

Mémoire

Présenté par
la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
et
le Syndicat des Métallos

Dans le cadre du Forum sur les redevances minières



Les 15 et 16 mars 2013

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
565, boulevard Crémazie Est, bureau 12100
Montréal (Québec) H2M 2W3
Téléphone : 514 383-8000 ou 1 877 897-0057
Télécopieur : 514 383-0311
www.ftq.qc.ca

Syndicat des Métallos
565, boulevard Crémazie Est, bureau 5100
Montréal (Québec) H2M 2V8
Téléphone : 514 382-9596 ou 1 800 361-5756
Télécopieur : 514 382-2290
www.metallos.org

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2013
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN : 978-2-89639-201-8

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PARTIE 1 – VALORISER UN DÉVELOPPEMENT MINIER DURABLE	2
1.1 Une volonté politique et une vision cohérente	2
1.2 Des emplois, certes... mais de moins en moins nombreux	4
1.3 La transformation : le nerf de la guerre!.....	5
1.4 La transparence pour prendre des décisions éclairées	8
1.5 Des conditions en contrepartie de l'aide gouvernementale.....	8
PARTIE 2 – NOTRE POSITION : POUR UNE NÉCESSAIRE RÉVISION DU MODÈLE DE REDEVANCES	9
2.1 Une certaine marge de manœuvre.....	9
2.2 Des principes pour élaborer un régime de redevances plus équitable.....	11
2.3 D'accord avec le modèle hybride proposé avec certaines modifications toutefois	12
2.4 Autres outils pour favoriser la transformation	15
CONCLUSION.....	17
TABLEAU SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	18

INTRODUCTION

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) et le Syndicat des Métallos remercient la ministre des Ressources naturelles et le ministre des Finances de l'opportunité qui leur est offerte de faire valoir leur point de vue sur le régime de redevances du secteur minier ainsi que de transmettre nos réflexions à l'égard du secteur minier en général et de la transformation des ressources, en particulier.

C'est forte de ses 600 000 membres de toutes les régions du Québec œuvrant dans tous les secteurs d'activité que la FTQ se présente à ce Forum aujourd'hui. Nous y sommes avec le Syndicat des Métallos, un des syndicats affiliés à la FTQ, qui représente la très grande majorité des travailleurs et travailleuses du secteur minier ainsi que de la transformation et de l'usinage des métaux.

Tous ces membres, citoyens et citoyennes du Québec, sont de plus en plus conscients de l'importance d'un développement minier durable. C'est en leur nom que nous prenons part au débat aujourd'hui afin de nous assurer que l'exploitation des ressources minières suscite notamment suffisamment de bénéfices, de manière à permettre la construction d'une société meilleure, plus égalitaire en termes de qualité de vie et de vitalité régionale, et plus respectueuse de l'environnement.

Nos organisations accueillent favorablement l'exercice gouvernemental de réviser le régime de redevances minières actuel. Le Québec n'est d'ailleurs pas le seul à le faire : plusieurs pays miniers ont déjà réformé leur régime ou tentent d'y apporter des changements de manière à tirer davantage profit du boom minier actuel.

D'entrée de jeu, la FTQ et le Syndicat des Métallos sont d'accord avec l'instauration d'un régime de redevances hybride comportant deux volets : une redevance plancher assortie d'une autre basée sur la profitabilité des entreprises. Cependant, nous proposerons des modifications au modèle présenté par le gouvernement de manière à inciter les entreprises à transformer la ressource au Québec.

PARTIE 1 – VALORISER UN DÉVELOPPEMENT MINIER DURABLE

Le Québec est avantageusement placé pour profiter de la conjoncture internationale qui offre un potentiel extraordinaire pour le développement des ressources naturelles. Pour que le développement du secteur minier se réalise dans une perspective de développement durable et puisse avoir de réelles retombées économiques et des effets structurants pour les communautés locales et les régions, la FTQ et le Syndicat des Métallos proposent notamment un meilleur encadrement des entreprises minières.

1.1 Une volonté politique et une vision cohérente

Les ressources naturelles appartiennent au peuple québécois et l'État en est le fiduciaire. Il doit donc mettre en œuvre des politiques qui valorisent ces richesses et en maximisent les bénéfiques pour les générations actuelles et futures. Or, nous constatons que les pays qui ont réussi à tirer le meilleur parti de leurs ressources naturelles sont ceux qui ont exprimé une volonté politique claire en faveur d'une gestion collective des ressources. C'est pourquoi nous invitons le gouvernement à adopter une politique de développement des ressources minières.

Une telle politique pourrait être l'expression d'un engagement ferme du gouvernement envers un meilleur contrôle étatique de la ressource, de sa valorisation dans le respect de l'environnement, tout en maximisant les retombées économiques et sociales au bénéfice de la population et des générations futures. Aussi, cette politique pourrait incorporer une série de principes directeurs, développer une vision globale s'inscrivant dans le long terme, afficher les grandes orientations en matière de développement des ressources, etc. Il faut que le gouvernement du Québec ait une vision cohérente du développement des ressources minières.

► Un rôle central de l'État

La FTQ et le Syndicat des Métallos sont d'avis que l'État doit jouer un rôle central dans l'exploitation des ressources minières. À ce titre, les intérêts de l'ensemble de la population doivent primer sur ceux des investisseurs privés. C'est à l'État que revient la responsabilité de protéger les droits des populations et des nations autochtones, l'environnement, etc. Comme il s'agit d'une ressource non renouvelable, l'État se doit de planifier l'exploitation de la ressource dans une perspective à long terme, de réviser l'accès au système d'accès au territoire, des permis et leurs tarifs, de fixer un niveau adéquat de redevances, etc.

► Réviser la Loi sur les mines

Le principe de base du droit minier au Québec est celui du libre accès aux ressources minières (dit du *free mining*). Il s'agit d'un principe très ancien et largement répandu dans le monde. Il a été incorporé dans l'Acte général des mines au Québec en 1880. Or, cette vieille loi a jeté les bases de l'actuel système d'exploitation de la ressource. Les différents rapports déposés par le Vérificateur général ont conclu que les régimes fiscal et réglementaire étaient vétustes et que, à ce titre, le Québec laissait échapper des revenus substantiels. Ce modèle de valorisation des ressources est dépassé : il faudra bien le revoir.

► **Adopter un régime de redevances plus contraignant**

Présentement, les redevances minières sont basées sur les profits des opérations minières, après diverses déductions. Il s'agit d'une redevance qui arrive en fin de processus. Les entreprises minières ne versent aucun sou à l'État pour extraire la matière, peu importe qu'elles en prélèvent une tonne ou 10 000! Ce n'est qu'en fin d'année qu'elles paient une taxe sur leurs profits : pas de profit, pas de versement de redevances, peu importe la quantité de minerai extraite. Quand les prix des minerais sont élevés et que les entreprises sont profitables, ce mode de calcul peut s'avérer intéressant. Mais lorsque les prix baissent, ce type de redevances assure peu ou pas de revenus à l'État. Aucune mesure n'avait été prévue pour éviter que les entreprises ne versent pas de redevance en cas de baisse de profits ou de pertes, malgré l'extraction continue du minerai. Cette lacune doit être absolument corrigée.

► **Renforcer la Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)**

L'État peut intervenir avec pertinence dans la gestion des ressources naturelles par le biais d'une société d'État forte et compétente. C'est pourquoi il faut redonner à la Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM), du moins en partie, son mandat d'origine qui consistait de voir au développement global du secteur minier québécois. Elle le faisait, entre autres, en participant à diverses activités de valorisation des ressources minières avec des entreprises privées ou par des prises de participations financières. Par exemple, c'est par le biais de cette société d'État que le Québec pourrait imposer aux compagnies de céder une partie de leurs actions en échange de l'aide publique.

► **Déterminer le rythme d'exploitation des ressources minières**

C'est le gouvernement qui doit imposer le rythme d'exploitation des ressources, et non pas l'entreprise privée. Ralentir le rythme permet de s'assurer que les communautés ont le temps de s'adapter aux changements économiques, sociaux et environnementaux qui découlent de l'exploitation de la ressource, de prévoir les besoins en main-d'œuvre et, conséquemment, d'offrir une formation adéquate qui répond à ces besoins.

► **Diversifier l'activité économique des régions**

Dans sa valorisation des ressources minières, le gouvernement devait penser à long terme et planifier soigneusement le redéploiement des activités afin de rebâtir l'économie d'une localité ou d'une région lorsque la ressource sera épuisée ou que son exploitation connaîtra un ralentissement important.

1.2 Des emplois, certes... mais de moins en moins nombreux

Dans le passé, le gouvernement du Québec facilitait l'entrée de capitaux étrangers pour exploiter les ressources minières, d'où notamment le faible niveau des redevances perçues. On a souvent eu le réflexe, incluant dans le milieu syndical, de se consoler des maigres redevances par la création d'emplois dans le secteur minier. À cette époque, ce secteur offrait de nombreux emplois. Mais depuis, les étapes d'extraction et d'exploitation du minerai génèrent moins d'emplois qu'auparavant, car les entreprises utilisent des technologies de pointe et des machineries plus performantes.

En effet, alors qu'en 1950, il fallait 459 travailleurs pour extraire un million de tonnes de fer, seulement 153 étaient nécessaires en 2010. Et la tendance s'accroît : les projets annoncés dans la foulée du Plan Nord prévoient que 51 travailleurs pourront extraire le même million de tonnes de fer. En somme, l'extraction générerait, en 2010, entre deux et cinq fois moins d'emplois qu'en 1950, toutes proportions gardées¹.

Aujourd'hui, le secteur minier génère environ 17 000 emplois directs² si l'on tient compte des activités de traitement du minerai et de première transformation (seulement 7 600 emplois lorsqu'on considère seulement les activités d'extraction des minerais métalliques³). Il s'agit en général d'emplois bien rémunérés. Nos membres qui y travaillent peuvent en témoigner. Ils ont négocié dernièrement des contrats de travail avantageux.

Pour nous, il est totalement justifié que des entreprises améliorent la productivité et maintiennent leur compétitivité en investissant dans les équipements lesquels, à terme, nécessitent moins de personnel, afin d'assurer leur avenir. Il faut néanmoins en être conscients. Nous persistons à croire qu'une des façons de redistribuer équitablement la richesse produite par le développement des ressources minières est par le maintien et la création d'emplois de qualité. Il se crée beaucoup d'emplois de qualité à l'étape de la transformation.

¹ PROULX, Marc-Urbain. *Le nouveau front en périphérie nordique du Québec*, Cahier de recherche, Centre de recherche sur le développement territorial, Université du Québec à Chicoutimi, août 2012, 14 p.

² MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE. *Profil des retombées économiques des activités et des investissements du secteur minier au Québec*, Gouvernement du Québec, mai 2011.

³ RESSOURCES NATURELLES CANADA et STATISTIQUE CANADA, données pour 2011.

1.3 La transformation : le nerf de la guerre!

Au moment de l'annonce du Forum, le ministre des Finances évoquait l'importance d'*encourager* la transformation, tout en se montrant beaucoup plus catégorique sur les autres principes guidant l'action gouvernementale. Or, cet aspect nous apparaît aussi important, sinon plus, que le niveau des redevances en ce qui concerne le visage de l'économie québécoise. Parce que la transformation des ressources recèle un potentiel économique énorme, mais aussi parce qu'il y a, à la clé, des milliers d'emplois en jeu. Aujourd'hui, le gouvernement doit donc agir plus fermement en faveur de la 2^e et 3^e transformation.

► Transformation du minerai au Québec : on peut faire plus!

Depuis plus d'une décennie, on constate qu'il y a de moins en moins d'activités de 2^e et 3^e transformation au Québec, ce qui est assez alarmant.

Notre performance en ce qui a trait au fer est très faible : seulement 11 % du minerai est transformé chez-nous. On constate que le secteur de la sidérurgieériclite depuis les 20 dernières années. Alors que 4 700 personnes y travaillaient en 1991, cette industrie embauchait, en 2011, seulement 1 800 personnes. Même scénario du côté de la fabrication de produits en acier, où le nombre d'emplois est passé, pour la même période, de 2 500 à seulement 880 emplois⁴.

Pourtant, les statistiques de consommation montrent que le Canada n'arrive pas à suffire à sa propre demande interne en acier. En effet, depuis 1993, la consommation d'acier au Canada est systématiquement plus élevée que la demande. En 2011, le déficit d'acier s'élevait à près de trois millions de tonnes au Canada⁵. Pourtant, avant 1993, le Canada était un exportateur net d'acier, produisant systématiquement plus que la demande nationale.

Et ArcelorMittal hésite depuis plus de cinq ans à investir dans son aciérie de Contrecoeur. Voilà plus de quatre ans que le Syndicat des Métallos fait des pressions pour qu'elle honore son engagement pris en 2007 d'investir dans un laminoir à poutrelles. Et pourtant, la compagnie projette d'augmenter de 15 à 24 millions de tonnes sa capacité d'extraction sur la Côte-Nord. Autre signe que la transformation recule : la mine Cliff a annoncé qu'elle fermerait en juin son usine de bouletage de fer de Pointe-Noire, près de Sept-Îles, qui emploie 165 personnes. La compagnie maintient toutefois ses objectifs d'extraction du minerai de fer.

Dans le cas du nickel, le résultat est peu reluisant : aucune transformation n'a lieu sur le territoire, sa route le mène de la mine Raglan dans le Nord québécois jusqu'en Ontario, puis en Europe pour y être transformé.

⁴ STATISTIQUE CANADA. *Tableau 281-0024*, Emploi (EERH), Estimations non désaisonnalisées, selon le type d'employé pour une sélection d'industries selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord, (SCIAN), annuel (personnes), CANSIM.

⁵ DONNÉES DE LA WORLD STEEL ASSOCIATION (WSA). *Steel statistical yearbook 1980-1990-2000-2010-2012*.

► **Existence de circuits de transformation : garant d'une vitalité future**

Dans le cas des minerais pour lesquels on a réussi à établir des circuits de transformation, de grandes entreprises ont continué à prospérer malgré la fin de la durée de vie des mines. En effet, selon le type de ressource, le Québec importe du minerai pour alimenter ces entreprises. C'est le cas pour le zinc, alors que les travailleurs et les travailleuses membres des Métallos de l'affinerie CEZ, à Salaberry-de-Valleyfield, transforment deux fois plus de zinc que ce qui est extrait du sol québécois⁶.

Scénario similaire dans le cas du cuivre : on transforme sept fois plus de cuivre que ce qui est extrait des mines québécoises, principalement à la fonderie Horne à Rouyn-Noranda. Celle-ci a vu le jour en 1926, alors que l'Abitibi connaissait un important boom dans les mines de cuivre. Ce dernier est passé, mais la fonderie est restée et s'est modernisée, tant et si bien que sa polyvalence en fait un incontournable dans le circuit de la transformation du cuivre. Il en va de même pour l'affinerie de CCR à Montréal-Est qui transforme des anodes provenant de la Horne et d'autres fonderies à l'extérieur du Québec. Au total, on estime que 92 % de la production de cathodes de cuivre est fabriquée à partir de métal importé.

De l'affinerie de CCR, près de la moitié de la production est acheminée à une autre usine, Nexans, située dans la région montréalaise, qui fabrique des bobines de fil de cuivre. Cette chaîne de valeur subsiste aujourd'hui parce que, dans la première moitié du siècle dernier, une fonderie de cuivre a été ouverte, ce qui a empêché l'exportation systématique du minerai chez nos voisins ontariens.

La filière du titane constitue un autre bel exemple de transformation. L'ensemble du minerai extrait à la mine de Rio Tinto Fer et titane de Havre-Saint-Pierre est en effet acheminé vers la Montérégie pour y être transformé dans deux usines aux technologies de pointe. On y importe même de la matière première d'Afrique pour compléter la production.

Ces circuits montrent bien que les usines de transformation façonnent le paysage industriel, souvent même au-delà de la durée de vie d'une simple mine. Le Québec est une société de savoir, capable de développer des technologies de pointe. Pourquoi se contenterait-on d'exploiter les ressources naturelles sans chercher à les exploiter davantage?

Le Québec ne peut se satisfaire d'un modèle économique où des minières extraient notre minerai pour le transformer ailleurs, se privant ainsi d'un effet d'entraînement sur le secteur manufacturier, moteur important de l'économie. Le secteur manufacturier en aurait pourtant bien besoin, alors que sa part dans le produit intérieur brut (PIB) dégringole depuis 10 ans, passant de 23,6 % à 16,3 % entre 2001 à 2010. Pire, les analystes anticipent que ce secteur ne représentera que 13,5 % en 2015⁷. Ainsi, miser sur les activités de 2^e et 3^e transformation est une approche structurante, car elle fera émerger de nouvelles activités ou même de nouveaux secteurs créateurs de valeur ajoutée, de même que d'emplois de qualité dans le secteur manufacturier.

⁶ KPMG-SECOR, CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN et MINALLIANCE. *La transformation métallique et la métropole : un alliage durable et prometteur*, février 2013, p. 29

⁷ DELOITTE, M. *Le point sur le Québec manufacturier ; des solutions pour l'avenir*, rédigé par Louis-J. Duhamel et Charles-Étienne Daoust, février 2012, 203 p.

► **Transformation : des exemples provenant d'autres juridictions**

Cette conviction que la transformation est la clé du développement économique des pays producteurs miniers est partagée ailleurs dans le monde. Plusieurs juridictions déploient des efforts pour inciter les minières à transformer localement et à développer des filières de transformation.

L'Australie occidentale module ses redevances sur la valeur en fonction du niveau de traitement du minerai, pour percevoir davantage de taxes sur le matériau broyé en vrac, un peu moins sur le concentré et beaucoup moins sur le métal.

Récemment en Indonésie, une méthode plus radicale a été employée. Une loi a été adoptée en 2009 obligeant les compagnies minières à transformer la ressource sur place avant de l'exploiter. Or, contrairement à ce que plusieurs pourraient penser, les intentions des minières d'investir dans des installations de transformation devraient passer de 2 milliards de dollars US en 2009 à 8 milliards US en 2014⁸. Cette tendance pourrait même s'accroître, alors que les contrats entre le gouvernement et certaines minières arriveront à échéance et que ces dernières devront à leur tour être assujetties à la nouvelle loi.

En 2008, l'Ontario empruntait le même chemin pour ce qui est de l'exploitation de la mine de diamants Victor, lançant un appel d'offre pour trouver une compagnie qui taillerait 10 % de la production de la nouvelle mine Victor, à condition qu'elle effectue la taille et le polissage en dans la province⁹. La mine a du succès et les diamants ontariens se sont rapidement taillés une réputation de diamants « éthiques ». Les Territoires du Nord-Ouest réservent eux aussi 10 % de leur production de diamants pour une taille locale. Il est d'ailleurs curieux que Québec ait renoncé à faire de même avec le projet Stornoway, dans lequel l'État détient pourtant 37 % des parts.

Mais le cas le plus éclatant d'une politique affirmée en faveur de la transformation est celui de Terre-Neuve. Le gouvernement a négocié serré pour obtenir des emplois en transformation en échange du droit d'exploiter la mine de nickel de Voisey's Bay au Labrador. « Afin de maximiser à long terme les bénéfices pour la province et ses habitants », la compagnie Inco (aujourd'hui Vale Inco) s'est engagée, dans une entente conclue en 2002 avec le gouvernement de Terre-Neuve, à construire une usine de transformation du nickel. L'usine devrait transformer environ 50 000 tonnes de nickel par année et la compagnie reconnaît dans l'entente son intention « d'opérer l'usine de transformation bien au-delà de la durée de vie de la mine ».

L'usine de transformation du nickel devrait entrer graduellement en opération à partir de l'automne 2013 et faire travailler environ 500 personnes. Le gouvernement terre-neuvien a consenti, dans l'entente conclue avec la compagnie, à ce que cette dernière exporte le nickel extrait de la mine d'ici à l'entrée en fonction de l'usine. Mais une quantité similaire de concentré devra ensuite être importée à Terre-Neuve lorsque l'usine fonctionnera à pleine capacité.

⁸ AMBASSADE DE FRANCE EN INDONÉSIE. *État des lieux du secteur minier en Indonésie*, Note économique, 16 avril 2012.

⁹ LE JOURNAL D'AFFAIRES EN LIGNE DE L'ONTARIO. « La nouvelle industrie du diamant de l'Ontario », 2012, [En ligne] [www.mri.gov.on.ca/obr/fr/2012/05/la-nouvelle-industrie-du-diamant-de-lontario].

1.4 La transparence pour prendre des décisions éclairées

Il est consternant de constater que jusqu'à très récemment, les Québécois et les Québécoises ne pouvaient disposer d'informations concernant le secteur minier, et notamment connaître les sommes réellement versées par les minières au gouvernement ou le montant des allocations et des déductions diverses dont bénéficient l'industrie. À l'instar de plusieurs, nous avons été choqués d'apprendre que la moitié des minières n'avaient pas payé de redevances en 2011, alors que la valeur de la matière extraite atteignait des sommets.

Nous estimons également tout à fait appropriées les recommandations du Vérificateur général dans son dernier rapport à l'effet que le gouvernement devrait prendre un compte tous les coûts associés à l'exploitation minière (coûts environnementaux, les avantages fiscaux, le financement des infrastructures, etc.) et faire un portrait des revenus. Le manque de transparence entourant le secteur minier nourrit la méfiance de la population envers les minières.

Nous faisons ainsi écho aux multiples voix qui s'élèvent pour une plus grande transparence en ce qui a trait aux comptes des minières, dans la foulée de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE). Déjà, aux États-Unis, la nouvelle loi Dodd-Frank sur la divulgation obligatoire des paiements versés par les entreprises extractives aux gouvernements rendra l'information accessible pour les minières inscrites dans les bourses américaines à partir de 2014. Il est d'une logique implacable d'assujettir l'ensemble des minières en activité au Québec aux mêmes dispositions. Les Québécois et Québécoises veulent savoir ce que rapporte l'industrie minière à l'État et combien ce dernier dépense en leur nom collectif pour le bénéfice de cette activité.

1.5 Des conditions en contrepartie de l'aide gouvernementale

C'est avec étonnement que nos organisations ont constaté, dans le Plan Nord du précédent gouvernement, que d'importantes sommes publiques seraient engagées pour des infrastructures (routes, ports, aéroports, chemins de fer, etc.) à l'usage presque exclusif des minières, sans pour autant que des exigences soient posées en termes de création d'emplois ou de niveau de transformation locale afin de faire prendre de la valeur à la ressource extraite.

Pourtant, il fut une époque où les minières bâtissaient des villes, construisaient des chemins de fer et des routes pour leurs besoins. Aujourd'hui, elles semblent en attendre beaucoup plus des États. Nous sommes d'avis que ces investissements publics doivent avoir une contrepartie, que ce soit en termes d'exigences de transformation ou par la participation aux bénéfices des projets miniers, et ce, à la hauteur de la mise de fonds réalisée par le gouvernement. Ainsi, l'État pourrait obtenir des parts des projets en échange de ses investissements en infrastructures.

De plus, les baux miniers (permis d'exploiter) pourraient être assortis de conditions d'exploitation. À l'heure actuelle, une entreprise qui démontre le potentiel minier d'un gisement peut obtenir un bail en échange d'une garantie financière pour restaurer le site après exploitation. C'est la seule exigence que l'entreprise minière est tenue de respecter. Pourtant, l'extraction minière devrait être assujettie à la même condition que dans le secteur forestier : pas de transformation sur le territoire, pas d'accès à la ressource.

PARTIE 2 – NOTRE POSITION : POUR UNE NÉCESSAIRE RÉVISION DU MODÈLE DE REDEVANCES

Jusqu'à aujourd'hui, le secteur minier avait échappé à une révision de son régime de redevances. Or, nous voilà conviés à une réflexion sur les redevances minières. Comment maximiser les retombées économiques sans pour autant tuer la poule aux œufs d'or ? Nous ne voulons pas freiner le développement minier, bien au contraire!

Cependant, nous jugeons approprié de hausser le niveau des redevances perçues auprès des minières afin que ces dernières paient un juste prix pour les ressources puisées dans le sous-sol québécois. Le régime actuel n'est pas adapté à l'évolution du secteur minier. Il n'offre pas de compensation suffisante pour la matière extraite lorsque les cours des métaux ne sont pas particulièrement élevés et ne permet pas de tirer pleinement profit des bénéfices exceptionnels réalisés lorsque les prix s'envolent.

Nous campons en faveur d'un juste régime de redevances qui profite aux Québécois et aux Québécoises, tout en assurant des rendements intéressants aux minières.

2.1 Une certaine marge de manœuvre

Est-ce que Québec peut demander davantage aux grandes multinationales qui exploitent nos ressources minières sur le territoire? Certainement! Présentement, les montants des redevances ne représentent que 4,8 % de la valeur extraite (soit 351 millions de dollars sur 7,3 milliards en 2011). Comme la valeur ira croissante au cours des prochaines années en raison de la forte demande mondiale, il y a lieu d'agir.

De plus, le système n'assure pas de redevances minimales lorsque les bénéfices sont moins importants. Ainsi, entre 2000 et 2005, les droits miniers ont franchi une seule fois le cap de 1 % de la valeur de la production minière, se situant le plus souvent autour de 0,5 %.

Pourtant, il est démontré que le gouvernement du Québec dispose d'une marge de manœuvre pour taxer davantage les minières.

Une étude de PricewaterhouseCoopers¹⁰ qui analyse le fardeau fiscal d'une entreprise minière fictive pour les provinces canadiennes conclut que le Québec va chercher présentement 38,9 % des profits miniers en termes d'impôts fédéral et provincial et de droits miniers. Précisons que cela tient cependant compte uniquement des taux d'imposition, et non des crédits d'impôts et autres formes de déduction ou subvention.

¹⁰ PRICEWATERHOUSECOOPERS. *Analyse comparative du régime fiscal minier du Québec et de celui de l'Australie occidentale*, mars 2013, p. 8.

Une étude de Grant Thornton¹¹ évalue le seuil de tolérance quant au niveau d'imposition acceptable aux yeux des entreprises minières, pour poursuivre leurs activités sur un territoire donné. Au-delà de 50 % des profits, les entreprises envisageraient la possibilité de quitter le territoire. Entre l'actuel 38,9 % et le possible 50 %, Québec dispose d'une indéniable marge de manœuvre pour augmenter la contribution de ces entreprises minières au trésor public.

On entend couramment dire qu'un régime fiscal moins avantageux pourrait nuire au développement des industries sur notre territoire. Ce discours est très présent dans l'industrie minière, alors que le Québec est parmi les 15 premiers pays les plus accueillants (sur 96 juridictions), selon une étude récente de l'Institut Fraser¹². Ce n'est cependant pas un palmarès dont on devrait être particulièrement fier, puisque cela indique surtout qu'on récolte peu de bénéfices de l'exploitation de nos ressources minières, ce qui fait le bonheur d'une industrie riche par ailleurs.

De plus, la fiscalité n'est pas nécessairement le critère le plus déterminant dans la décision d'investir. Les entreprises analysent les différents pays, en tenant autant compte des facteurs pouvant perturber la stabilité de l'environnement (risques politiques, sociaux, etc.) que ceux pouvant affecter leurs coûts (obligations sociales et environnementales ou fiscalité). Lorsque Québec a un peu serré la vis aux minières, en 2011, aucune entreprise n'a menacé de quitter le territoire. L'Australie, dont l'activité minière représente une part importante du PIB (environ 25 %), ne craint pas d'être plus contraignante avec l'industrie, ce qui lui vaut, selon l'Institut Fraser, d'occuper entre le 15^e et le 49^e rang, selon ses provinces.

Enfin, une autre étude conjointe de PricewaterhouseCoopers et de la Banque mondiale¹³ indique que le régime fiscal canadien est maintenant l'un des plus généreux au monde pour les entreprises, y compris les minières! Ce classement s'appuie sur trois principaux critères : le taux d'imposition effectif, le nombre de dépôts exigés par l'agence de revenu et le temps nécessaire pour produire les documents requis. Or, le Canada s'est hissé en haut du classement en grande partie grâce aux réductions d'impôts destinées aux entreprises, accordées par le gouvernement fédéral et les diverses provinces : les entreprises canadiennes sont désormais soumises à un taux d'imposition de 26,9 % alors que le taux moyen du classement s'élève à 44,7 %¹⁴.

Dans l'ensemble, les minières paient aujourd'hui au Québec un pourcentage d'impôts général (fédéral, provincial et droits miniers) moins élevé qu'il y a 10 ans, et ce, en dépit du relèvement des redevances de 2011. C'est que le taux combiné d'imposition fédéral et provincial a diminué de 11,12 points au cours de la dernière décennie.

¹¹ GRANT THORNTON. *Faire face à un avenir incertain : l'intervention gouvernementale menace le secteur minier mondial*, 2011, document non paginé.

¹² WILSON, Alana, Fred McMAHON et Miguel CERVANTES. *Survey of Mining Companies 2012/2013*, Vancouver, février 2013, 98 p.

¹³ PRICEWATERHOUSECOOPERS et BANQUE MONDIALE. *Paying Taxes 2013 - The global picture*, 2012, 156 p., [En ligne] [www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/assets/pwc-paying-taxes-2013-full-report.pdf].

¹⁴ RESSOURCES NATURELLES CANADA. *Imposition des revenus miniers en 2012 – Comparaison du Canada avec les autres pays*, Bulletin d'information, juin 2011; Tableau : *Évolution des taux d'imposition prévus par la loi, 2003-2012*, [En ligne] [www.rncan.gc.ca/mineraux-metaux/industrie-marches/3726].

2.2 Des principes pour élaborer un régime de redevances plus équitable

La FTQ et le Syndicat des Métallos sont d'avis qu'il faut voir les redevances comme une compensation et non une taxe. En effet, les redevances sont le prix demandé aux entreprises pour exploiter des ressources qui sont non renouvelables. Elles sont, en quelque sorte, un instrument pour dédommager la population. Les revenus qu'on en tire doivent devenir un levier de développement pour le Québec.

Nous proposons que le nouveau régime soit élaboré en s'appuyant sur un certain nombre de principes et qu'il puisse récolter plus de revenus qu'il n'en génère actuellement.

► **Principe 1 : prendre le temps qu'il faut**

Les ressources minières sont ici, sur notre territoire et ne sont donc pas mobiles. Les entreprises n'y peuvent rien. Mais nous tenons le gros bout du bâton pour nous servir de ce levier afin, par exemple, d'établir un rythme d'exploitation ou d'inciter une transformation de la ressource. La demande mondiale pour un bon nombre de minerais restera élevée : si l'on ne les exploite pas aujourd'hui, ces ressources n'en vaudront que plus cher plus tard!

► **Principe 2 : la ressource a une valeur**

Dans les différents modèles de redevances qui ont été mis en œuvre au Québec, on a vu que le gouvernement reconnaissait une valeur à la ressource naturelle avant même son exploitation. C'est le cas, notamment, pour la forêt et les hydrocarbures desquels le gouvernement perçoit ou percevra des redevances basées sur la valeur de la ressource. La seule ressource naturelle qui échappe à cette règle est le minerai. Et pourtant, s'il existe une ressource qui a une valeur avant même son extraction, c'est bien celle-là! Dans un contexte où la demande mondiale pour les métaux est à la hausse, surtout celle en provenance des pays en émergence, les prix augmentent et resteront élevés à l'avenir. Or, présentement, le gouvernement ne perçoit des redevances que s'il y a des profits au bout du processus et pas du tout sur la valeur du minerai extrait.

► **Principe 3 : suffisamment élevée pour préparer l'avenir**

Les gisements de minerai, ressources non renouvelables, finissent par s'épuiser. Pour cette raison, l'État doit être compensé. En effet, il y a un coût à consommer ces ressources minérales non renouvelables aujourd'hui, car une fois exploitées, elles n'existent plus. L'application de la redevance pour les ressources non renouvelables devrait permettre de recueillir suffisamment de revenus, et ce, à un niveau supérieur à la moyenne des rentrées fiscales des autres secteurs, afin d'anticiper la transition lorsque les ressources seront épuisées. Autrement dit, l'objectif est de prévoir suffisamment d'argent pour préparer l'économie de demain, après le boom minier.

► **Principe 4 : une nécessaire transformation**

Comme les ressources minières nous appartiennent, la FTQ et le Syndicat des Métallos demandent que le gouvernement assume son rôle de défenseur des intérêts collectifs, en exigeant que l'exploitation des ressources minières soit accompagnée d'une certaine transformation. Certaines juridictions n'hésitent pas à faire montre d'exigences élevées comme Terre-Neuve, l'Indonésie ou encore l'Ontario, ce qui prouve la faisabilité d'une approche plus ferme chez nous.

2.3 D'accord avec le modèle hybride proposé avec certaines modifications toutefois

La FTQ et le Syndicat des Métallos appuient la proposition d'un modèle de redevances hybride. Nous sommes en accord avec le principe voulant que chaque entreprise exploitant une mine soit tenue de payer un montant minimal de redevances pour compenser les ressources minérales extraites. Nous adhérons également au principe voulant que lorsque les profits augmentent, l'ensemble des Québécois et des Québécoises puissent en récolter une plus large part.

En ce sens, le recours à un modèle hybride, tel que proposé dans le document de consultation, nous semble pertinent. Ce modèle semble un juste équilibre entre la stabilité des recettes fiscales et le prélèvement de montants justes en fonction des bénéfices réalisés.

► **1^{er} volet : *ad valorem*, oui mais avec incitation pour la transformation**

L'introduction d'une redevance *ad valorem* (1^{er} volet) basée sur la valeur brute produite plutôt que sur les profits nous apparaît un incontournable. En effet, elle permet d'éviter que les entreprises ne versent aucune redevance en cas de baisse de profits ou de pertes, malgré l'extraction continue du minerai.

Cette redevance plancher est alors considérée comme un seuil minimal qui compense l'épuisement de la ressource.

Dans le document de consultation, le gouvernement ouvre la porte à une possible modulation du taux de la redevance *ad valorem* en fonction de la valeur ajoutée à la ressource. C'est la voie que nous souhaitons vivement que le gouvernement emprunte. Québec doit envoyer clairement un message en faveur du traitement du minerai et de la transformation. Le régime fiscal doit refléter cette volonté sous forme d'incitatif.

Cette approche nous semble susceptible d'encourager les minières à effectuer davantage d'étapes de traitement et de première transformation du minerai au Québec. Pour l'heure, la tendance penche plutôt vers l'expédition des minéraux à l'état brut hors du Québec, les augmentations récentes de production ne se traduisant pas nécessairement par des augmentations des activités de première transformation sur le territoire. Pire, on assiste même à une réduction des activités de première transformation, notamment avec la fermeture de l'usine de bouletage de Pointe-Noire prévue pour juin prochain.

D'autres pays se sont engagés dans cette voie, ce qui en démontre la faisabilité. Un tel mécanisme existe déjà en Australie occidentale où le taux de redevance sur la valeur est fixé à

7,5 % sur le matériau broyé tamisé en vrac, à 5 % sur le concentré et à 2,5 % lorsque le minerai est transformé en métal. Sans recommander ces taux spécifiquement, nous croyons que nous pouvons nous inspirer du principe. Des calculs plus poussés devraient être réalisés pour établir les taux pertinents afin de préserver un niveau similaire de recettes fiscales pour le gouvernement, tout en ayant un effet incitatif significatif pour le traitement et la transformation auprès des entreprises.

Ainsi, lorsque les minières choisiront de ne pas transformer la ressource au Québec et de verser des montants plus élevés à titre de redevances, ces sommes pourront être utilisées pour financer des projets plus structurants pour l'économie du Québec ou pour établir des filières de produits à plus grande valeur ajoutée.

Nous sommes néanmoins réalistes. Nous savons qu'il n'est pas possible de transformer tout ce qui est extrait du sous-sol québécois. Certains minerais s'y prêtent plus que d'autres. Et même lorsque le développement d'une filière est souhaitable, comme dans le cas du fer, nous sommes bien conscients que ce n'est pas l'ensemble de la production qui pourra faire l'objet d'une transformation.

Mais l'impact de la transformation, même d'une part limitée de la ressource extraite, est loin d'être marginal. Selon les estimations de KPMG-Secor réalisées pour la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, une hausse de 10 % des activités de transformation métallique (2^e et 3^e transformation) se traduirait par la création de 7 500 emplois¹⁵, soit autant que l'ensemble des emplois en extraction minière au Québec.

► **2^e volet : partage de la rente basée sur la rente économique**

Quand le gouvernement est propriétaire de la ressource, ce qui est le cas au Québec, il a le devoir de s'approprier une partie de la rente. À cet égard, il possède différents outils pour y arriver et peut alors choisir comment cette rente sera partagée entre l'État et les entreprises.

Or, nous constatons que les informations contenues dans le document de consultation ne nous permettent pas d'évaluer avec précision les avantages ou les inconvénients des deux options présentées, soit le régime basé sur l'impôt minier en fonction de la marge bénéficiaire ou celui basé sur la rente. Par exemple, dans le premier cas, on mentionne la possibilité d'introduire des taux progressifs sans en dévoiler les seuils.

Évidemment, nous ne sommes pas des experts en fiscalité et ne sommes pas outillés pour faire des projections de recettes fiscales sur la base des hypothèses présentées. Mais si on se réfère au tableau 4 du document de consultation, le modèle basé sur la rente économique nous apparaît une meilleure option : une fois les paramètres d'application bien définis, ce modèle permettrait de maximiser les recettes fiscales ainsi que d'assurer une grande efficacité de l'allocation économique.

En outre, cette approche apparaît tout à fait pertinente, considérant que les minières enregistrent des rendements sur le capital investi qui dépassent de loin ce qu'on peut observer dans d'autres secteurs d'activité.

¹⁵ KPMG-SECOR, CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN et MINALLIANCE. *La transformation métallique et la métropole : un alliage durable et prometteur*, février 2013, p. 55.

Dans la proposition gouvernementale, le rendement attendu de l'investissement n'est pas précisé. En général, la plupart des entreprises utilisent, comme taux de rendement minimum acceptable, un seuil de 12 %. Si elles évoluent dans un secteur ou un marché plus volatile, les entreprises recherchent des rendements plus élevés (par exemple 20 %), de manière à être compensées pour un risque plus élevé ou pour attirer des investisseurs.

En somme, en période de forts profits, l'État pourra capter une bonne part de la valeur tout en assurant aux entreprises de réaliser un rendement acceptable sur leur investissement. Voilà une méthode de calcul qui ne devrait pas décourager les nouveaux projets, tout en garantissant aux Québécois et aux Québécoises une part significative des bénéfices.

► **Un fonds de diversification économique et de transformation**

De façon générale, la FTQ et le Syndicat des Métallos estiment que les redevances tirées des ressources minières appartiennent à l'ensemble des Québécois et Québécoises et doivent être versées au Trésor public plutôt que dans le Fonds des générations dont la mission est de réduire la dette publique.

L'appareil d'État a, par ailleurs, la responsabilité d'allouer des ressources spécifiques aux régions minières pour mieux tenir compte de l'impact du développement minier sur les collectivités.

La FTQ et le Syndicat des Métallos estiment néanmoins qu'un fonds pourrait être mis en place, à même une portion des redevances, pour soutenir des projets de diversification économique et de transformation des ressources. Comme les ressources minières sont par définition non renouvelables, il est impératif d'anticiper leur épuisement et de chercher à prévenir les impacts sociaux et économiques d'un arrêt des activités, autant que faire se peut. Il en va de la vitalité des régions ressources.

De plus, le démarrage de projets de transformation des ressources naturelles susceptibles de structurer l'économie, au-delà de la durée de vie d'une mine, devrait pouvoir être soutenu par les fonds publics. Lorsqu'une minière doit payer un taux de redevance plus élevé parce qu'elle choisit d'exporter du minerai à l'état brut, elle devrait en quelque sorte financer les projets d'investissements de sa concurrente qui choisit de transformer la ressource ici.

2.4 Autres outils pour favoriser la transformation

Le régime fiscal minier permet d'introduire un certain incitatif à la transformation. Mais il faut, selon nous, aller bien au-delà. Le gouvernement doit indiquer clairement aux compagnies d'ici et d'ailleurs que dorénavant pour exploiter les ressources naturelles au Québec, il faudra en transformer une part significative ici.

► Des ententes sur la transformation liées aux permis d'exploitation

L'entente conclue entre Vale Inco et le gouvernement de Terre-Neuve et Labrador, qui pose comme condition à l'exploitation de la mine de nickel de Voisey's Bay la construction d'une usine de transformation du nickel, peut constituer pour le Québec une source d'inspiration. Nous croyons que le gouvernement doit selon nous reprendre l'initiative et se donner les moyens légaux de négocier avec les sociétés désireuses d'exploiter nos ressources pour maximiser les retombées économiques.

Ainsi, Québec devrait pouvoir assujettir les autorisations d'exploitation à la conclusion d'ententes entre le gouvernement et les compagnies. Ces contrats d'exploitation pourraient prévoir des objectifs de transformation et de création d'emplois précis.

On y définirait également les investissements en infrastructures que le gouvernement peut effectuer et le partage des frais avec les compagnies. Plusieurs juridictions concluent ainsi des ententes spécifiques avec des compagnies minières, dont certaines offrent même des garanties quant à la stabilité du régime minier, nonobstant les changements aux lois.

En résumé, la FTQ et le Syndicat des Métallos estiment que tout nouveau projet minier devrait comporter des objectifs de transformation. Le gouvernement doit en faire une condition préalable à l'obtention d'un permis d'exploitation d'une mine.

► Des filières stratégiques à développer

Les ressources prisées pour le développement des nouvelles technologies recèlent un potentiel intéressant de transformation. Cependant, les circuits de transformation ne sont pas encore développés au Québec. Des compagnies lorgnent aujourd'hui nos gisements de graphites, de lithium, de terres rares et autres ressources nécessaires au développement des nouvelles technologies. C'est en plein le bon moment pour exiger que la transformation de ces ressources se fasse au Québec.

Il est d'autant plus important de mettre des balises claires pour que ces nouvelles ressources donnent lieu à l'émergence de nouvelles filières de transformation. Le lithium et le graphite offrent des perspectives pour le développement de véhicules électriques. Il pourrait être pertinent de veiller à ce qu'une industrie complète de production de pièces de véhicules électriques se mette en place.

Le Québec possède d'ailleurs déjà une expertise certaine en la matière avec le développement de la grappe industrielle du transport collectif. Nous disposons aussi de l'aluminium et du fer, qui entrent certainement dans la construction de moyens de transport électrique.

Une réflexion doit être menée afin de déterminer des secteurs porteurs d'avenir. L'État doit être appelé à jouer un rôle plus actif pour que ces filières se développent à leur maximum.

Par exemple, lorsque l'État estime que certaines ressources sont stratégiques pour établir une nouvelle filière de transformation, il pourrait prendre des parts dans les projets. Cela permettrait de s'engager plus qu'avant dans le développement de ces nouvelles filières.

CONCLUSION

L'exercice auquel se livre ce forum est essentiel pour adapter le régime de redevances aux réalités économiques et assurer aux Québécois et aux Québécoises une forme de compensation pour l'utilisation d'une ressource par définition non renouvelable. Nous souhaitons qu'il mène à un débat serein et réaliste sur la fiscalité minière, exempt de campagnes de peur et de démagogie comme on a pu en voir lors des récents débats en Australie et au Québec aussi.

Nous réitérons notre appui à un modèle de redevances hybride, qui comprend une redevance *ad valorem* avec un taux modulé en fonction de la valeur ajoutée ainsi qu'un mécanisme pour capter les surprofits.

Cela dit, la FTQ et le Syndicat des Métallos jugent primordial que le gouvernement se montre beaucoup plus volontaire et prenne les moyens nécessaires pour développer les activités de transformation des ressources naturelles. Il doit envoyer un message clair aux sociétés minières : pour exploiter les ressources appartenant à l'ensemble des Québécois et des Québécoises, il faudra les transformer ici, faire travailler les gens d'ici et développer des produits à valeur ajoutée. Ce message doit, certes, être lancé politiquement, mais cela doit aussi se traduire dans la refonte de la Loi sur les mines.

Les analystes l'ont dit à plusieurs reprises : le secteur minier a horreur de l'incertitude. Un changement est à l'horizon au chapitre des redevances. Profitons-en pour définir les règles du jeu en matière de transformation.

En 1910, le gouvernement de Lomer Gouin a osé interdire l'exportation du bois qui n'aurait pas été transformé au préalable, ce qui a donné lieu à un siècle d'activité florissante dans les pâtes et papiers au Québec.

En guise de conclusion, voici un extrait du discours du premier ministre Lomer Gouin, peu avant l'adoption du décret en question :

« Peut-être quelques intérêts en souffriront-ils; mais nous pensons que la masse de la population en profitera, et c'est pour cela que nous ajouterons à ce tarif une clause par laquelle tout le bois de pulpe et tout le bois tiré de notre domaine national ne pourra sortir de notre territoire avant d'avoir été manufacturé. À la politique des mots, nous préférons celle des réalisations. »¹⁶

La décision a été fructueuse. C'est dans cet esprit que le Québec doit agir aujourd'hui.

¹⁶ BÉLANGER, Réal, Richard JONES et Marc VALLIÈRES. *Les grands débats parlementaires, 1792-1992*, Les Presses de l'Université Laval, 1994.

TABLEAU SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

La FTQ et le Syndicat des Métallos recommandent au gouvernement du Québec :

- ▼ de mettre en place une politique du développement des ressources naturelles qui prenne en compte le respect des diverses communautés, leurs droits et la protection de l'environnement, et au sein de laquelle l'État jouera un rôle central. Cette politique devrait développer une approche globale s'inscrivant dans le long terme, afficher les grandes orientations en matière de développement des ressources, etc. Le gouvernement du Québec doit se doter d'une vision cohérente du développement des ressources minières qui guidera son action;
- ▼ de privilégier l'établissement d'un système de redevances hybride, reposant sur une redevance *ad valorem* modulée en fonction des étapes de transformation du minerai ainsi que sur une rente minière permettant de capter les surprofits;
- ▼ de verser un partie de ces redevances dans le fonds général du gouvernement et une partie dans un fonds voué à financer des investissements en transformation et des initiatives de diversification économique;
- ▼ d'adopter des règles de transparence obligeant la divulgation des paiements des sociétés minières à l'État ainsi que des crédits d'impôts et autres subventions accordés aux sociétés minières;
- ▼ d'assujettir les permis d'exploiter (baux miniers) de nouvelles mines à des exigences en matière de transformation, qui pourraient être précisées dans des contrats d'exploitation;
- ▼ de prendre des participations en contrepartie des investissements publics dans les infrastructures visant à faciliter le développement minier, plus particulièrement lorsqu'il s'agit de développer une filière stratégique propice à des activités de transformation.