



S'ALLIER POUR LA PROSPÉRITÉ

Commentaires du Conseil du patronat du Québec

**Mémoire soumis à la Commission de l'agriculture,
des pêcheries, de l'énergie et des ressources
naturelles dans le cadre des consultations
particulières et auditions publiques sur le
projet de loi n° 43, *Loi sur les mines***

Septembre 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.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire des positions, recommandations et suggestions	5
1. Introduction	9
2. Cadre d'analyse	10
3. L'utilisation du territoire	14
3.1 Un problème relativement limité	14
3.2 Positions fondamentales sur l'utilisation du territoire	16
3.2.1 De nouvelles conditions peuvent justifier une révision des plans	17
3.2.2 La connaissance géologique, élément essentiel à une prise de décision éclairée	19
3.2.3 Autonomie de la municipalité ou de la région d'accueil.....	20
3.2.4 Viabilité de la solution de rechange.....	21
3.2.5 Asymétrie des coûts et des bénéfiques externes	22
3.3 Commentaires sur les dispositions du projet de loi n° 43.....	23
3.3.1 Activités de prospection, de recherche et d'exploration	23
3.3.2 Activités d'exploitation	24
3.3.2.1 <i>Prise en compte de la viabilité des options de rechange.....</i>	<i>24</i>
3.3.2.2 <i>Prise en compte de l'asymétrie dans la répartition des coûts et bénéfiques externes</i>	<i>25</i>
3.3.2.3 <i>Nécessaire stabilité réglementaire</i>	<i>26</i>
3.3.3 Les pouvoirs déclaratoire, d'expropriation, et de révision des schémas d'aménagement	26
3.3.3.1 <i>La procédure d'expropriation et la conciliation de l'intérêt individuel et de l'intérêt collectif</i>	<i>27</i>
3.3.3.2 <i>L'expropriation, une responsabilité d'abord municipale</i>	<i>28</i>
3.3.4 Les aires protégées.....	28
3.3.5 La préséance minière	29
4. Les redevances minières	30
4.1 Niveau des redevances	31
4.2 Utilisation des redevances.....	32
4.2.1 La redevance est-elle le bon véhicule pour compenser la municipalité	33
4.2.2 Devrait-on pérenniser toutes les villes minières	34
5. Les pouvoirs discrétionnaires	35

TABLE DES MATIÈRES (suite)

- 6. Le réaménagement et la restauration des sites miniers37**
 - 6.1 Approbation préalable37
 - 6.2 Cible de restauration38
- 7. La première transformation du minerai au Québec38**
- 8. La maximisation des retombées économiques.....43**
- Conclusion45**

Commentaires du Conseil du patronat du Québec

Mémoire soumis à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 43, Loi sur les mines

Septembre 2013

Sommaire des positions, recommandations et suggestions

Utilisation du territoire

Valeur

Nous avons tous, personnes comme collectivités, la responsabilité de valoriser les atouts ou les ressources que la nature nous a donnés, avant de demander l'assistance économique de nos concitoyens.

Acquisition de connaissances partout

Le Québec n'est pas assez riche pour exclure catégoriquement des occasions de créer de la richesse. Il nous faut ouvrir des options de développement, pas en fermer. L'acquisition et l'amélioration des connaissances géoscientifiques sont toujours socialement utiles et valides, y compris sur des territoires actuellement affectés à d'autres usages, car ces connaissances pourraient ouvrir de nouvelles options de développement et permettre aux décideurs de revoir leurs choix d'affectation du territoire. Le Conseil du patronat souhaite donc que l'activité d'exploration minière ne soit prohibée catégoriquement nulle part sur le territoire du Québec même si celle-ci doit être faite avec le minimum d'impact. Les désignations « incompatible », « compatible » et « compatible sous condition » devraient s'appliquer uniquement à l'exploitation d'un gisement minier, non aux activités de prospection, de recherche ou d'exploration.

Protection des sources d'eau potable

Le Conseil du patronat est d'accord avec l'approche adoptée par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) dans son nouveau règlement sur l'eau potable exigeant de faire réaliser une étude hydrogéologique dans chaque cas où une source d'eau potable municipale pourrait être touchée, plutôt qu'établir une distance minimale pour tous les cas à travers le Québec.

Ouverture au changement

Le fait qu'un terrain ou un territoire ait été affecté dans le passé ou soit consacré actuellement à un usage « x », ou qu'il soit déjà occupé par des résidences ou d'autres bâtiments, n'entraîne pas, dès lors, qu'il faille exclure catégoriquement l'exploitation minière jusqu'à la fin des temps. Des plans, y compris des schémas d'aménagement, peuvent être modifiés quand les conditions qui les ont motivés changent. Tout dépend du poids relatif de l'ensemble des facteurs dans la balance.

Aires protégées

L'accumulation de connaissances géoscientifiques, y compris par le truchement d'activités d'exploration minière faite de manière responsable, ne devrait pas être catégoriquement exclue dans les aires protégées; elle devrait plutôt être permise selon une procédure d'exception. Si l'exploration révèle un gisement de grande valeur dont l'exploitation est susceptible de créer une richesse significative, le gouvernement devrait pouvoir modifier la délimitation des aires protégées, de manière à en permettre l'exploitation tout en rattrapant la superficie soustraite de l'aire protégée ailleurs sur le territoire, si les bénéfices potentiels supplantent de manière importante les impacts éventuels et que ces derniers peuvent être mitigés.

Pouvoir de révision des schémas d'aménagement

Il appartient au gouvernement du Québec, propriétaire des ressources du sous-sol, de faire l'arbitrage entre les intérêts collectifs de l'ensemble des Québécois et ceux de la collectivité d'accueil, quitte à compenser davantage la collectivité locale à même la rente du sol si les coûts locaux sont plus élevés que les retombées directes et indirectes. Pour cette raison, le gouvernement du Québec doit conserver le dernier mot au sujet des choix d'affectation du territoire, même si les MRC et les municipalités ont sans aucun doute le droit d'exprimer leur vision et leurs préférences.

Expropriation

Même si le pouvoir d'expropriation est légitime, il reste que son exercice par une entreprise privée (une société minière en l'occurrence) n'est pas souhaitable. Il appartient aux autorités publiques, à tous les échelons, de faire l'arbitrage entre les intérêts particuliers (ceux des résidents visés par l'expropriation) et collectifs (ceux de la municipalité dans son ensemble ou du Québec). Si une structure municipale a pris position démocratiquement en faveur d'un projet d'exploitation minière sur son territoire, et qu'une minorité de résidents s'y opposent, c'est la municipalité qui devrait entreprendre la procédure d'expropriation, non pas la société minière.

Préséance minière

L'ancienne philosophie du « free mining » a été vidée de sa substance au fil des réformes successives de la *Loi sur les mines*. Le problème est que certaines parties prenantes se servent de l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* comme d'un épouvantail pour apeurer les résidants, leur faire croire qu'une minière peut débarquer dans leur cour à peu près sans contrainte et se mettre à défigurer leur paysage. C'est bien sûr là une caricature, mais elle est efficace et on s'en sert trop facilement. Il serait peut-être utile de revoir la rédaction de l'article 246 pour clarifier l'intention du législateur. Cette révision ne changerait rien en pratique; il s'agit simplement de supprimer le « chiffon rouge » qu'est devenu cet article.

Redevances

Niveau

Le Conseil du patronat comprend et partage le désir du gouvernement de maximiser la rente sur les ressources minières au profit collectif de la population. La contrainte sur cet objectif ne provient pas de l'intérêt des entreprises minières, mais bien de la concurrence des autres États dans le jeu de l'attraction de l'investissement minier. Vu sous cet angle, le « bon » niveau des redevances devrait être considéré comme une question plus économique que politique. Le Conseil suggère que le MRNF ou le MEFQ effectuent une veille concurrentielle sur la fiscalité minière des États avec lesquels le Québec est en concurrence pour attirer les investissements.

Utilisation

À l'heure actuelle, le gouvernement affecte les redevances minières au remboursement de la dette. La redevance n'apparaît pas comme l'instrument privilégié pour compenser la municipalité ou la MRC pour les coûts externes du développement minier lorsque les retombées locales directes et indirectes ne sont pas suffisantes. Le Conseil du patronat désire également remettre en question l'idée qu'une ville mono-industrielle, que ce soit une ville minière ou une municipalité centrée sur une autre industrie, doive absolument survivre quand la raison d'être pour laquelle elle a été fondée a disparu.

Pouvoirs discrétionnaires

La stabilité réglementaire et politique fait partie des facteurs qualitatifs pris en compte dans l'analyse effectuée par les minières en amont de leurs décisions d'investissement. Plus le cadre réglementaire est stable, prévisible et, évidemment, concurrentiel, meilleures seront nos chances d'attirer l'investissement minier. Or le projet de loi prévoit un grand nombre de situations où le ministre peut utiliser un pouvoir discrétionnaire.

Réaménagement et restauration des sites miniers

Il peut s'écouler de trois à quatre ans entre le dépôt du plan de restauration et son approbation par le ministre. Si l'émission du bail est rendue conditionnelle à l'approbation du plan de restauration, cela signifie que les travaux de développement de la mine sont retardés d'autant. Dans cet intervalle, les conditions économiques peuvent se détériorer, amenant la société d'exploitation à abandonner son projet. Une solution de rechange serait de rendre l'émission du bail minier conditionnel au dépôt du plan de restauration.

Première transformation au Québec

Parmi les demandeurs de baux miniers, certains sont des entreprises diversifiées (extraction et transformation), d'autres ne font que de l'extraction. Ces dernières ont probablement déjà trouvé un acheteur principal pour la production de la mine envisagée au Québec. Il ne serait pas raisonnable d'exiger qu'elles changent leur nature et deviennent actives en transformation comme condition d'avoir le droit d'extraire du minerai au Québec. Rien n'empêche un bras du gouvernement comme le MFEQ ou Investissement Québec ou une éventuelle agence d'évaluation économique indépendante d'effectuer une analyse pour vérifier si les conditions économiques sont réunies pour associer au projet minier un volet transformation. Une telle étude de la part d'un bras du gouvernement devrait être rendue publique afin que quiconque puisse en apprécier les hypothèses et la méthode. Nos recommandations visent à établir un rapport de proportionnalité entre l'ampleur de l'opportunité, déterminée par les conditions économiques objectives, et l'ampleur de l'exigence exprimée par le MRNF au demandeur du bail.

Maximisation des retombées économiques

Approche sectorielle

Le Conseil du patronat adhère à l'objectif de maximiser les retombées économiques, au Québec, de l'exploitation minière. L'article 104 du projet de loi s'attarde surtout aux intrants susceptibles d'être procurés dans les « communautés locales », c'est-à-dire dans la région du site minier. Or, il se peut que, en focalisant sur les retombées locales, nous soyons là en train de courir le plus petit des lièvres. Une approche sectorielle à l'échelle de l'industrie établie au Québec permettrait peut-être d'accroître davantage la part des intrants procurés ici.

Approche régionale

L'obligation faite à l'article 104 au locataire d'un bail minier de créer un comité de suivi et de maximisation entraînerait la création de quelques dizaines de comités, un pour chaque mine, qu'il faudrait doter de ressources compétentes. Le Conseil suggère qu'il serait peut-être plus efficace de concentrer la fonction de maximisation des retombées locales à l'échelle régionale. Il existe déjà plusieurs structures ayant ce mandat.

1. Introduction

Le Conseil du patronat du Québec regroupe plusieurs des plus grandes entreprises du Québec ainsi que la vaste majorité des associations patronales sectorielles, ce qui en fait la seule confédération patronale du Québec. Il propose la vision d'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.

Dans sa plateforme 2010-2013, le Conseil du patronat s'est donné cinq axes d'intervention. Parmi eux : l'économie durable et la réglementation intelligente. Notre intervention dans cette consultation portant sur le projet de loi n° 43 s'inscrit autour de ces deux axes. Plus particulièrement, dans le cadre de sa vision de l'économie durable, le Conseil du patronat cherche à créer des conditions propices à l'investissement privé direct, ce dernier pouvant être domestique ou étranger. Dans le cadre de sa vision d'une réglementation intelligente, le Conseil du patronat cherche à amener les gouvernements à établir une réglementation efficace, compte tenu de leurs objectifs bien définis, tout en minimisant le coût d'observation (« compliance cost ») des entreprises qui y sont assujetties.

Le Conseil du patronat considère que la modernisation de la *Loi sur les mines* est une étape cruciale dans la mise en place de conditions gagnantes pour encourager le développement de l'industrie minière 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. Il serait bénéfique d'évaluer cette industrie comme un outil de développement économique et de considérer les retombées de cette industrie dans leur totalité. La contribution de l'industrie minière à la société 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.

Dans ce mémoire, le Conseil traite de six aspects du projet de loi qui sont plus particulièrement reliés à nos deux préoccupations précitées :

- L'utilisation du territoire;
- Les redevances minières;
- Les pouvoirs discrétionnaires du ministre;
- Le réaménagement et la restauration des sites miniers;
- La première transformation du minerai au Québec;
- La maximisation des retombées économiques.

Mais avant d'entrer dans le vif du sujet, voici d'abord le cadre à l'aide duquel nous analysons les dispositions du projet de loi.

2. Cadre d'analyse

Le gouvernement se dit en faveur du développement de l'investissement privé. À cette fin, nous devons comprendre les déterminants d'une décision d'investissement, ici dans le secteur minier, et en tenir compte dans l'élaboration du cadre législatif et réglementaire. Notre cadre d'analyse schématise les facteurs de coût qu'une société d'exploitation minière prend en considération quand elle analyse la rentabilité éventuelle d'un projet en vue de décider si elle y investira ou non.¹

Les sociétés minières analysent les divers sites/projets dans lesquels elles sont susceptibles d'investir puis les classent par ordre de rentabilité espérée : du plus rentable au moins rentable. Les sites/projets situés au Québec sont comparés à ceux d'autres États/pays à travers le monde. Chaque site/projet présente un ensemble de forces et de faiblesses. La minière dirige son capital vers les projets au sommet de cette échelle.

Nous pouvons ainsi faire une analogie entre les États qui se font concurrence pour l'attraction des investissements, d'une part, et les entreprises privées qui luttent contre leurs concurrents pour obtenir la faveur de la clientèle, d'autre part. Le jeu « du Québec »² est de se rendre le plus attrayant possible pour attirer l'investissement (domestique et étranger) des minières et créer de la richesse.

L'attractivité relative du Québec résulte d'un ensemble de facteurs, schématisés dans le tableau suivant.³ Dans la colonne du centre, les facteurs de coût inaltérables sur lesquels le gouvernement et les parties prenantes n'ont aucune prise. Dans la colonne de droite, les facteurs de coût qui résultent de décisions politiques ou de comportements des parties prenantes. Les facteurs dans la première rangée sont aisément quantifiables en matière de coût; ceux dans la rangée du bas sont d'ordre qualitatif ou sont des risques que l'on peut intégrer dans une analyse financière.

¹ Cette analyse est inspirée par l'étude SECOR-KPMG, *Les redevances minières au Québec*, juillet 2012, en particulier la section 4.2 qui décrit les décisions d'investissement dans l'industrie minière.

² Nous parlons ici « du Québec » de préférence au « gouvernement du Québec », car notre attractivité relative dépend non seulement des politiques publiques, mais aussi du comportement des autres parties prenantes.

³ Voir aussi l'encart n° 4 dans l'étude SECOR-KPMG, *op. cit.*

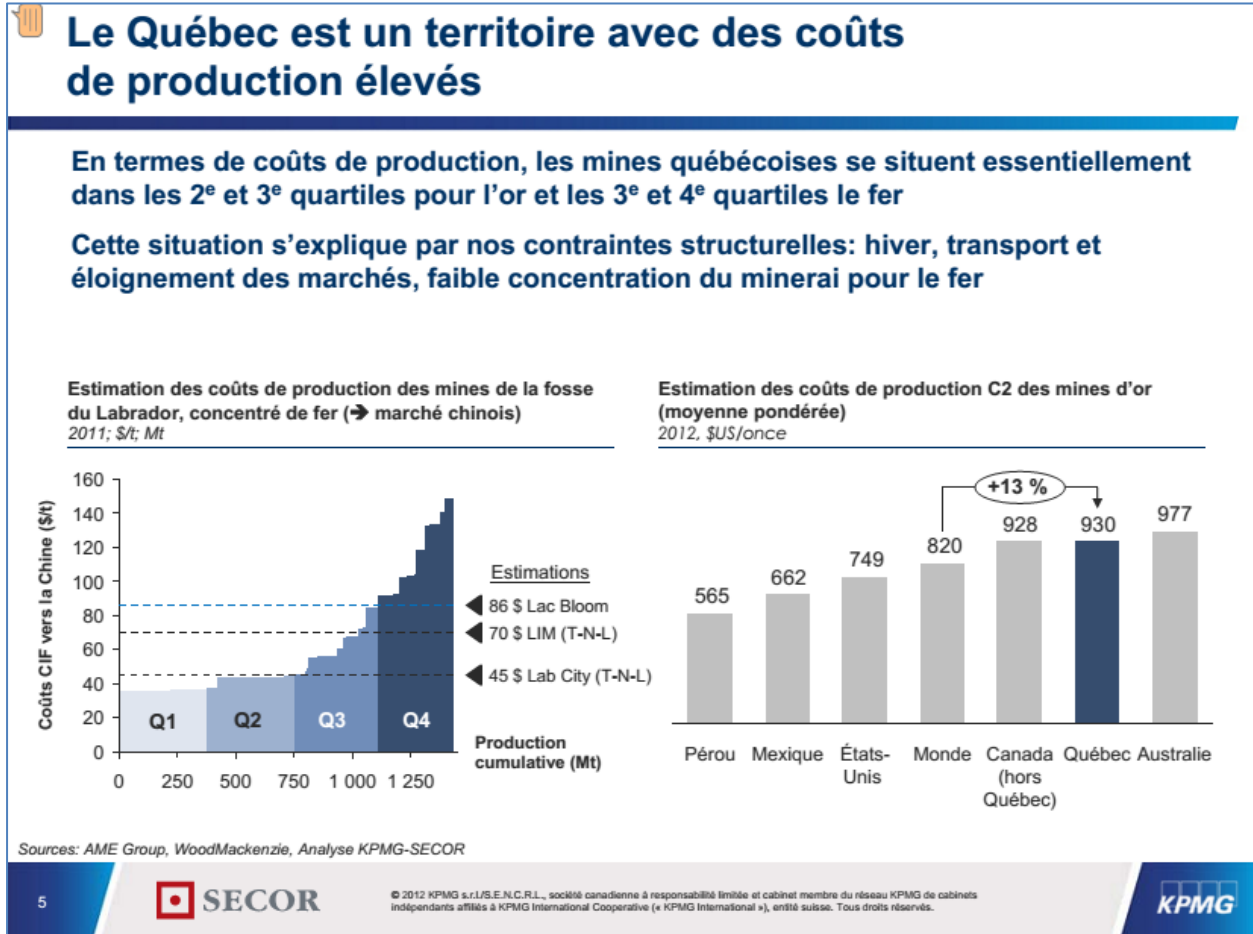
Tableau 1 - Facteurs de coûts influençant les décisions d'investissement des minières

	Facteurs de coût inaltérables	Facteurs de coût contrôlés par le gouvernement ou les parties prenantes
Facteurs quantitatifs	<ul style="list-style-type: none"> • Ampleur du gisement (durée de vie de la mine) • Teneur (qualité) du gisement • Distance entre le site minier et les acheteurs de sa production, laquelle détermine le coût de transport • Distance entre le site minier et le bassin de main-d'œuvre et le fournisseur d'énergie, laquelle contribue à déterminer le coût de ces intrants • Climat nordique 	<p>Phase de développement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribution exigée de la mine aux investissements requis en infrastructures ferroviaires, portuaires, routières ou de transport d'énergie • Coût d'acquisition du consentement local (droits de passage sur des terrains privés, dépenses communautaires, « ententes sur les répercussions et avantages ») • Complexité/coût de l'étude d'impact sur l'environnement et autres études préalables • Réglementation sur le procédé d'extraction • Fiscalité minière (actions accréditives, etc.) <p>Phase exploitation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fiscalité minière (redevances, affectation annuelle pour amortissement, affectation pour traitement, etc.) • Fiscalité générale des sociétés • Coût des intrants : <ul style="list-style-type: none"> ○ Main-d'œuvre ○ Énergie (électricité, pétrole, etc.) <p>Phase réhabilitation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exigences réglementaires sur la cible de restauration
Facteurs qualitatifs pris en compte dans l'analyse financière	<ul style="list-style-type: none"> • Risque d'avarie devant réduire ou stopper la production (ex. : le cas Goldex) 	<ul style="list-style-type: none"> • Délais nécessaires pour l'obtention des permis • Stabilité fiscale • Stabilité réglementaire • Stabilité politique

Facteurs de coût quantitatifs et inaltérables (case supérieure gauche du tableau 1) – Rappelons que le Québec ne fait pas partie des régions du monde les plus favorisées, pour ce qui est de son principal minéral : le fer. Selon l'étude SECOR-KPMG :

- « Le fer québécois est tiré de la Fosse du Labrador et possède une teneur qui tourne généralement autour de 30 %, ce qui constitue une teneur deux fois moindre que celle de plusieurs gisements mondiaux d'importance. » (p. 59)
- « Plus des 2/3 du minéral de fer étant exportés vers la Chine, la problématique du coût du transport est alors très importante. Ainsi, le coût moyen de transport d'une tonne de fer depuis le Québec coûte près de 2,5 fois plus cher qu'au départ de l'Australie et 1,3 fois plus qu'au départ du Brésil. » (p. 60)

La figure suivante offre une autre représentation de cette réalité :



Source : présentation de Renaud François Lortie au Forum sur les redevances minières.

Facteurs quantitatifs contrôlés par le gouvernement et les parties prenantes (case supérieure droite du tableau 1) – Le coût de la main-d'œuvre est contrôlé par l'une des principales parties prenantes de l'industrie minière, soit l'ensemble des syndicats qui en représentent la main-d'œuvre. Rappelons d'abord que le coût de la main-d'œuvre dans le secteur minier au Québec est supérieur à celui observé dans plusieurs pays du Sud concurrents du Québec pour l'attraction d'investissements miniers.

Pour ce qui est des facteurs contrôlés par le gouvernement, le projet de loi n° 43 aura un impact sur deux d'entre eux par le truchement de ses dispositions sur la complexité/le coût de l'étude d'impact sur l'environnement et des exigences réglementaires relatives à la réhabilitation/restauration des sites. Ces facteurs de coûts s'ajoutent à celui des redevances, qui est l'instrument par lequel le gouvernement capture la rente du sol.

Facteurs qualitatifs contrôlés par le gouvernement et les parties prenantes (case inférieure droite du tableau 1) - Les minières, tout comme n'importe quelle entreprise, peuvent chiffrer certains facteurs qualitatifs en établissant des coûts pour éventualités (« contingency cost ») et en les intégrant dans l'analyse financière. Par exemple, eu égard à la stabilité fiscale, si la minière entend des appels larges pour une augmentation des redevances de leur niveau courant « x » à un niveau hypothétique « y », elle peut chiffrer le coût additionnel d'une telle décision publique et lui attribuer une probabilité de réalisation. Le coût de cette éventualité est alors ajouté au coût du projet sur une partie de sa durée de vie.

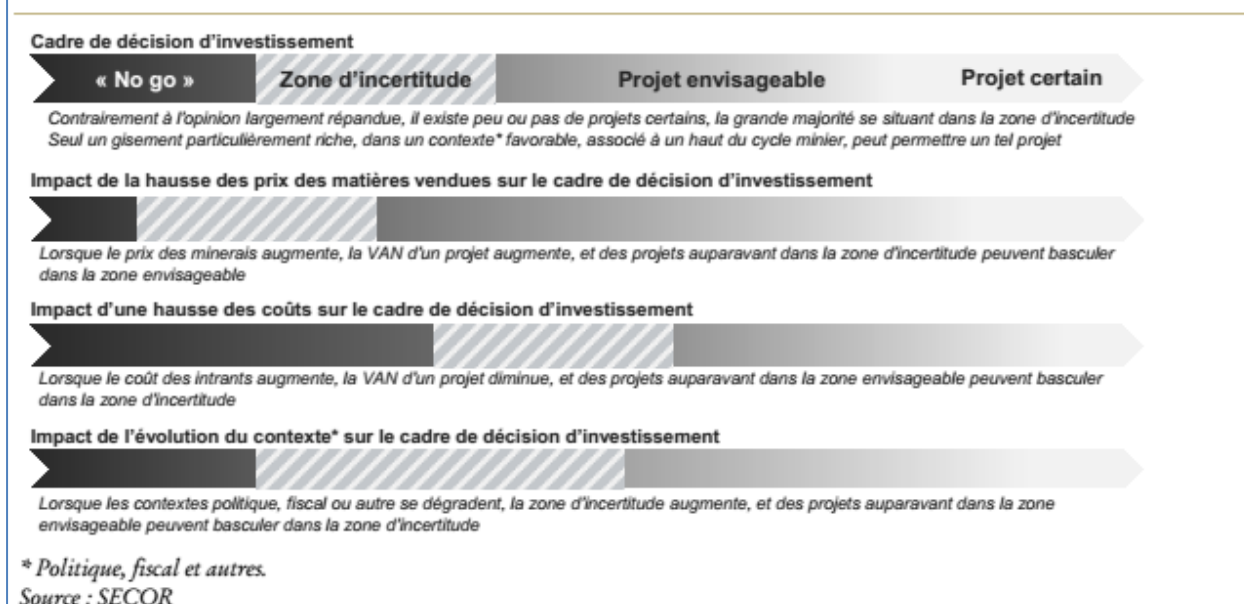
Eu égard à la stabilité réglementaire, si la minière anticipe un rehaussement des exigences réglementaires à un moment futur durant la durée de vie de la mine, une exigence impactant le coût de restauration du site minier par exemple, elle pourrait intégrer le coût de cette éventualité dans l'analyse préalable à sa décision d'investissement.

Eu égard à la stabilité politique, il s'agit par exemple du risque qu'un gouvernement nationalise un secteur industriel et exproprie le propriétaire d'un établissement industriel. À travers le monde, plusieurs entreprises dans le secteur pétrolier ont été nationalisées. Au Québec, rappelons la nationalisation des compagnies d'électricité. Dans un exemple plus récent, la décision du gouvernement du Québec d'imposer un moratoire sur l'exploration de l'uranium, alors que plusieurs sociétés minières avaient déjà investi pour explorer et développer cette filière en conformité aux règles du jeu établies, constitue un cas d'instabilité politique. Dans le cas Strateco, cette décision a causé une perte de valeur boursière de plus de cent millions de dollars et, au gouvernement, une poursuite en dommages.⁴

La figure suivante illustre comment les facteurs de coût (quantitatifs et qualitatifs) contrôlés par le gouvernement et les parties prenantes impactent les décisions d'investissement :

⁴ Source la plus récente : <http://www.goldseiten.de/modules/news/print.php?storyid=178564>

FIGURE 11 : IMPACTS DE LA VARIATION DE DIVERS FACTEURS SUR LE CADRE DÉCISIONNEL



Source : étude SECOR-KPMG.

Cette analyse vise à illustrer comment l'incertitude fiscale, réglementaire et politique a pour effet d'ajouter des coûts à une analyse financière et peut entraîner le déclassement d'un site au Québec par rapport à un site ailleurs, dans l'échelle des priorités d'investissement d'une société minière. Le gouvernement du Québec ainsi que les parties prenantes de l'industrie minière devraient donc chercher à réduire l'incertitude au sujet des politiques fiscales, environnementales et industrielles régissant l'industrie minière.

3. L'utilisation du territoire

3.1 Un problème relativement limité

De prime abord, nous constatons que le problème de l'aménagement du territoire en présence d'un projet minier se pose dans un nombre de cas relativement limité. Le tableau suivant présente des projets d'extraction de ressources du sous-sol actuels et récents qui ont été contestés. Nous l'avons constitué à partir d'une revue de presse, de sorte qu'il sera probablement incomplet. Pour dégager un portrait plus complet des cas problématiques, nous y avons inclus non seulement les projets assujettis à la *Loi sur les mines*, mais aussi les projets d'extraction qui ont été exclus de la portée de la présente consultation, mais qui présentent un problème semblable : l'uranium, le pétrole et le gaz de schiste, et les minerais de surface comme le granit.

Tableau 2 - Projets d'extraction ayant été contestés

Minerai et type	Projet	Municipalité, MRC, région	Raisons de l'opposition	Statut
Arnaud (Mine Arnaud)	Apatite	Canton Arnaud, Sept-Îles, <i>Sept-Rivières</i> , Côte Nord	Craintes pour la santé reliées au risque de déversement dans l'eau, craintes de dérangement reliées au bruit	BAPE
Zeus (Matamec Explorations)	Terres rares	Lac Kipawa, Témiscamingue, Abitibi Témiscamingue	Craintes pour la santé relative aux résidus miniers	Étude d'impact en cours. Demande d'audiences au BAPE
Fer et titane	Pacific Arc Resources (OnTrack Exploration)	Saint Hippolyte, <i>Rivière du Nord</i> , Sainte-Adèle, Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson, <i>Les Pays-d'en-Haut</i> , Laurentides	Vocation villégiature de la région	Désistement du promoteur
Or, ciel ouvert	Bowmore	Saint-Camille, <i>Des sources</i> , Estrie	Refus de la dégradation du territoire	Désistement du promoteur
Or, ciel ouvert	Osisko	Malartic, <i>Vallée-de-l'Or</i> , Abitibi-Témiscamingue	Refus de vendre et de déménager de la part d'un propriétaire résidant	En exploitation
Uranium	Matoush (Strateco resources)	A 210km de Mistassini, Jamésie, Nord-du-Québec	Opposition de la communauté Crie de Mistissini	Suspendu par le moratoire
Uranium	Terra Ventures	Lac Kachiwiss, Sept-Îles Nord, <i>Sept-rivières</i> , Côte Nord	Rejet en bloc de la filière uranifère	Désistement du promoteur
Uranium	Uracan	Havre St. Pierre, Aguanish, Natashquan, <i>Minganie</i> , Côte Nord	Rejet en bloc de la filière uranifère	Suspendu par le promoteur Moratoire et BAPE générique
Pétrole	Pétrolia	L'Île-d'Anticosti, <i>Minganie</i> , Côte Nord	Craintes relatives aux impacts de la fracturation. Opposition de principe au développement pétrolier sur Anticosti	Inconnu
Pétrole	Pétrolia	Gaspé, Gaspésie	Craintes relatives à la contamination des sources d'eau potable	Étude hydrogéologique
Granit, ciel ouvert	Gauthier RB Excavations	Sainte-Lucie-des-Laurentides, Val-David, <i>Les Laurentides</i> , Laurentides	Bruit, poussière, dégradation de la vue des résidents riverains	Inconnu

De cet aperçu des projets contestés, nous tirons trois observations :

- La plupart des projets miniers, tout comme la plupart des mines déjà en exploitation, sont situés en dehors du périmètre d'urbanisation des villes et en dehors du territoire affecté à l'agriculture.
- Quelques projets miniers ont fait l'objet d'un conflit d'usage du territoire au cours des dernières années, mais cela demeure l'exception. Parmi les projets contestés, l'opposition se fonde surtout sur d'autres raisons qu'un conflit d'usage du territoire, comme des craintes liées à des risques pour la santé (uranium) ou sur des oppositions de principe à l'exploitation de la ressource (pétrole, uranium).

3.2 Positions fondamentales sur l'utilisation du territoire

Le projet de loi n° 43 traite du processus par lequel les pouvoirs publics peuvent concilier des intérêts divergents en matière d'utilisation du territoire. Avant d'aborder les questions de processus, nous exprimons ici quelques idées sur le plan des principes qui devraient guider l'aménagement du territoire en présence de projets miniers. Ces principes pourraient nous guider, peu importe quelle structure publique détient le pouvoir et selon quel processus l'utilisation d'un terrain est déterminée.

L'aménagement du territoire est un processus d'affectation d'une ressource limitée : la terre. Dans la plupart des cas, un terrain est un bien « rival » : son usage par un type d'agents, les producteurs agricoles par exemple, exclut son usage par d'autres types d'agents, les propriétaires résidentiels par exemple. De même, une mine à ciel ouvert exclut d'autres types d'usages. Mais pas toujours. Souvent, plusieurs types d'agents peuvent cohabiter sur un territoire : dans les villes, les industries cohabitent avec les résidents, les commerces et les institutions. Dans le cas minier, une galerie de mine souterraine ou un puits de forage horizontal (pour l'extraction du pétrole et du gaz de schiste) peuvent permettre d'exploiter le sous-sol à une distance adéquate sous un champ cultivé ou une ville, de manière à ne pas toucher à la source d'eau potable. Il est donc parfois possible de faire cohabiter une mine et d'autres usages sur un même territoire.

Le schéma d'aménagement et de développement révisé (SADR) est l'instrument par lequel les autorités municipales et régionales expriment leurs décisions d'affectation de la ressource terre aux différents usages. Ces décisions d'affectation visent notamment à favoriser la création de richesses : par le développement immobilier, industriel, touristique, etc. En plus de la création de richesses, les décisions d'affectation tiennent compte aussi d'autres objectifs comme la préservation d'un écosystème ou d'un site patrimonial. D'habitude, les décideurs municipaux cherchent à maximiser la création de richesses sur leur territoire tout en tempérant cet objectif par d'autres considérations.

La révision des schémas d'aménagement est le processus par lequel la MRC fait évoluer son schéma à la lumière des changements survenus dans les conditions économiques, démographiques, naturelles, etc.

Ce petit détour théorique sert à faire une analogie entre la situation de la MRC ou de la municipalité, d'une part, et celle de la société minière, d'autre part. Les deux types de joueurs prennent des décisions d'affectation sur la ressource dont ils ont le contrôle : la terre pour les uns et le capital (financier et intellectuel) pour les autres. Leur choix entre des usages concurrents de leur ressource se fait en fonction de leurs objectifs propres.

Tableau 3 - Décisions d'affectation de la ressource par une société minière et une municipalité

	Société minière	MRC ou municipalité
Décision d'affectation	Alloue ses ressources rares (capital et temps de ses employés) aux projets concurrents	Alloue ses ressources rares (terre) aux usages concurrents
Instrument	Plan d'investissement	Schéma d'aménagement
Objectifs	Maximiser le rendement	Favoriser la création de richesses sur son territoire en conciliant cet objectif avec d'autres considérations non pécuniaires
Choix entre	Sites miniers à travers le monde	Filières de développement sur son territoire : résidentiel vs industriel vs touristiques, etc.
Facteurs pouvant motiver une modification du plan	<ul style="list-style-type: none"> • Prix du minerai • Nouvelles connaissances géoscientifiques • Instabilité politique (moratoire, nationalisation, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tendances démographiques • Évolution du tissu industriel

L'apport en capital de la société minière et l'apport en territoire de la société d'accueil (représenté par la MRC ou la municipalité) sont deux conditions nécessaires pour qu'un projet minier puisse se réaliser.

L'aménagement du territoire est au cœur du métier des élus et autres dirigeants municipaux. Le Conseil du patronat est confiant que les élus municipaux qui, connaissant bien la vocation première du territoire sous leur gouverne, pourront arbitrer adéquatement entre les usages concurrents dans la mesure où ils tiennent compte de l'ensemble des coûts et des bénéfices des usages concurrents.

3.2.1 De nouvelles conditions peuvent justifier une révision des plans

Ce rapprochement entre les décisions d'allocation de ressources par les sociétés minières et les autorités municipales permet de comprendre l'intérêt, pour les deux types d'entités, de préserver une capacité de révision de leurs décisions à la lumière des changements dans les conditions et les circonstances sur lesquelles elles ont été prises à l'origine.

Dans le cas d'une société minière, un site/gisement relégué pendant des décennies au bas de l'échelle des sites considérés peut devenir intéressant en raison de différents changements : si une société d'exploration parvient à y démontrer la présence d'un gisement plus intéressant que ce qui avait été trouvé jusqu'à alors, si le prix du minerai

augmente suffisamment ou si une nouvelle technique en abaisse le coût d'extraction (ex. : la fracturation hydraulique dans le gaz du pétrole et du gaz). Une décision d'investissement peut aussi être contremandée : une société minière peut se désister d'un projet si les conditions de réalisation se détériorent, comme dans les cas Pacific Arc Resources, Bowmore et Terra Ventures.

Dans le cas d'une MRC ou d'une municipalité, un terrain ou un territoire affectés à un moment donné à un usage (industriel par exemple) en fonction des conditions ayant cours à une époque « x », peuvent être réaffectés à un autre usage (résidentiel, par exemple) quand les conditions ont changé. Les villes du Québec présentent de nombreux exemples de zones industrielles réaffectées vers le résidentiel. Ainsi, les décisions d'affectation exprimées dans un schéma d'aménagement ne sont pas nécessairement bonnes pour toujours. Au contraire, comme les conditions qui les ont fondées sont souvent changeantes, il faut espérer plutôt que les décideurs municipaux puissent adapter leur schéma aux conditions changeantes aussi rapidement que possible.

Dans le cas qui nous occupe, la découverte d'un gisement à fort potentiel économique fait partie des conditions changeantes qui devraient pouvoir entraîner une modification à un schéma d'aménagement ou, encore, une dérogation. La découverte d'un gisement, suivie d'une étude technicoéconomique, peut révéler un potentiel substantiel de création de richesses.

Il survient des cas où l'on découvre un gisement intéressant, mais « mal » situé, c'est-à-dire trop proche, voire au beau milieu d'une zone affectée à un autre usage, résidentiel, agricole ou touristique. C'est là que se pose le problème du conflit d'usage.

Supposons qu'il s'agit d'un gisement de grande valeur dont l'exploitation procurerait d'importantes retombées économiques locales et nationales, ainsi que d'importantes redevances au gouvernement du Québec - des revenus dont il a grandement besoin il va sans dire. Dans ce cas, les autorités municipales et québécoises ne devraient pas exclure la possibilité de revoir la vocation d'un terrain ou d'un territoire ou, encore, d'autoriser une dérogation au schéma d'aménagement, afin de permettre l'exploitation du gisement.

Une telle modification à un schéma d'aménagement peut entraîner des coûts et des dommages pour des résidents ou d'autres parties prenantes, pouvant aller jusqu'au déménagement de résidences, comme ce fut le cas à Malartic. Un dommage subi par un tiers en raison d'une réaffectation de la ressource terre doit certes être compensé de manière adéquate. Mais une fois que de telles compensations sont accordées, il subsiste le principe que nous désirons établir ici : **ce n'est pas parce qu'un terrain ou un territoire a été affecté dans le passé ou est consacré actuellement à un usage « x » ou qu'il est déjà occupé par des résidences ou d'autres bâtiments, qu'il faut dès lors exclure catégoriquement l'exploitation minière jusqu'à la fin des temps.** Des plans, y compris des schémas d'aménagement, peuvent être modifiés quand les conditions qui les ont motivées changent. Tout dépend du poids relatif de l'ensemble des facteurs dans la balance.

Quels sont ces autres facteurs? Dans certains cas, exceptionnels, un gisement minier peut correspondre à celui d'un site naturel, patrimonial ou culturel exceptionnel. Le désir de préserver un site exceptionnel pèsera sans doute dans la balance et pourra parfois justifier de renoncer à un projet créateur de richesses. Mais, dans le cas habituel, le conflit d'usage portera sur différents usages courants comme l'usage agricole, résidentiel, industriel ou commercial. Ici, l'approche raisonnable consiste à soupeser les avantages et les coûts du développement minier par rapport à ceux de l'usage existant ou concurrent. Cette analyse doit être tournée vers l'avenir, c'est-à-dire en évaluant quel usage est susceptible d'engendrer la plus grande création de richesses sur un horizon défini.

3.2.2 La connaissance géologique, élément essentiel à une prise de décision éclairée

Pour que cet exercice d'évaluation des options et d'ajustement aux décisions d'affectation de la ressource terre puisse se faire, il faut avoir acquis, bien sûr, une connaissance géologique suffisante. Or, cette connaissance nécessite l'activité d'exploration minière. Si nous interdisions l'activité d'exploration sur un territoire sous prétexte qu'il a été affecté à un autre usage, en fonction de conditions ou de circonstances passées, nous renonçons par le fait même à la possibilité de découvrir un usage autre qui pourrait éventuellement - impossible de le savoir d'avance - s'avérer préférable, tout bien considéré. Tout dépendra de l'analyse avantages-coûts des différents scénarios de développement. Cette analyse doit être effectuée en toute connaissance de cause.

Le cas de Saint-Hippolyte (voir le tableau 2) fournit un exemple, regrettable, de ce qu'il ne faut pas faire. Les dirigeants municipaux ont rejeté la perspective d'un développement minier avant même de pouvoir en évaluer les avantages et les coûts. Il aurait été préférable, sans contredit, que la société d'exploration minière Pacific Arc Resources prévienne les trois municipalités concernées avant d'entreprendre ses activités d'exploration. Toutefois, sur le fond, les municipalités n'auraient pas dû s'opposer catégoriquement à l'idée qu'une mine puisse voir le jour dans leur région en raison de sa vocation touristique actuelle. L'exploration aurait révélé peut-être un gisement d'une valeur telle qu'un éventuel projet d'exploitation aurait pu créer suffisamment de richesses pour que les municipalités puissent y trouver leur compte. Mais nous ne le savons pas.

Rappelons que l'activité d'exploration n'entraîne pas nécessairement l'émission d'un bail d'exploitation, lequel est émis suivant un autre processus.

Le Québec n'est pas assez riche pour exclure catégoriquement des occasions de créer de la richesse. Il nous faut ouvrir des options de développement, non en fermer. Pour ces raisons, le Conseil du patronat estime et souhaite que l'activité d'exploration minière ne soit prohibée catégoriquement nulle part sur le territoire du Québec, y compris dans les périmètres urbains, les zones de villégiature et le territoire agricole.

Cette non-prohibition n'empêche pas qu'une société d'exploration, titulaire d'un claim sur un territoire, ne puisse mener une activité d'exploration sans avoir obtenu au préalable la permission du propriétaire du terrain, en vertu de l'article 198 du projet de loi n° 43 et d'avoir soumis un plan de restauration du site (article 179).

Notre position en faveur de l'exploration du sous-sol n'exclut pas qu'une activité d'exploration puisse être interdite afin de prévenir la dégradation d'une source d'eau potable ou pour une autre raison reliée à la santé des gens qui résident à proximité du site. Cependant, il s'agit là d'une interdiction reliée à la santé des gens, et non à un choix d'affectation du territoire. En même temps, il faut prendre garde que cette interdiction d'explorer pour motif de santé ne devienne pas un moyen détourné pour bloquer l'activité d'exploration minière pour d'autres raisons plus difficiles à justifier.⁵ Dans un cas comme celui de la ville de Gaspé, qui a réglementé pour empêcher Pétrolia de forer à moins de dix kilomètres de la prise d'eau, nous reconnaissons la légitimité de la préoccupation des autorités municipales. Mais est-ce que la distance minimale doit être de dix, de quinze ou de cinq kilomètres ou, encore, de 500 mètres? Il s'agit là d'une question scientifique que les municipalités ne peuvent trancher, n'ayant pas la compétence pour le faire. **C'est pourquoi le Conseil du patronat est d'accord avec l'approche adoptée par le MDDEP dans son nouveau règlement sur l'eau potable exigeant de faire réaliser une étude hydrogéologique dans chaque cas où une source d'eau potable municipale pourrait être touchée, plutôt que d'établir une distance minimale pour tous les cas à travers le Québec.** Toutefois, une telle étude hydrogéologique suppose qu'il soit permis de forer le sol à cette fin.

3.2.3 Autonomie de la municipalité ou de la région d'accueil

Les choix d'affectation d'un territoire à des usages mutuellement exclusifs devraient se faire en tenant compte des avantages et des coûts de l'ensemble des scénarios de développement. Nous avons déjà affirmé la légitimité de prendre en compte des motifs non économiques comme le désir de préserver un écosystème ou un site patrimonial. Toutefois, à l'intérieur même de la sphère économique, nous désirons insister sur l'importance de tenir compte, dans l'évaluation des usages concurrents, de la viabilité économique de toutes les options, y compris le maintien du *statu quo*. Le tableau suivant reproduit les chiffres utilisés par le MAMROT pour calculer « l'indice de développement local »⁶, pour les municipalités dans lesquelles sont situés des projets contestés.

⁵ Rappelons la pratique de certains états d'ériger des barrières non tarifaires au commerce, sur la base de critères reliés à la santé, afin de protéger leurs industries locales, quand le GATT forçait l'abaissement des droits de douane.

⁶ Pour les chiffres et la méthode de calcul de l'indice de développement des municipalités, voir <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/developpement-regional-et-rural/indice-de-developpement>. L'indice moyen pour les municipalités du Québec est zéro. Les municipalités présentant un indice inférieur à moins cinq sont désignées « dévitalisées ».

Tableau 4 - Indice de développement de certaines municipalités selon le calcul du MAMROT

Projet	Variation pop. 2001-2006	Taux d'emploi des 15 ans et plus	Taux de chômage des 15 ans et plus	% de la pop. n'ayant aucun diplôme	Transferts gouvernementaux	Revenu moyen du ménage (\$)	Indice de développement 2006
Carrière de granit / HB							
Excavation Sainte-Lucie-des-Laurentides	23,29	58,64	5,08	25	16,4	49 648	3,62
Sainte-Agathe-des-Monts	11,42	53,91	7,59	34,22	16,4	48 557	0,44
Val-David	10,4	61,86	6,61	20,76	17	50 959	3,08
Fer et titane							
Saint-Hippolyte	19,54	63,04	6,37	23,27	11,6	65 195	6,44
Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson	19,35	51,07	14,1	28,47	16,6	51 242	1,57
Sainte-Adèle	15,4	57,71	8,1	19,45	12,1	60 554	4,29
Or							
Projet d'Osisko à Malartic	-1,73	50,35	8,57	41,78	20,6	46 309	-3,24
Projet Bowmore à Saint-Camille	1,82	65,22	0	20,29	20,5	42 297	3,16
Pétrole							
Projet Haldimand à Gaspé	-0,76	49,62	13,83	34,94	21,80	52 853	-1,10

Par exemple, dans le cas de Malartic, la ville tirait le diable par la queue avant le projet d'Osisko, avec un indice de développement de -3,24 selon le calcul du MAMROT (2008). Quand le conseil municipal de Malartic a appuyé le projet d'Osisko, sachant qu'il faudrait déménager des résidences, il a bien vu qu'il n'y avait pas de solution de rechange viable au développement minier.

3.2.4 Viabilité de la solution de rechange

En réponse à un projet d'extraction d'une ressource minérale ou d'un hydrocarbure, des opposants invoquent parfois des solutions de rechange. Par exemple, dans le cas de Sainte-Lucie-des-Laurentides, les opposants au projet de carrière ont proposé tantôt un « parc de conservation de 700 acres »⁷, tantôt un « sentier intermunicipal »⁸. Pour ces deux « solutions de rechange », il s'agit d'appels à l'intention des pouvoirs publics pour qu'ils investissent des fonds publics. Il ne faudrait pas, dans l'analyse des options, mettre sur un pied d'égalité un projet associé à un investissement privé, dans lequel des investisseurs risquent leur propre argent en vue de créer des emplois et de générer des redevances pour

⁷ *Le Devoir*, Mélanie Loisel, « Un parc plutôt qu'une carrière à Sainte-Lucie-des-Laurentides? », 10 avril 2013.

⁸ *L'itinéraire*, « Dossier spécial Alice au pays des carrières », 15 avril 2013.

le gouvernement, et un projet dans lequel les promoteurs ne risquent pas leur propre argent, se contentant de demander aux contribuables de risquer le leur.

Nous avons tous, personnes comme collectivités, la responsabilité de valoriser les atouts que la nature nous a donnés avant de demander l'assistance économique de l'État.

3.2.5 Asymétrie des coûts et des bénéfices externes

Les projets industriels, y compris les projets d'exploitation minière, peuvent engendrer des coûts et des bénéfices externes (ou sociaux), qui sont assumés ou qui profitent à des tiers : les voisins, les résidents de la municipalité, la population dans son ensemble. Les coûts externes comprennent les inconvénients subis parfois par les voisins, comme le bruit ou la poussière. Ils peuvent comprendre aussi les coûts pour les infrastructures additionnelles (routes, aqueduc, égouts, etc.) requis par le projet et assumés par la municipalité. Les coûts externes pour la municipalité sont souvent compensés par des recettes fiscales additionnelles. Ces recettes proviennent à la fois de l'entreprise et de ses travailleurs qui s'établissent dans la municipalité et qui y dépensent leur rémunération (les retombées indirectes et induites).

Dans le cas d'un projet d'exploitation minière, les coûts externes en infrastructures, assumés par la municipalité, peuvent être supérieurs à ceux d'un projet industriel typique. Par contre, avec la pratique du « *fly in/fly out* », moins de travailleurs s'établissent dans la municipalité d'accueil, de sorte qu'elle profite moins des retombées indirectes et induites. De plus, c'est le gouvernement du Québec, propriétaire de la richesse du sous-sol, qui en capture la rente sous forme de redevances.

Le tableau suivant schématise la répartition des bénéfices et des coûts externes entre la collectivité locale et l'ensemble du Québec :

Tableau 5 - Répartition des bénéfices et des coûts externes d'un projet minier

	Collectivité locale	MRC ou région	Ensemble du Québec
Externalités positives			
Retombées économiques de portée industrielle (services corporatifs)			x
Retombées économiques de portées locale et régionale (travailleurs de la région, fournisseurs locaux et régionaux, campement, etc.)	x	x	
Revenus fiscaux des particuliers et des sociétés			x
Redevances			x
Taxes foncières	x		
Engagement communautaire	x	x	x
Coûts externes			
Infrastructures additionnelles (routes, aqueduc, etc.)	x		
Inconvénients environnementaux (bruit, poussière, etc.)	x		

Il peut ainsi se présenter, dans le cas d'un projet minier situé en territoire habité, une asymétrie entre les bénéfices et les coûts externes : les bénéfices externes reviennent en bonne partie à l'ensemble du Québec par le truchement des redevances et des retombées économiques, tandis que les coûts externes sont assumés surtout par les collectivités locales et leurs résidants. C'est cette asymétrie des bénéfices et des coûts qui engendre le phénomène « pas dans ma cour ». Les municipalités locales peuvent avoir assez de raisons pour refuser un projet minier sur leur territoire, mais pas assez pour l'accepter. La manière privilégiée pour corriger cette asymétrie entre les bénéfices et les coûts externes à un projet minier consiste à offrir à la collectivité locale des sommes ou d'autres avantages financiers dans le cadre d'une entente négociée. Nous traitons de cette question dans la section 4 sur les redevances.

Toutefois, même lorsqu'une minière propose de tels paiements, il se peut que la municipalité ou la MRC rejettent un projet d'exploitation minière en raison de l'asymétrie des bénéfices et des coûts externes. Dans une telle situation, **il appartient au gouvernement du Québec, propriétaire des ressources du sous-sol, de faire l'arbitrage entre les intérêts collectifs de l'ensemble des Québécois et ceux de la collectivité d'accueil, quitte à compenser davantage la collectivité locale à même la rente du sol. Pour cette raison, le gouvernement du Québec doit conserver le dernier mot au sujet des choix d'affectation du territoire, même si les MRC et les municipalités ont sans aucun doute le droit d'exprimer leur vision et leurs préférences.**

3.3 Commentaires sur les dispositions du projet de loi n° 43

Dans la section précédente, nous avons exprimé des idées fondamentales sur l'aménagement du territoire. Ici, nous allons appliquer ces idées aux dispositions du projet de loi.

3.3.1 Activités de prospection, de recherche et d'exploration

Selon l'article 278 du projet de loi, il revient normalement aux MRC et aux municipalités d'identifier les zones « compatibles », « incompatibles » ou « compatibles sous conditions » avec l'activité minière.⁹

Toutefois, ces trois désignations devraient s'appliquer uniquement à l'exploitation d'un gisement minier, non aux activités de prospection, de recherche ou d'exploration. Comme nous en avons discuté précédemment, ces trois activités en amont de l'exploitation ne devraient pas être prohibées catégoriquement nulle part sur le territoire. L'acquisition et l'amélioration des connaissances géoscientifiques sont toujours socialement utiles et valides, y compris sur des territoires actuellement affectés à d'autres usages, car ces connaissances pourraient ouvrir de nouvelles options de développement et permettre aux décideurs de revoir leurs choix d'affectation. L'activité d'exploration continuerait d'être assujettie à l'obligation pour

⁹ On pourrait dès lors parler de « préséance » de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* sur la *Loi sur les mines*.

le titulaire de claim d'obtenir le consentement du propriétaire privé du terrain ou du MRN, quand il s'agit de terres publiques, ainsi qu'à l'obligation de faire approuver un plan de restauration du site.

Les activités d'exploration ont normalement des impacts sur l'environnement bien moindres que les activités d'exploitation.

La désignation d'un territoire dans un schéma d'aménagement comme « incompatible » ou « compatible sous conditions » enverra un signal aux sociétés d'exploration et à leurs bailleurs de fonds, sur la réceptivité du milieu hôte.

Selon notre proposition, advenant un claim sur un territoire désigné « incompatible » ou « compatible sous conditions » dans un schéma d'aménagement, les titulaires de claims pourraient mener quand même des activités d'exploration, mais sauraient d'avance que la côte risque d'être raide pour l'obtention d'un bail d'exploitation. Il faudrait alors en effet que la MRC ou la municipalité modifient leur schéma d'aménagement ou, encore, que le ministre demande une telle modification en vertu de l'article 280. Ainsi, le signal original négatif exprimé par la municipalité par le truchement de son schéma d'aménagement va sans doute décourager bon nombre de prospecteurs et de sociétés d'exploration en compliquant leur financement. Seuls les projets de prospection, de recherche ou d'exploration reposant sur des connaissances existantes ou des intuitions fortes iront de l'avant quand même.

Cette solution représente, selon nous, un bon équilibre entre les objectifs concurrents de développer la connaissance géoscientifique, susceptible de changer la donne, et l'objectif de considérer le désir de la municipalité de se développer selon d'autres scénarios.

3.3.2 Activités d'exploitation

Dans le cadre du dialogue social créé par la présente consultation, le Conseil du patronat s'adresse ici autant aux élus municipaux et régionaux qu'aux parlementaires.

Nous avons précédemment posé que le choix d'affectation du territoire (en toute connaissance de cause) par les élus municipaux doit tenir compte de l'ensemble des coûts et des bénéfices des différentes options, y compris la viabilité du *statu quo*.

3.3.2.1 Prise en compte de la viabilité des options de rechange

L'article 251 définit la notion de territoire incompatible avec l'activité minière comme celui dans lequel « la viabilité des activités serait compromise par les impacts engendrés par l'activité minière. » Cette notion de viabilité des activités existantes renvoie à notre schéma d'analyse, dans lequel nous suggérons aux autorités de comparer la viabilité d'un scénario d'utilisation du territoire qui fait place au développement minier au scénario de base axé sur d'autres activités.

La définition de la viabilité est d'une grande importance. Selon le Conseil du patronat, la viabilité d'une activité humaine doit s'évaluer en l'absence d'aides financières de toutes sortes. Si on permettait la prise en compte d'aides financières, actuelles ou hypothétiques, on pourrait justifier le maintien d'activités non viables.

À titre d'hypothèse, si une MRC ou une municipalité désiraient se développer au moyen de l'industrie touristique, mais que cette industrie s'avère incapable de survivre par ses revenus autonomes, sans le soutien d'aides financières publiques de toutes sortes (provinciales et fédérales), alors on ne devrait pas considérer que l'activité de l'industrie touristique sera viable. Dans ce cas, l'activité minière ne peut logiquement compromettre la viabilité de l'industrie touristique, au sens de l'article 251, car cette dernière n'est pas viable *a priori*. **Impossible de compromettre la viabilité de quelque chose qui ne la possède pas.**

3.3.2.2 Prise en compte de l'asymétrie dans la répartition des coûts et des bénéfices externes

Nous avons décrit précédemment comment, dans la plupart des cas, les coûts et les bénéfices externes d'un projet d'exploitation minière étaient répartis de manière asymétrique entre la municipalité hôte et le gouvernement du Québec : tous les coûts sont assumés localement tandis que les bénéfices sont partagés.

Dans ce cadre, il est possible qu'une municipalité ou une MRC, sur la base des bénéfices et des coûts qui leur reviennent (et à leurs résidents), désignent un territoire « incompatible », car elles sont incapables d'intégrer l'ensemble des bénéfices sociaux (redevances, etc.) à leur analyse.

Advenant la présence d'un gisement de grande valeur dans le sous-sol d'une municipalité, sa décision d'exclure l'exploitation du gisement priverait l'ensemble des Québécois des retombées économiques d'une telle exploitation. Dans une telle situation hypothétique, c'est au gouvernement du Québec, percepteur de la rente du sol (redevances) à qui il revient d'arbitrer entre l'intérêt local et l'intérêt national. **Nous comprenons que l'article 280 du projet de loi n° 43 prévoit la possibilité d'une intervention ministérielle ayant pour effet de modifier un schéma d'aménagement qui aurait exclu un développement minier. L'important, de notre point de vue, est que le gouvernement du Québec ait le dernier mot sur l'aménagement du territoire, peu importe qui prononce ce « mot ».** Nous comprenons la préoccupation des municipalités qui désirent éviter que plusieurs ministres, outre celui du MAMROT, puissent intervenir dans les schémas d'aménagement. Nous suggérons que le gouvernement établisse une procédure par laquelle les préoccupations de l'ensemble des ministères, y compris celles relatives au développement minier, soient exprimées aux municipalités par le truchement du ministre des Affaires municipales.

Évidemment, tout comme pour le pouvoir d'expropriation et le pouvoir déclaratoire (duquel nous traitons dans la section 3.3.3), le gouvernement devra faire preuve de circonspection dans le recours à cette procédure d'exception.

Une telle intervention gouvernementale devrait être accompagnée d'un paiement à la municipalité, visant à compenser la différence entre les coûts et les bénéfices.

3.3.2.3 Nécessaire stabilité réglementaire

Comme nous avons discuté dans notre cadre d'analyse, la stabilité réglementaire et politique fait partie des facteurs considérés par les sociétés minières quand elles analysent l'ensemble des sites afin de diriger leurs investissements. Quand le gouvernement restreint l'activité d'exploration ou d'exploration minière après qu'une société minière ait investi dans un site, conformément aux règles du jeu en vigueur, il s'expose à une poursuite en dommages. Le moratoire sur l'exploration de l'uranium représente à cet égard un gâchis qu'il ne faudrait pas répéter.

C'est pourquoi **le gouvernement a eu raison, dans le projet de loi n° 43, de limiter la portée des nouvelles désignations (territoire « compatible », « incompatible », « compatible sous conditions) aux territoires qui ne donnent pas déjà lieu à un droit minier.**

Le tableau suivant résume nos recommandations au regard des pouvoirs d'aménagement du territoire.

Tableau 6 - Synthèse des recommandations du Conseil du patronat du Québec au sujet de l'aménagement du territoire

	Prospection, recherche et exploration	Exploitation
Territoires couverts par des droits miniers existants	Pas d'exclusion catégorique; maintien des autres conditions (179, 198)	Maintien des droits miniers existants
Territoires non couverts par des droits miniers existants	Pas d'exclusion catégorique; maintien des autres conditions (179, 198)	Assujettissement du droit d'exploitation au schéma d'aménagement (278), possibilité pour l'instance municipale de revoir son schéma selon l'analyse avantages-coûts; procédure d'exception

3.3.3 Les pouvoirs déclaratoires, d'expropriation, et de révision des schémas d'aménagement

Dans son article 198, le projet de loi n° 43 maintient au titulaire d'un droit minier un pouvoir d'expropriation tout en limitant sa portée aux travaux d'exploitation. Les titulaires de claims devront désormais obtenir l'autorisation écrite du propriétaire du terrain pour y accéder en vue d'effectuer des travaux d'exploration.

En vertu des lois actuelles, toute expropriation par une société minière doit être autorisée préalablement par le Conseil des ministres. Ce dernier doit justifier les motifs d'exproprier dans un arrêté en conseil.¹⁰ Cette condition assure l'arbitrage entre des intérêts divergents en présence.

En pratique, l'expropriation aux fins du développement minier est une mesure exceptionnelle. Le cas de la famille Massé, à Malartic, serait le seul exemple depuis près de 50 ans au Québec.¹¹ Il n'y aurait donc pas eu d'abus de ce pouvoir.

3.3.3.1 La procédure d'expropriation et la conciliation de l'intérêt individuel et de l'intérêt collectif

Le pouvoir d'expropriation sert à dénouer des impasses, des situations exceptionnelles quand un intérêt particulier ou local heurte un intérêt collectif plus grand et bloque un projet qui correspond à la volonté du plus grand nombre. C'est ce qui s'est produit à Malartic puisque la majorité des résidants ainsi que le Conseil municipal étaient d'accord avec le projet Osisko. Les municipalités et les commissions scolaires détiennent un pouvoir d'expropriation et s'en servent à l'occasion pour remplir leurs missions respectives.

À l'échelle du Canada, la Constitution accorde au Parlement fédéral un pouvoir déclaratoire. « Prévus dans les constitutions de plusieurs pays fédéraux, mais peu connus en Europe, le mécanisme constitutionnel du " pouvoir déclaratoire " implique la faculté pour un parlement fédéral de modifier de son propre chef, au détriment des législatures provinciales et sans leur consentement, la sphère de sa compétence législative en l'étendant aux " travaux " qu'il déclare être à l'avantage général de la fédération. »¹² Le pouvoir déclaratoire a été utilisé plus de 472 fois depuis 1867, surtout pour des chemins de fer intraprovinciaux, qu'on a déclarés à l'avantage général du Canada, et aussi pour des installations telles que des ponts, des téléphones, des barrages, des ports, des tunnels, des raffineries, des restaurants, des théâtres, des mines, des télégraphes, des élévateurs de grains. « Cette déclaration a le même effet que si l'ouvrage qui en fait l'objet se trouvait expressément énuméré à l'article 91. » Le fédéral acquiert ainsi une compétence exclusive concernant cet ouvrage, ce qui comprend le pouvoir de le construire, de le réparer, de le modifier, de le détruire et de le gérer.¹³

Le pouvoir déclaratoire du Parlement fédéral est semblable dans ses effets au pouvoir d'expropriation et au pouvoir de demander des modifications à un schéma d'aménagement. De même, les propriétaires visés par le pouvoir d'expropriation s'y opposent en principe, les municipalités s'opposent au pouvoir de révision des schémas d'aménagement tel que celui prévu à l'article 280 du projet de loi, et le gouvernement du Québec s'oppose au pouvoir déclaratoire du Parlement fédéral. Selon nous, ces pouvoirs n'ont rien de mauvais en soi; ils

¹⁰ Voir à ce sujet : <http://www.avocat.qc.ca/public/iiexpropriation.htm>

¹¹ Voir à ce sujet : « Qu'est-ce que le free mining? », Jean Descarreaux, *Le Soleil*, 5 septembre 2011, <http://tinyurl.com/n7lkxyg>

¹² Source : Andrée Lajoie, « Le Québec et la constitution canadienne ou le procès du fédéralisme », <http://tinyurl.com/mmavh4e>

¹³ Source : « Le fédéralisme canadien », <http://store.lexisnexis.ca/store/images/samples/CA/9780433459392.pdf>

sont conçus pour dénouer des situations exceptionnelles. Ils ne deviennent problématiques que si leurs titulaires en abusent et s'ils sont exercés sans compensation appropriée. Or, l'expérience acquise à ce jour indique que la procédure prévue pour encadrer ces pouvoirs est adéquate.

3.3.3.2 L'expropriation, une responsabilité d'abord municipale

Ayant établi le fondement légal et la légitimité du pouvoir d'expropriation, il reste que son exercice par une société minière n'est pas souhaitable. **Il appartient en effet aux autorités publiques, à tous les échelons, de faire l'arbitrage entre les intérêts particuliers (ceux des résidants visés par l'expropriation) et collectifs (ceux de la municipalité dans son ensemble ou du Québec). Si une structure municipale a pris position démocratiquement en faveur d'un projet d'exploitation minière sur son territoire, et qu'une minorité de résidants s'y opposent, c'est à la municipalité, selon nous, d'entreprendre la procédure d'expropriation, non pas à la société minière.**

Rappelons qu'il s'agit ici d'arbitrer entre différents scénarios de développement, entre différentes sortes d'intérêts collectifs, et non pas entre des intérêts collectifs et des intérêts privés.

Nous ne demandons pas ici au gouvernement de retirer le pouvoir d'expropriation aux sociétés minières; il s'agit là d'un tout dernier recours. Nous demandons plutôt aux municipalités de prendre en charge ce geste quand elles sont en faveur d'un projet.

3.3.4 Les aires protégées

Nous avons examiné jusqu'à présent des cas où il pouvait y avoir des conflits d'usage du territoire entre le développement minier et d'autres activités humaines. Or, le développement minier se situe maintenant en bonne partie dans le nord du Québec. Le Plan Nord visait à soustraire 50 % du territoire au nord du 49^e parallèle à toute activité industrielle. Il nous faut donc aussi discuter le cas du conflit d'usage entre le développement minier et les aires protégées.

À son article 250, le projet de loi n° 43 habilite le ministre à soustraire à la prospection, à la recherche, à l'exploration et à l'exploitation minières toute substance minérale faisant partie du domaine de l'État et nécessaire à la création de parcs ou d'aires protégées.

Le Conseil du patronat adhère à l'idée que le Québec atteigne les objectifs de la Convention de Nagoya, à savoir la préservation d'un total de 17 % sur l'ensemble du territoire (avec 12 % d'aires protégées et 5 % de zones de conservation de la biodiversité).

Tout en adhérant à cet objectif, le Conseil croit que la délimitation des aires protégées ne doit pas être immuable. Tout en maintenant la superficie et la qualité des aires protégées, leur délimitation pourrait varier éventuellement en fonction de divers facteurs imprévisibles

aujourd'hui, y compris la présence de substances minérales susceptibles de permettre une création de richesses significative.

Le gouvernement a reconnu la pertinence de prendre en compte « les enjeux socioéconomiques dans la mise en œuvre du plan d'action sur les aires protégées 2011-2015, notamment en considérant les droits consentis sur le territoire, les répercussions économiques pouvant toucher les entreprises du secteur des ressources naturelles, les répercussions sociales sur les communautés, de même que les besoins actuels et futurs en matière d'accès au territoire. »¹⁴

C'est pourquoi le Conseil du patronat du Québec souhaite que l'accumulation de connaissances géoscientifiques, y compris par le truchement d'activités d'exploration minière, ne soit pas catégoriquement exclue dans les aires protégées; elle devrait plutôt être permise selon une procédure d'exception.

Une demande d'exploration dans une aire protégée ne devrait pas être exclue catégoriquement du fait du statut de ce territoire. Une telle demande devrait être étudiée par le MRNF et le MDDEP, qui pourraient exiger de la société d'exploration des précautions spéciales.

Si l'exploration révèle un gisement de grande valeur dont l'exploitation est susceptible de créer une richesse significative, le gouvernement devrait pouvoir modifier la délimitation des aires protégées, de manière à en permettre l'exploitation tout en rattrapant la superficie soustraite de l'aire protégée ailleurs sur le territoire. Cette flexibilité vise à concilier ses objectifs de création de richesses et de protection de l'environnement.

Nous suggérons que le projet de loi soit amendé pour prévoir cette procédure d'exception. Le quatrième paragraphe du second alinéa de l'article 250 pourrait servir de base à cette fin.

3.3.5 La préséance minière

Certaines parties prenantes ont critiqué le projet de loi n° 43 du fait qu'il ne supprime pas l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU).¹⁵ Cet article 246 stipule : « Aucune disposition de la présente loi, d'un plan métropolitain, d'un schéma, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales et de réservoirs souterrains, faits conformément à la Loi sur les mines. » (Notre soulignement).

¹⁴ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, « Orientations stratégiques du Québec en matière d'aires protégées, période 2011-2015 », 2011.

¹⁵ Voir notamment l'Union des municipalités du Québec, la Coalition pour que le Québec ait meilleure mine et Québec Solidaire.

Nous comprenons que cet article 246 de la LAU constitue avant tout un procédé législatif pour arrimer deux lois administrées par deux ministères : le MRNF et le MAMROT. Or, cet article 246 est interprété comme une manifestation de la philosophie du « free mining ». Il s'agit là d'un amalgame erroné, selon nous. Dans cet article 246, les mots clés sont « conformément à la Loi sur les mines ». Or, dans le projet de loi, comme dans la loi actuelle, il n'y a pas grand geste à effet matériel qu'une société d'exploration ou une d'exploitation minière peuvent poser librement, c'est-à-dire sans avoir obtenu un consentement, un permis ou une autorisation préalable.

En vertu du projet de loi, une société minière :

- ne peut procéder à des activités d'exploration sans avoir obtenu l'autorisation écrite du propriétaire d'un terrain privé pour y accéder (198);
- ne peut envisager des activités dans les territoires désignés « incompatibles » (article 278);
- ne peut débiter des activités d'exploitation minière avant d'obtenir un bail (101), lequel est assujéti à une série de conditions (102);
- doit produire une étude d'impact environnemental (283);
- est assujéti à un régime de redevances et doit en verser au gouvernement, propriétaire de la ressource (130 et 152);
- doit provisionner un montant pour la restauration du site (182).

En pratique, l'ancienne philosophie du « free mining » a été vidée de sa substance au fil des réformes successives de la *Loi sur les mines*. Le problème tient du fait qu'il est encore possible de se servir de cet article 246 comme d'un épouvantail pour effrayer les résidants, leur faire croire qu'une minière peut débarquer dans leur cour à peu près sans contrainte et se mettre à défigurer leur paysage. C'est bien sûr là une caricature, mais elle est efficace et on s'en sert trop facilement. Il serait peut-être utile de revoir la rédaction de l'article 246 dans la LAU pour clarifier l'intention du législateur. Cette révision ne changerait rien en pratique; il s'agit simplement de supprimer le « chiffon rouge » qu'est devenu cet article.

4. Les redevances minières

Le projet de loi n° 43 établit le fondement légal des redevances minières, tandis que leur niveau est fixé par le gouvernement par règlement, en vertu de l'article 260. La question de la base (*ad valorem*, profits ou hybride) et du taux des redevances a été traitée dans les budgets 2012 (Bachand) et 2013 (Marceau), et a été discutée en mars 2013 à l'occasion du Forum sur les redevances minières, auquel le Conseil du patronat a contribué.¹⁶ Néanmoins,

¹⁶ Commentaires du Conseil du patronat du Québec à l'occasion du Forum sur les redevances minières, mars 2013, <http://www.cpq.qc.ca/assets/files/memoires/2013/memoire150313.pdf>.

nous constatons que le débat se poursuit à leur sujet.¹⁷ Nous allons donc saisir cette occasion pour poursuivre notre réflexion.

4.1 Niveau des redevances

Les redevances constituent l'instrument fiscal à l'aide duquel le gouvernement capture la rente sur les ressources du sous-sol dont l'État est propriétaire. **Le Conseil du patronat comprend et partage le désir du gouvernement de maximiser cette rente pour en faire profiter l'ensemble de la population.** Il s'agit là d'un objectif parfaitement légitime. La contrainte sur cet objectif ne provient pas de l'intérêt des entreprises minières, mais bien de la concurrence des autres États dans le jeu de l'attraction de l'investissement.

Tel que le Conseil l'a déjà affirmé dans son mémoire de mars 2013, il estime que : « tout changement au régime de redevances existant doit impérativement préserver la compétitivité des entreprises et la rentabilité des investissements actuels et futurs. [...] 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. »

Les redevances ainsi que les autres composantes de la fiscalité minière et de la fiscalité générale des sociétés font partie de l'analyse des minières quand elles évaluent la rentabilité espérée d'un projet d'investissement.

Si la ponction fiscale totale est trop faible, l'État propriétaire de la ressource se prive de revenus. Si elle est trop élevée, la minière évaluera que le projet n'est pas suffisamment rentable et elle dirigera l'investissement dans d'autres sites à travers le monde.

Vu sous cet angle, le « bon » niveau des redevances devrait être considéré comme une question plus économique que politique.

Or, une décision stratégique éclairée nécessite de la bonne information. Dans le cas présent, il faut constamment comparer les prix demandés par les concurrents du Québec sur le marché de l'attraction des investissements miniers.

L'étude SECOR-KPMG représente un jalon important sur cette route. Toutefois, comme les politiques minières évoluent, **le Conseil du patronat suggère que le MRNF ou le MEFQ effectuent une veille concurrentielle sur la fiscalité minière des États avec lesquels le Québec est en concurrence pour attirer les investissements.** La veille porterait

¹⁷ Voir à ce sujet les communiqués de la CSN (6 mai), de la FTQ (6 mai), du PLQ (6 mai) et de l'Union des municipalités du Québec (29 mai).

notamment sur les États qui possèdent des gisements des principaux minerais présents au Québec : le fer et l'or. Le résultat de cette veille, s'il était rendu public, permettrait de dépolitiser le débat sur les redevances.

Cela dit, nous ne proposons évidemment pas que le gouvernement modifie la fiscalité minière de manière continue. La stabilité du régime fiscal constitue un facteur d'attraction des investissements; l'instabilité est un repoussoir. Néanmoins, dans un contexte de concurrence internationale pour l'attraction des investissements, il nous paraît utile de garder un œil sur ce que font les États concurrents du Québec afin de s'ajuster au besoin.

Un autre facteur à considérer dans l'établissement du bon niveau des redevances est la stratégie alternative de création de richesses qui consiste à maximiser l'investissement minier et les recettes fiscales qui en découlent suivant la fiscalité générale des sociétés et des particuliers dans le secteur minier. Plus les redevances sont élevées, moins élevés seront l'investissement et la création d'emplois, y compris des emplois très bien payés. À l'inverse, un investissement minier additionnel obtenu grâce à un taux de redevances compétitif pourrait générer plus de recettes fiscales pour le gouvernement qu'une hausse du taux de la redevance.

4.2 Utilisation des redevances

L'autre volet du débat sur les redevances minières porte sur leur utilisation. **En ce moment, le gouvernement affecte les redevances au remboursement de la dette. Le Conseil du patronat du Québec soutient ce choix.**

Cependant, d'autres parties prenantes proposent des usages autres. Pour la CSN, « il est inconcevable que tous ces revenus soient dédiés au remboursement de la dette ». Nous comprenons que la CSN souhaite que ces revenus servent aussi à financer des dépenses courantes.

Pour l'Union des municipalités du Québec : « [...] une partie des redevances devrait être investie dans les économies locales par la mise en place d'un fonds de diversification au bénéfice des communautés minières. «Lorsqu'une mine cesse ses opérations, il est souvent trop tard pour assurer l'avenir de ces communautés. Il est fondamental que la diversification des économies se fasse en cours d'opération de l'exploitation minière. Il s'agit aussi d'une question d'acceptabilité sociale. Les populations seront d'autant plus réceptives aux projets miniers, si elles ont conscience qu'ils contribueront à la diversification des activités économiques » (notre soulignement)¹⁸.

Pour la Fédération québécoise des municipalités : « Les différents territoires d'un État profitent chacun d'avantages qui leur sont propres. Pour certains, ce sera la proximité des voies navigables, pour d'autres un climat propice ou encore un important bassin de main-

¹⁸ « L'UMQ réagit à l'annonce du nouveau régime de redevances minières », 6 mai 2013. Source : <http://tinyurl.com/pxbbjbr>

d'œuvre spécialisée. À ce titre, la proximité d'une ressource naturelle génératrice de richesse représente un de ces avantages dont les territoires doivent pouvoir légitimement tirer profit. Le retour ou le maintien d'une partie significative des redevances dans les territoires où elles ont été générées permet à ceux-ci de profiter de la présence de cette ressource, contribuant ainsi à combler l'absence d'avantages que l'on retrouve dans d'autres territoires, en plus de compenser les impacts collatéraux de ce type d'exploitation (ex. : routes, sécurité publique, eau, etc.) » (notre soulignement)¹⁹.

Le Conseil du patronat fait les constats suivants pour ce qui est de l'idée de diriger une partie des recettes tirées des redevances vers les municipalités ou les MRC.

4.2.1 La redevance est-elle le bon véhicule pour compenser la municipalité

Devant un projet d'exploitation minière, une municipalité peut avoir à assumer des coûts externes, tels :

- le coût d'infrastructures additionnelles (routes, aqueduc, égouts) qui peuvent être rendues nécessaires par l'implantation de la mine;
- les inconvénients subis par les résidants de la municipalité, et en particulier par les voisins de la mine. Ces inconvénients peuvent, selon le cas, prendre la forme de bruit, de poussière, de perte de paysage. Ils peuvent affaiblir la valeur de certaines propriétés proches de la mine;
- les coûts de renonciation à d'autres scénarios de développement viables (non subventionnés). Par exemple, dans le cas où un projet minier détériorerait un paysage et nuirait à une industrie touristique ou de villégiature qui autrement est viable.

Nous avons posé précédemment le problème de l'asymétrie dans la répartition des bénéfices et des coûts externes à un projet minier : la collectivité locale et ses résidants assument tous les coûts externes et les inconvénients d'un site minier, tandis que les bénéfices externes sont répartis parmi la collectivité locale, la région et la province. Cette asymétrie peut justifier un paiement à la municipalité ou à la MRC pour compenser des coûts externes d'un projet d'exploitation et, ainsi, obtenir le consentement, voire l'adhésion locale au projet.

Or, les motifs et les situations pouvant justifier une compensation sont divers. Certains gisements, comme ceux de la faille de Cadillac, peuvent être situés dans ou près de municipalités relativement peuplées, où un projet d'exploitation pourrait engendrer des coûts externes significatifs. Ailleurs, notamment dans la fosse du Labrador, le gisement peut être situé dans un territoire faiblement peuplé. Dans ce dernier cas, le projet d'exploitation causerait peu d'inconvénients et il n'y a pas lieu de verser de compensation.

¹⁹ FQM, *Mémoire sur le Projet de loi n° 14, Loi sur la mise en valeur des ressources minérales dans le respect des principes du développement durable*, 18 août 2011. Voir aussi *Révision de l'attribution des redevances sur les ressources naturelles : proposition préliminaire de la Fédération québécoise des municipalités*, FQM, 2008.

Le partage de la redevance entre le gouvernement du Québec et les municipalités, selon un taux unique à l'échelle du Québec, ne refléterait pas la diversité des situations. Certaines municipalités recevraient trop, d'autres pas assez.

4.2.2 Devrait-on pérenniser toutes les villes minières

L'autre raison invoquée pour justifier le partage de la redevance avec les municipalités est le souhait de diversifier l'économie des villes minières en vue de les pérenniser après l'épuisement de la mine.

Fondamentalement, **le Conseil du patronat désire remettre en question l'idée qu'une ville mono-industrielle, que ce soit une ville minière ou une municipalité centrée sur une autre industrie, doit absolument survivre quand la raison d'être pour laquelle elle a été fondée a disparu.**

Un grand nombre de municipalités dans les « régions-ressources », y compris des villes minières, ont été créées pour exploiter une ressource naturelle comme un gisement minier, une forêt ou un banc de pêche. Avec les multiples transformations de l'économie, les motifs qui ont justifié la création de certaines municipalités et l'occupation de certains territoires à un moment donné de l'histoire se sont estompés avec le temps. Dans certains cas, ils ont disparu carrément. Quand l'activité économique majeure s'estompe et disparaît, il est normal qu'une municipalité se dépeuple et finisse par fermer. Ce phénomène n'est rien d'autre que le cours normal de l'histoire.

L'histoire du Québec recèle plusieurs exemples de villes qui ont perdu leur raison d'être originale et qui ont décliné ou fermé, ou vivent depuis ce temps. Pensons à Murdochville et à Gagnon par exemple.

Mais qu'en est-il des travailleurs, de l'aspect humain? Quand l'épuisement de la ressource naturelle supprime la demande pour des milliers de travailleurs, un grand nombre d'entre eux, après un temps d'hésitation durant lequel ils espèrent trouver du travail localement, sans avoir à se relocaliser, se résignent à déménager vers des localités où ils peuvent en trouver.

Ce n'est pas nécessairement tragique quand une ville se dépeuple pour une raison économique et que ses habitants se relocalisent. Cela devient tragique quand ils se sont fait dire qu'ils pourraient rester, qu'ils ont cru en des promesses irréalistes, qu'ils ont placé leurs espoirs dans des programmes « band-aid », qu'ils perdent une tranche de leur vie à attendre que ça aille mieux... avant de déménager finalement et trouver du travail ailleurs. **La tragédie est dans l'attente inutile, pas dans le mouvement.**

La prospérité du Québec, la création de richesse à partir de laquelle les gouvernements peuvent payer les programmes sociaux, dépend, entre autres, de la capacité des entreprises

à trouver la main-d'œuvre dont elles auront besoin. Maintenant que la récession est derrière nous, le problème des pénuries sectorielles de main-d'œuvre revient à l'avant-plan. En essayant de retenir artificiellement des travailleurs dans les localités qui ont perdu leur première raison d'être, plutôt que de les aider à se relocaliser, le Québec se tire dans le pied.

Or, depuis plusieurs années, le gouvernement poursuit une politique d'occupation du territoire pour contrer le phénomène de dévitalisation de certaines municipalités. Cette politique repose sur un argument en trois temps :

- 1) Il existe des localités qui sont toujours habitées en dépit du fait que le motif économique originel de leur établissement ait disparu ou se soit dissipé fortement;
- 2) La population qui y réside désire continuer d'y habiter;
- 3) Donc, les pouvoirs publics devraient dépenser des ressources afin de permettre de maintenir des localités.

Heureusement, l'industrie minière a changé ses pratiques depuis l'époque des villes minières comme Gagnon et Murdochville. Les minières ne construisent plus de nouvelles villes. Les campements accueillent des travailleurs sur une base temporaire selon la formule « *fly-in/fly out* ». Ainsi, le problème des villes minières mono-industrielles risque de disparaître de lui-même avec le temps. Cependant, d'ici là, il ne faut pas pousser en sens contraire. Il ne faut pas laisser se créer l'attente qu'une ville minière doit absolument durer au-delà de l'espérance de vie économique de la mine.

5. Les pouvoirs discrétionnaires

La stabilité réglementaire et politique fait partie des facteurs qualitatifs pris en compte dans l'analyse financière effectuée par les minières en amont de leurs décisions d'investissement. Plus le cadre réglementaire est stable et prévisible, meilleures seront nos chances d'attirer l'investissement minier.

Or, le projet de loi n° 43 prévoit un grand nombre de situations où le ministre peut utiliser un pouvoir discrétionnaire. Nous allons traiter ci-dessous des pouvoirs discrétionnaires relatifs à la restauration des sites miniers et à la première transformation du minerai. D'autres articles du projet de loi introduisent de nouvelles sources d'instabilité réglementaire. Notons, d'abord les articles 135 et 136 du projet de loi, en vertu desquels le ministre pourrait refuser désormais une demande de bail (135) ou mettre fin à un bail (136) pour un motif qui correspond à sa conception de l'intérêt public. Ces articles servent à donner au ministre un pouvoir discrétionnaire dans une situation où la société minière se conformerait par ailleurs à toutes les autres exigences réglementaires. En effet, hormis de tels cas d'exception, le ministre n'aurait pas besoin de ce pouvoir discrétionnaire pour bloquer un projet d'exploitation qui ne se conformerait pas à la réglementation.

Le Conseil du patronat reconnaît qu'il peut exister théoriquement des situations exceptionnelles qui justifient l'existence de pouvoirs d'exception. C'est l'idée que nous avons défendue dans la section 3.3.3 sur le pouvoir déclaratoire du gouvernement fédéral, le pouvoir d'expropriation des municipalités et le pouvoir de révision des schémas d'aménagement du gouvernement du Québec. Cette même idée s'applique ici aussi. Toutefois, nous avons aussi soutenu que le gouvernement devait faire preuve de beaucoup de retenue dans le recours à ces pouvoirs, d'une part, et qu'ils pourraient devoir donner lieu à des compensations versées aux parties qui subissent un préjudice du fait de leur utilisation.

L'article 136 reconnaît l'existence d'un préjudice au titulaire d'un bail d'exploitation que le ministre révoquerait de manière discrétionnaire. Par contre, l'article 135 ne reconnaît pas de préjudice au demandeur d'un bail. Or, le demandeur d'un bail d'exploitation est typiquement une société d'exploitation qui a déjà investi des sommes importantes, voire des dizaines de millions pour acquérir un titre minier d'une société d'exploration, laquelle a déjà investi une somme proportionnelle pour découvrir et valider le gisement. De plus, le demandeur de bail peut déjà avoir investi des millions pour produire l'étude d'impact et le plan de restauration. Et tout cela, en vertu de l'article 135, pour aboutir à un refus ministériel pour un motif « d'intérêt public » arbitraire en dehors des exigences réglementaires connues, sans compensation pour le préjudice infligé. Il s'agirait là d'une forme de spoliation par le gouvernement des droits miniers détenus légalement par la société minière. S'il agissait ainsi, le gouvernement s'exposerait à une poursuite de la part de la société minière, laquelle serait fondée.

Pour éviter d'envoyer un tel signal néfaste à l'investissement, le Conseil du patronat recommande que l'article 135 reconnaisse que le demandeur d'un bail minier puisse subir un préjudice en cas d'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, lequel devrait être indemnisé et dont l'ampleur serait évaluée selon les circonstances. Il s'agit là, selon nous, d'un juste compromis entre les objectifs divergents d'habiliter le ministre à résoudre des situations exceptionnelles et de protéger l'attractivité du Québec aux yeux des investisseurs.

Un autre exemple de pouvoir discrétionnaire qui crée un risque supplémentaire pour la société minière est l'article 187. Dans son libellé actuel, une minière pourrait décider d'investir dans un projet d'exploitation sur la base d'un plan de restauration approuvé par le ministre. Une fois l'investissement engagé, la minière est sujette au risque que le ministre, quelques années plus tard, rehausse les exigences et les coûts en matière de restauration de manière discrétionnaire, et fasse ainsi diminuer la rentabilité du projet en deçà du taux de rendement interne minimum fixé par le promoteur. Ce rehaussement des exigences en termes de restauration pourrait résulter d'un accroissement des pressions des groupes écologistes, d'un changement de gouvernement ou d'autres facteurs. Un tel scénario représente une « cage à homard » pour le promoteur. Ainsi, tandis que les articles 182 à 185 visent à diminuer le risque pour le gouvernement, l'article 187 vient en créer un pour les promoteurs.

Le Conseil du patronat adhère à l'idée de la réduction et à la mitigation des risques pour toutes les parties prenantes, non seulement le gouvernement, mais aussi les minières.

Pour cette raison, le Conseil du patronat souhaite que l'article 187 soit balisé de manière à diminuer le risque, pour les minières, de se voir imposer une modification du plan de restauration qui aurait pour effet d'en accroître le coût.

6. Le réaménagement et la restauration des sites miniers

La restauration des sites miniers représente un poste significatif dans l'ensemble des coûts d'une mine sur sa durée de vie. L'étude SECOR-KPMG évaluait à 3 % le coût de réhabilitation pour un projet typique d'exploitation aurifère par exemple.²⁰

Suivant l'épuisement du gisement et la fin de l'exploitation, la restauration des sites miniers vise à garder ouvertes les possibilités pour les générations futures d'utiliser le territoire à d'autres fins. Le Conseil adhère à cet objectif.

L'article 179 du projet de loi n° 43 oblige le promoteur élaborer et soumettre au ministre un plan de réaménagement et de restauration et de faire les travaux qui y sont prévus. Cet article oblige le demandeur du bail à internaliser le coût de restauration dans l'analyse financière d'un projet. Certes, cela ajoute des coûts, affaiblit la rentabilité d'un projet et peut, dans certains cas, tuer un projet. Néanmoins, pour le Conseil du patronat, il paraît juste que le coût de la restauration soit assumé par le titulaire du bail plutôt que par le contribuable.

Par contre, le pouvoir donné au gouvernement de « fixer le montant de la contribution du titulaire de bail minier qui servira à la restauration des sites miniers abandonnés », au paragraphe 48° de l'article 260, pose problème. Pourquoi refiler une facture pour des méfaits passés, à des entreprises qui ont agi de bonne foi ou qui souvent n'existaient pas?

6.1 Approbation préalable

Le projet de loi fait de l'approbation du plan de restauration une condition à la conclusion d'un bail minier (article 102) et au début des activités minières (article 180). Selon l'industrie minière, **il peut s'écouler de trois à quatre ans entre le dépôt du plan de restauration et son approbation par le ministre. Si l'émission du bail est rendue conditionnelle à l'approbation du plan de restauration, cela signifie que les travaux de développement de la mine sont retardés d'autant. Dans cet intervalle, les conditions économiques peuvent se détériorer, amenant la société d'exploitation à abandonner son projet.**

²⁰ Secor-KPMG, Figure 6, page 20

Une solution de rechange serait de rendre l'émission du bail minier conditionnel au dépôt du plan de restauration. Ainsi les discussions entre la minière et le ministère auraient lieu pendant la phase développement de la mine. Le début des opérations commerciales de la mine deviendrait conditionnel à l'approbation ministérielle du plan de restauration. Dans une perspective de réglementation intelligente, il s'agit là selon nous d'une approche tout aussi efficace, mais moins dommageable pour le projet.

6.2 Cible de restauration

L'article 181 spécifie le contenu attendu du plan de réaménagement selon les sujets qu'il doit traiter. La cible elle-même, en termes de réaménagement ou de restauration, n'est pas spécifiée; il est question d'un « état satisfaisant ». Nous comprenons qu'il y aura une négociation entre la société minière et le ministre en vue de s'entendre sur une cible acceptable en matière de réaménagement/restauration. Nous comprenons que cette cible pourra varier d'un site à l'autre. Cette latitude dans la définition de la cible nous paraît raisonnable étant donné que les sites miniers n'ont pas la même valeur environnementale *a priori*, la même densité de population, la même distance des régions habitées. Le Conseil du patronat souhaite éviter que l'attente ministérielle dans un site éloigné, faiblement peuplé ou ne présentant pas de valeur environnementale, soit la même que dans un site proche des régions peuplées ou à haute valeur naturelle.

Le Conseil du patronat du Québec souhaite que le ministre confirme, infirme ou précise sa compréhension et, par le fait même, précise l'intention du législateur quant à l'adaptation de la cible de restauration aux caractéristiques du site et de la région.

7. La première transformation du minerai au Québec

Le Conseil du patronat partage l'objectif de la ministre et d'autres parties prenantes à l'effet d'accroître la transformation effectuée au Québec des substances minérales. Le Conseil reconnaît qu'un État, propriétaire des ressources minérales, peut négocier avec les sociétés minières désireuses d'exploiter la ressource en vue de maximiser la création de valeur sur son territoire.

En pratique toutefois, il existe dans bien des cas de bonnes raisons qui expliquent pourquoi une bonne partie des minerais extraits dans une région est transformée dans une autre.

Dans le cas de plusieurs métaux, il faut une masse critique pour alimenter la production d'une usine de transformation. Par exemple, dans le cas de l'or, l'un des deux principaux minerais extraits au Québec avec le fer, il faut une quantité de minerai supérieure à toute la production québécoise pour justifier une usine d'affinage. À peu près toute la production canadienne est affinée par la Monnaie royale canadienne à Ottawa. Dans le cas du nickel, la production de la seule mine au Québec, celle de Raglan, propriété de Glencore Xstrata, est

insuffisante à elle seule pour justifier une fonderie. Glencore Xstata transforme le minerai de nickel extrait au Québec à sa fonderie de Sudbury, en Ontario. Le produit de cette première transformation est ensuite expédié en Norvège pour la seconde transformation. Voilà un bon exemple d'une chaîne de valeur réunissant des établissements industriels répartis à travers le monde.

Dans l'exemple du nickel, la production québécoise est transformée en Ontario, ce qui peut sembler une occasion perdue de créer de la valeur. Mais ce phénomène par lequel les sociétés minières transforment la production de plusieurs mines en un nombre limité de sites est aussi à l'avantage du Québec, dans d'autres cas. Le tableau 7 indique le pourcentage du minerai extrait qui subit sa première transformation au Québec, en 2012. Il montre que pour trois autres métaux, soit le titane, le zinc et le cuivre, des établissements industriels québécois transforment plus que la quantité de minerai extrait chez nous. Dans le cas du cuivre par exemple, la fonderie Horne à Rouyn-Noranda, propriété de Glencore Xstrata, transforme du minerai de cuivre provenant de plusieurs régions en Amérique du Nord.

Tableau 7 - Tonnage transformé en pourcentage du tonnage extrait au Québec, 2012

Minerai	Tonnage transformé en pourcentage du tonnage extrait au Québec
Minéraux ferreux (fer, ilménite, niobium)	11 % (49 % si l'on inclut les activités de bouletage)
Titane	130 %
Zinc	271 %
Cuivre	733 %
Nickel	0 %

Source : Chambre de commerce du Montréal métropolitain, « La transformation métallique et la métropole : un alliage durable et prometteur », février 2013, tableau 1.

Les mines situées au Québec comme ailleurs font ainsi partie d'une chaîne de valeur dont les établissements sont distribués à travers le monde, en fonction des avantages comparatifs de chaque État. Si un minerai extrait dans un État est transformé ailleurs, c'est peut-être parce que le coût d'autres intrants importants y est inférieur. Par exemple, le Québec accueille plusieurs alumineries, même si aucune bauxite n'est extraite ici. Toute la bauxite transformée par les alumineries du Québec est importée d'autres États. Les alumineries ont choisi le Québec d'abord en raison de nos ressources hydrauliques, puis en raison des prix de l'électricité avantageux qui leur sont consentis. L'électricité est un intrant majeur dans le coût de revient d'un lingot d'aluminium.

Enfin une autre raison qui explique pourquoi l'usine de première transformation n'est souvent pas située près du lieu d'extraction, c'est que ce type d'usine a tendance à s'implanter près de ses propres clients. Dans le cas du fer, par exemple, la demande d'acier au 20e siècle était forte en Amérique du Nord, ce qui a justifié l'implantation de nombreuses aciéries dans la « Steel Belt » américaine, devenu la « Rust Belt »²¹. De nos jours, la demande d'acier provient principalement des pays émergents, ce qui attire les aciéries.

Voilà donc quelques raisons - soient la nécessité d'une masse critique justifiant une usine de transformation, l'histoire des chaînes de valeur à l'échelle mondiale, le coût relatif des intrants et la tendance des usines de transformation à s'implanter près de leurs clients - qui expliquent pourquoi il n'est pas réaliste d'espérer transformer au Québec tout le minerai qui y est extrait, ni même la majeure partie. Cela dit, cela ne signifie pas qu'il ne faut pas essayer d'accroître la transformation ici, mais il faut avoir des attentes réalistes.

Maintenant, quel est le potentiel d'accroître la transformation au Québec? Commençons par évoquer les facteurs limitant ce potentiel.

Le premier facteur limitant le potentiel d'augmentation de la transformation au Québec est la portée des métiers (« line of business ») de chaque société minière. S'agit-il d'une entreprise diversifiée, œuvrant à la fois dans les métiers de l'extraction et de la transformation, ou d'une entreprise non diversifiée (« pure play ») œuvrant exclusivement en extraction ? Dans le second cas, il ne serait pas raisonnable d'exiger d'une minière non

²¹ Voir à ce sujet : http://en.wikipedia.org/wiki/Rust_Belt

diversifiée qu'elle s'aventure dans un métier dans lequel elle ne possède pas déjà une expertise. Une telle société non diversifiée s'est probablement déjà trouvé un client principal qui achètera l'essentiel, voire la totalité de sa production.

Les sociétés minières œuvrant exclusivement en extraction ont probablement déjà trouvé un acheteur principal pour la production de la mine envisagée au Québec. Il ne serait probablement pas raisonnable d'exiger qu'elles changent leur nature et deviennent actives en transformation comme condition d'avoir droit d'extraire du minerai au Québec. Par contre, si la société minière est une entreprise diversifiée, possédant déjà une expertise en transformation, ou s'il s'agit d'une minière non diversifiée, mais qui est la filiale, à part entière ou partielle, d'une société active en transformation, la question peut alors se poser.

Dans chaque cas, le potentiel d'obtenir de la part du promoteur un investissement en transformation au Québec dépendra d'une série de facteurs qui prendront une valeur spécifique dans chaque cas. Ces facteurs pourraient comprendre :

- La qualité (teneur) du gisement. Un gisement à haute teneur influencera positivement le désir de la minière d'obtenir un bail d'exploitation, et inversement.
- La capacité de transformation de la minière intégrée sur une base mondiale. Si la minière dispose déjà d'une capacité excédentaire à l'échelle mondiale, il sera difficile de l'inciter à investir au Québec pour accroître sa capacité alors qu'elle n'en a pas besoin. Dans le cas contraire, nous avons peut-être une chance.

Cet aperçu très sommaire des facteurs susceptibles de conditionner la capacité du Québec d'attirer des investissements en transformation, en utilisant le bail d'exploitation minière comme levier de négociation, ne vise qu'à montrer que chaque cas sera particulier. Il faudrait donc éviter une approche uniforme susceptible de nous faire perdre des investissements en extraction minière en raison d'une insistance déraisonnable visant à obtenir des investissements en transformation.

Or, le libellé des articles 102 et 122, plus particulièrement l'exigence que le demandeur du bail fournisse une « étude de faisabilité de transformation du minerai » dans tous les cas, nous paraît correspondre à cette approche uniforme qui risque plus de nuire que d'aider la cause. Certes, dans tous les cas de projets d'extraction, il faut se poser la question, mais parfois l'absence de potentiel pour la transformation deviendra évidente dès qu'une analyse sommaire des conditions économiques sera effectuée. Dans de tels cas, l'exigence d'une «étude de faisabilité » en bonne et due forme, susceptible de coûter des centaines de milliers de dollars, voire des millions, représente un irritant susceptible de décourager les promoteurs qui n'ont pas la capacité d'investir en transformation. Il ne faudrait pas perdre un investissement en extraction pour cela. Pour cette raison, nous suggérons au législateur, au moins, de remplacer l'expression « étude de faisabilité » par une expression offrant plus

de latitude, telle qu'« étude de viabilité économique » ou quelque chose du genre. La ministre s'est déclarée ouverte à un amendement à cet effet.²²

Par ailleurs, **rien n'empêche un bras du gouvernement comme le MFEQ ou Investissement Québec d'effectuer une analyse pour vérifier si les conditions économiques sont réunies pour associer au projet minier un volet transformation.**

Mieux encore, une agence indépendante pourrait être chargée de faire l'analyse économique des projets à l'instar de l'analyse environnementale faite par le BAPE.

Une telle étude peut servir à provoquer la discussion/négociation avec le demandeur du bail d'exploitation en vue d'obtenir un investissement en transformation, en plus de l'investissement en extraction. **Une telle étude d'une instance gouvernementale devrait être rendue publique afin que quiconque puisse en apprécier les hypothèses et la méthode.**

Il arrivera des cas où les conditions économiques sont telles que le gouvernement disposera d'un bon rapport de forces pour exiger du promoteur un investissement en transformation en échange du bail d'exploitation. Mais dans la plupart des cas, nous nous attendons plutôt à ce que l'analyse révèle qu'un investissement privé ne serait pas viable/rentable sans une assistance financière publique.

L'analyse de viabilité effectuée par l'instance gouvernementale pourra servir à conditionner l'ampleur ou l'intensité de l'exigence exprimée au demandeur du bail minier. Si l'analyse du gouvernement conclut à la viabilité d'un projet de transformation au Québec et que cette analyse, une fois rendue publique et soumise à la critique de quiconque, s'avère valide et raisonnable, le MRNF pourra se montrer plus exigeant par rapport à l'analyse économique attendue du demandeur du bail. Dans le cas inverse, si l'analyse de viabilité économique du gouvernement ne parvient pas à démontrer raisonnablement l'existence d'une opportunité, le MRNF serait malvenu d'exiger une analyse poussée et dispendieuse de la part du demandeur du bail.

Notre proposition relative à la publication par le gouvernement de son analyse de viabilité économique appelle deux remarques qui s'adressent plus particulièrement à la classe politique (gouvernement et opposition). Premièrement, nous sommes conscients qu'il n'est pas dans la culture de la fonction publique de rendre publiques ses analyses et, ce faisant, de les exposer à la critique des parties prenantes. Nous soutenons toutefois qu'un tel procédé serait avantageux pour la classe politique (quel que soit le parti au pouvoir), car cela lui procure une sorte de contre-expertise technique par rapport à celle du ministère, ce qui peut être fort utile quand le ministre et les parlementaires ne possèdent pas eux-mêmes une connaissance fine du secteur. La publication des arguments et des chiffres, et leur exposition à la critique des parties prenantes, comme cela se fait dans le cadre de processus

²² Journal des débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, 23 août 2013, 12h00, intervention de la ministre Martine Ouellet.

décisionnels à la Régie de l'énergie ou à l'Office national de l'énergie du Canada, obligent les parties prenantes à renoncer à l'esbroufe et à rehausser la qualité de leurs interventions.

Deuxièmement, nous sommes aussi conscients que le gouvernement et la ministre reçoivent les représentations de plusieurs parties prenantes (instances régionales, municipales, syndicats) en faveur de l'accroissement de la transformation au Québec des minerais qui y sont extraits. Tel qu'énoncé en introduction, le Conseil partage cet objectif - mais en tenant compte du prix qu'il faut mettre pour l'atteindre! L'analyse de viabilité économique effectuée par l'instance gouvernementale, une fois rendue publique, peut servir d'élément de réponse à ces représentations, en ce qu'elle pourrait révéler, le cas échéant, l'ampleur des aides financières publiques (de toutes sortes) qui seraient nécessaires pour rendre viable un projet de transformation au Québec qui ne l'est pas *a priori*.

En conclusion de cette section, si le gouvernement tient à avoir des études sur le potentiel de transformation, notre approche ici et **nos recommandations visent à établir un rapport de proportionnalité entre l'ampleur de l'opportunité, déterminée par les conditions économiques objectives, et l'ampleur de l'exigence exprimée par le MRNF au demandeur du bail. Les articles 102 et 122 devraient alors être amendés pour refléter ce rapport de proportionnalité, de préférence à une approche uniforme susceptible d'apeurer, voire de décourager des promoteurs et ainsi perdre des investissements en extraction.**

8. La maximisation des retombées économiques

Le Conseil du patronat adhère à l'objectif de maximiser les retombées économiques, au Québec, de l'exploitation minière, mais se questionne sur la façon proposée pour y arriver. Plus les minières s'approvisionnent en intrants au Québec, et notamment dans les régions hôtes des projets, plus grande sera la part de la valeur du minerai exporté qui reviendra aux Québécois sous forme de rémunération du travail et du capital.

Parmi les intrants d'un établissement minier, on pense bien sûr à l'équipement lourd et à l'outillage ainsi qu'à tous les services de soutien au campement des travailleurs. Actuellement, les efforts de maximisation des retombées visent surtout les intrants fournis par des sous-traitants locaux ou établis dans la même région que le site.

Le tableau suivant donne la distribution des intrants pour l'ensemble de l'industrie de l'extraction minière, exploitation en carrière, et extraction de pétrole et de gaz (données pour 2009, en M\$ et en %, classés par ordre décroissant. Nous remarquons que les principaux intrants, notamment les services professionnels et les services financiers, sont souvent fournis par des sociétés vraisemblablement établies dans le sud du Québec.

Tableau 8 - Distribution des intrants pour l'ensemble de l'industrie de l'extraction minière, exploitation en carrière, et extraction de pétrole et de gaz, 2009

Intrants de l'industrie minière du Québec (2009) (Code BS210 dans la classification SCIAN)	M\$	
Autres excédents d'exploitation [P8000]	1816,5	35,4 %
Salaires et traitements [P5000]	934,3	18,2 %
Produits raffinés du pétrole (sauf pétrochimiques) [M3240]	270,3	5,3 %
Services professionnels (sauf logiciels et recherche et développement) [M541E]	203,7	4,0 %
Autres finances et assurances [M5F00]	183,9	3,6 %
Services de soutien aux mines [M2130]	162,6	3,2 %
Services publics [M2200]	160,8	3,1 %
Revenu supplémentaire du travail [P6000]	155,6	3,0 %
Matériel fictif [F1000]	154,4	3,0 %
Services fictifs [F2000]	107,6	2,1 %
Services immobiliers, location et location à bail et droits liés aux biens incorporels non financiers [M53D0]	97,4	1,9 %
Produits métalliques de première transformation [M3310]	82,1	1,6 %
Produits chimiques [M3250]	80,5	1,6 %
Marges de gros et commissions [M4100]	66,4	1,3 %
Impôts sur la production [P4000]	66,4	1,3 %
Intermédiation financière par le biais de dépôts [M52C0]	62,1	1,2 %
Services de réparations liés à la construction [M23D0]	50,6	1,0 %
Transport et services connexes [M4B00]	47,1	0,9 %
Impôts sur les produits [P1000]	45	0,9 %
Machinerie industrielle [M3330]	40	0,8 %
Autres produits fabriqués et travail à forfait [M3B00]	40	0,8 %
Marges de transport [F3000]	33,9	0,7 %
Ordinateurs et produits électroniques [M334C]	31,8	0,6 %
Services administratifs et de soutien, sièges sociaux et services de gestion des déchets et d'assainissement [M5G00]	29,7	0,6 %
Pièces de véhicules à moteur [M3363]	24	0,5 %
Produits métalliques usinés [M3320]	19,1	0,4 %
Minéraux non métalliques [M2123]	12,9	0,3 %
Télécommunications [M5170]	9,7	0,2 %
Combustibles minéraux [M21B0]	8,3	0,2 %
Services liés à l'information et la culture [M51D0]	7,8	0,2 %
Ventes d'autres services par des administrations publiques [M9B00]	5,4	0,1 %
Revenu mixte [P7000]	4,6	0,1 %
Autres services [M8100]	4,2	0,1 %
Produits minéraux non métalliques [M3270]	2,9	0,1 %
Produit de base	5126	

Source : Statistique Canada, Tableaux entrées-sorties provinciaux, CANSIM 381-0028

Or, dans son article 104, le projet de loi n° 43 s'attarde surtout, au niveau des retombées économiques, aux intrants susceptibles d'être fournis par les « communautés locales », c'est-à-dire dans la région du site minier. **Compte tenu du tableau précédent, il se peut que, en focalisant sur les retombées locales, nous soyons en train de pourchasser le plus petit des lièvres. Une approche sectorielle, à l'échelle de l'industrie établie au Québec, permettrait peut-être d'accroître davantage la part des intrants procurés ici.**

Par ailleurs, l'obligation faite à l'article 104 au locataire d'un bail minier de créer un comité de suivi et de maximisation entraînerait la création de quelques dizaines de comités, un pour chaque mine, qu'il faudra doter de ressources compétentes. **Ne serait-il pas plus efficace, dans une perspective de réglementation intelligente, de concentrer la fonction de maximisation des retombées locales à l'échelle régionale ? La « Table jamésienne de concertation minière » pourrait assurer cette fonction pour l'ensemble des mines en Jamésie.** Les deux comités mis sur pied pour maximiser les retombées des projets hydroélectriques, en Abitibi Témiscamingue et dans le nord du Québec pourraient aussi servir de modèles.²³

Conclusion

Le Conseil du patronat du Québec considère que la modernisation de la *Loi sur les mines* est une étape cruciale dans la mise en place de conditions gagnantes pour encourager le développement de l'industrie minière au Québec. Comme spécifié dans ce mémoire, nous appuyons certains des objectifs proposés dans le projet de loi n° 43.

Dans la perspective de notre vision de l'économie durable et d'une réglementation intelligente, nous croyons toutefois que plusieurs des mesures proposées méritent d'être clarifiées, modifiées ou même carrément revues, en particulier dans le but de garantir une plus grande stabilité réglementaire pour les investisseurs, de minimiser les coûts de développement des projets miniers et de s'assurer que le Québec demeure un endroit concurrentiel et attrayant où investir en comparaison d'autres États qui offrent des opportunités semblables.

Nous n'avons pas abordé dans nos commentaires toutes les dispositions du projet de loi qui risquent d'entrer en conflit avec cet objectif. À titre d'exemple, l'assujettissement à une évaluation du BAPE de tout projet minier, avec le prolongement des délais d'obtention des baux miniers et l'augmentation des coûts des projets que cela risque d'occasionner et le risque de compromettre de nombreux projets d'investissements. Le changement proposé risque par ailleurs d'affecter particulièrement les plus petites sociétés minières. Un autre point concerne les dispositions au sujet du calendrier de versement des garanties financières. D'autres groupes et experts les ont abordées de façon détaillée, et nous avons confiance que le gouvernement en prendra bonne note. Nous souhaitons par ailleurs attirer

²³ À ce sujet, voir : <http://www.comaxat.com/historique.html>

l'attention sur l'importance d'avoir une évaluation économique indépendante des projets à l'instar de l'évaluation environnementale.

Dans nos commentaires nous avons mis l'accent sur les clarifications ou modifications nécessaires dans les cas suivants :

- l'approbation du plan de restauration par le ministre, nécessaire pour l'émission du bail et qui peut prendre jusqu'à quatre ans, ce qui signifie que les travaux de développement de la mine sont retardés d'autant. Une solution de rechange serait de rendre l'émission du bail minier conditionnelle au dépôt du plan de restauration et de poursuivre les discussions entre la minière et le ministère pendant la phase de développement de la mine;
- l'exigence d'une étude de faisabilité de la transformation du minerai au Québec, qui n'est de toute façon pas réaliste pour la plupart des entreprises qui l'exploitent. Une « étude de viabilité » plus simple et moins coûteuse serait suffisante dans la plupart des cas pour déterminer le caractère réaliste ou non d'une transformation au Québec.
- les multiples pouvoirs discrétionnaires accordés au ministre des Ressources naturelles.

Le Conseil du patronat demande au législateur de tenir compte de ces préoccupations dans l'étude du projet de loi n° 43 de façon à s'assurer que le Québec continue de jouir du climat le plus propice possible aux investissements dans le secteur minier.