussi des redevances basées sur des unités spécifiques (volume ou poids), ce qui convient généralement aux matières premières en vrac de faible valeur et qui est moins pertinent pour les cas qui nous intéressent dans le présent dossier.

cause du manque de réseaux de distribution dans les régions éloignées, et du fait que d'autres pays ou provinces offrent également de plus en plus une énergie à coût abordable.

La conclusion qu'aucun régime de redevances n'est préférable dans l'absolu est d'ailleurs corroborée par l'analyse du document de consultation gouvernemental, tel que notamment synthétisée par le tableau 4. Cette analyse montre, par ailleurs, que des redevances *ad valorem* comportent le moins d'avantages comparativement aux autres régimes selon les différents objectifs qui peuvent être poursuivis par le gouvernement, et ce, notamment en matière d'efficacité de l'allocation économique. Or, selon nous, ce point ne devrait pas être négligé; au contraire, il devrait constituer un critère important.

Le problème avec des redevances ad valorem

Des redevances *ad valorem* imposent une charge importante aux sociétés minières et réduisent de façon substantielle la rentabilité des projets. Comme le note l'étude de SECOR-KPMG, ces redevances :

« [...] ajoutent une charge importante aux sociétés minières, notamment lorsque les prix sont bas et les projets miniers peu rentables. Cela peut avoir un impact marginal sur les pays miniers producteurs à bas coûts tels l'Australie ou le Brésil pour le fer. Cependant, cela est particulièrement important pour le Québec, où les mines ont des coûts élevés de production. Un tel régime impliquerait le paiement de redevances même si les profits sont faibles ou nuls. Il risquerait donc fortement d'accélérer la fermeture de telles mines en cas de baisse des prix et de fragiliser la réalisation de nombreux projets d'investissement actuels. »

Ajoutons par ailleurs que la reprise de l'exploitation de ces gisements dans les périodes hautes des cycles est loin d'être acquise. Donc, en résumé, l'impact du recours aux redevances *ad valorem* serait clairement négatif pour le développement de l'industrie. Il serait particulièrement nocif pour les plus petites sociétés québécoises (les *juniors*), qui doivent relever plusieurs défis et qui ont beaucoup de difficulté à se procurer des liquidités. Or, ces petites mines contribuent à la création d'emplois et à l'activité économique dans les régions. Elles représentent en général un tremplin vers des occasions d'affaires très prometteuses et sont souvent aussi à la source d'innovations techniques en exploration et en exploitation. Mettre en place un système basé notamment sur le paiement de redevances *ad valorem* constituerait une façon directe de décourager nos entrepreneurs qui seraient prêts à prendre des risques et contribuer à la prospérité du Québec.

Un régime d'imposition des profits comme le régime actuel est plus progressif et mieux adapté à la réalité du Québec.

Les simulations de la firme PWC indiquent que :

« [...] le coût total moyen (c'est-à-dire les dépenses en capital, les dépenses d'exploitation, les taxes et impôts, les redevances et le rendement du capital), exprimé en dollars par tonne de matières sèches, est considérablement plus élevé

dans le cas du projet québécois que dans le cas du projet australien. Par conséquent, le prix requis pour atteindre le seuil minimal de rentabilité sous les deux régimes est presque le double au Québec comparativement à l'Australie-Occidentale. Ainsi, comme le coût unitaire total moyen est considérablement plus élevé au Québec, tout fardeau supplémentaire imposé aux projets miniers pourrait avoir un effet négatif sur les décisions d'investissement dans la province.

Un territoire comme le Québec ayant des teneurs de minerai moins élevées et des frais d'exploitation relativement élevés et qui souhaite favoriser les investissements afin de développer son secteur minier, profitera davantage d'un régime fiscal progressif permettant aux investisseurs de récupérer leur investissement assez rapidement tout en s'assurant que le gouvernement recevra une part équitable des profits que réalisent les projets rentables. »

La situation de la fiscalité minière au Québec

Depuis la mise en place du nouveau régime sur les redevances, en 2010, le taux de redevances sur les profits est passé de 12 % à 16 % au 1^{er} janvier 2012. De plus, le régime exige que les redevances soient calculées sur une base mine par mine, ce qui élimine la possibilité de réduire les redevances en déduisant les pertes d'une mine des profits d'une autre. Le Québec serait ainsi aujourd'hui un des seuls endroits ayant des redevances minières basées sur les profits miniers en fonction d'une approche mine par mine, le calcul dans les autres pays ou provinces étant généralement fait sur une base consolidée.

D'autres déductions ou avantages ont été réduits substantiellement par ailleurs par le nouveau régime (c'est-à-dire réduction de 100 % à 30 % de l'allocation annuelle pour amortissement² pour les investissements réalisés après le 30 mars 2010, réduction de l'allocation pour traitement).

Ainsi, le taux de redevances utilisé dans le régime actuel au Québec, soit 16 %, est parmi les taux les plus élevés au monde pour les régimes de redevances basés sur les profits. Le taux d'impôt total des minières avoisine 40 % au Québec contre 30 % en Ontario. Selon l'indice de compétitivité de la fiscalité minière compilé par le ministère des Finances du Québec, le régime fiscal québécois était, en 2003, 16 points *en dessous* de la moyenne canadienne; il est maintenant 13 points *au-dessus* de la moyenne. Les droits miniers pour un projet type sont 28 % plus élevés que la moyenne du reste du Canada (excluant le Québec).

Notre régime minier, qui a déjà été attirant, a perdu considérablement de son attractivité. Ce régime basé sur les profits tient compte des coûts d'exploitation plus élevés au Québec et est mieux adapté à sa réalité.

² Le montant des amortissements annuellement déductibles pour le calcul des redevances passe de 100 % à 30 %.

Selon le document de consultation, dans le système actuel, les sociétés minières ont versé, en 2011, l'équivalent de 4,8 % de la valeur brute du minerai (5,9 % pour 81 % de la production, si on exclut ceux qui n'ont pas payé d'impôt minier³). Comme ce système semble donc bien fonctionner, a-t-on vraiment besoin de le changer? À titre de comparaison, ce taux était de 4,5 % en 2010 au Québec contre 1 % en Ontario. Notons finalement que d'autres exigences, de nature autre que fiscale, se sont ajoutées et changent également la donne, comme celle concernant la garantie financière pour la restauration des sites.

En outre, procéder à des changements fréquents sur le plan de la fiscalité dans quelque secteur que ce soit - et tout particulièrement dans des domaines caractérisés par un risque plus élevé, une grande mobilité et d'importants investissements dans la phase de construction - n'est certes pas de nature à favoriser le développement d'un secteur.

Si jamais le gouvernement souhaitait changer le régime actuel, démarche à propos de laquelle nous ne sommes certainement pas d'accord, il devrait examiner pour le moins comment il peut compenser le secteur minier ailleurs, de façon à conserver un certain équilibre. Le gouvernement devrait surtout clarifier la situation quant à la réelle contribution des mines au Québec dans le contexte dans lequel elles évoluent, car le discours qui a souvent été véhiculé ne reflète pas la réalité.

Conclusion

Les changements au régime minier effectués en 2010 sont substantiels et ont réduit l'attractivité du secteur minier au Québec. Le Québec a besoin d'avoir un secteur minier en santé et, pour y parvenir, il doit mettre en place un environnement fiscal et réglementaire invitant. Cet environnement doit tenir compte de la réalité du secteur, notamment des coûts d'exploitation plus élevés, de la situation particulière des petites entreprises québécoises dans le domaine et du fait que Québec est un petit joueur sur la scène mondiale. Les retombées de cette industrie gagneraient donc à être considérées dans leur totalité. Il serait bénéfique d'évaluer cette industrie autrement que sous le seul angle des redevances versées.

³ À ce sujet, nous relevons un élément qui nous semble incohérent dans les données présentées dans le document de consultation, aux tableaux des pages 7 et 24. La valeur assujettie à l'impôt minier est-elle de 7,3 G\$, comme l'indique le tableau 8 de la page 24, ou 6,7 G\$, comme il est mentionné à la page 7? Si elle est 6,7 G\$, ce serait 88 % de la production au lieu de 81 %.