

# « Nés pour un p'tit pain » ou « Maîtres chez nous » ?

## Pour une nouvelle politique des ressources naturelles

LE 11 MAI 2011

**Yvan Allaire, Ph. D., MSRC\***

Président du conseil

Institut sur la gouvernance d'organisations  
privées et publiques (IGOPP)

**Mihaela Firsirotu, Ph. D.\***

Professeur de stratégie à  
l'École des sciences de la gestion

UQÀM

The commonest  
error in politics  
is sticking to the  
carcass of dead  
policies.

LORD SALISBURY (1830-1903)

**«Le Québec a la chance d'avoir des ressources: des ressources qui participent à notre développement et des ressources qui sont en forte demande dans les économies émergentes. Nos ressources sont une richesse. Elles font notre histoire. Elles sont notre territoire. Elles font partie de notre patrimoine. Elles nous appartiennent. L'exploitation de nos ressources naturelles doit obéir à des conditions strictes. Elle doit être soumise au paiement de justes redevances. Elle doit entraîner des retombées locales et régionales. Et elle doit se faire dans le respect de l'environnement et des communautés locales.»**

PREMIER MINISTRE JEAN CHAREST,  
DISCOURS INAUGURAL, 23 FÉVRIER 2011

Le premier ministre Charest a parlé avec éloquence et clairvoyance des richesses naturelles du Québec. Il a raison. De l'eau à l'or, en passant par toutes les ressources minières, la surenchère mondiale pour les

ressources naturelles chauffe les prix. Nos gouvernements doivent démontrer *une grande intelligence politique* pour maximiser les bénéfices de ces ressources pour tous leurs citoyens.

Le dévoilement officiel le 9 mai 2011 du Plan Nord, vaste projet de développement des ressources du Québec, rend cet enjeu encore plus crucial pour le Québec.

*Quand et à quel rythme convient-il d'exploiter ces ressources? Comment en protéger la propriété jusqu'à ce qu'on puisse en tirer le meilleur prix? Qui devrait assumer l'exploitation de ces ressources? Comment l'État s'assure-t-il d'obtenir les retombées maximales pour ses revenus de façon écologiquement responsable pour la société?*

**Un changement de donne économique**

Partout, la stratégie industrielle en ce domaine névralgique des ressources naturelles visait naguère à attirer le plus grand nombre de sociétés

d'exploration et d'exploitation afin de créer le plus grand nombre d'emplois ; on croyait nécessaire de proposer aux exploitants de mines des concessions fiscales et autres avantages pour qu'ils choisissent *notre* territoire national pour mener leurs activités, comme s'il s'agissait de convaincre une entreprise manufacturière, ayant à décider entre plusieurs sites possibles, d'établir sa nouvelle usine chez nous.

Or, depuis quelques années, en raison du développement des économies de la Chine, des Indes et autres pays en pleine croissance démographique et économique, les prix des ressources naturelles se sont envolés. La figure suivante montre de façon saisissante comment le monde de 2011 ne ressemble en rien à celui d'il y a à peine dix ans.

Bien sûr, les marchés pour ces métaux et autres ressources sont volatils ; ils ont connu et connaîtront encore des périodes de haut et de bas prix ; toutefois, la hausse des prix observée depuis environ 2003 représente *une tendance lourde du système économique mondial*.

En conséquence de cette hausse des prix (et donc des profits des sociétés minières), les redevances versées au Québec augmenteront au fil des ans mais il ne faut pas se satisfaire de si peu. Les montants invoqués peuvent sembler ronflants mais ils ne sont que des miettes, une fraction de ce qu'il est possible de récolter de nos ressources naturelles.

### Un modèle périmé ?

Un pays ne peut optimiser la valeur de ses ressources naturelles non renouvelables au 21<sup>ème</sup> siècle

## Indice des prix internationaux de divers métaux 1986-2011

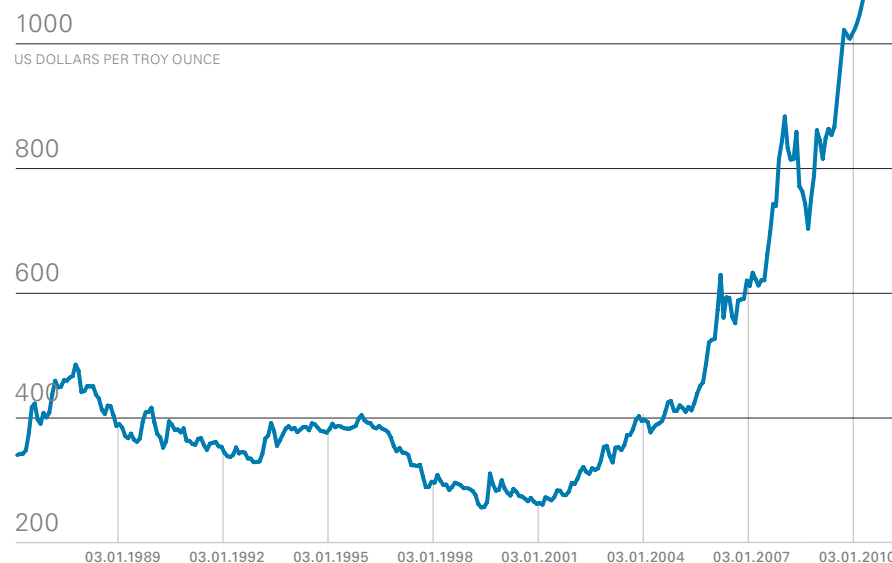
(SOURCE: WWW.INDEXMUNDI.COM)

### Indice des prix des métaux 1986-2011

(Cuivre, Aluminium, Fer, Fer blanc, Nickel, Zinc, Plomb et Uranium)



### Indice du prix de l'or 1986-2011



en s'appuyant sur un modèle de développement d'une autre époque.

Le message du Premier Ministre Charest, à l'aube de cette nouvelle session de l'Assemblée nationale, signifie-t-il que le gouvernement du Québec a l'intention de procéder à un examen en profondeur de la politique québécoise de valorisation des richesses naturelles? Nous le souhaitons car il est impérieux de revoir toute notre façon de concevoir les intérêts du Québec en ce domaine. Déjà le Plan Nord comporte quelques innovations heureuses, dont nous ferons état plus loin, mais c'est l'ensemble des politiques en ce domaine qui méritent d'être revues et modifiées.

### Quels seraient les termes d'une nouvelle politique en ce domaine?

**Premièrement, revoir la panoplie d'incitatifs financiers et fiscaux offerts aux exploitants de mines.**

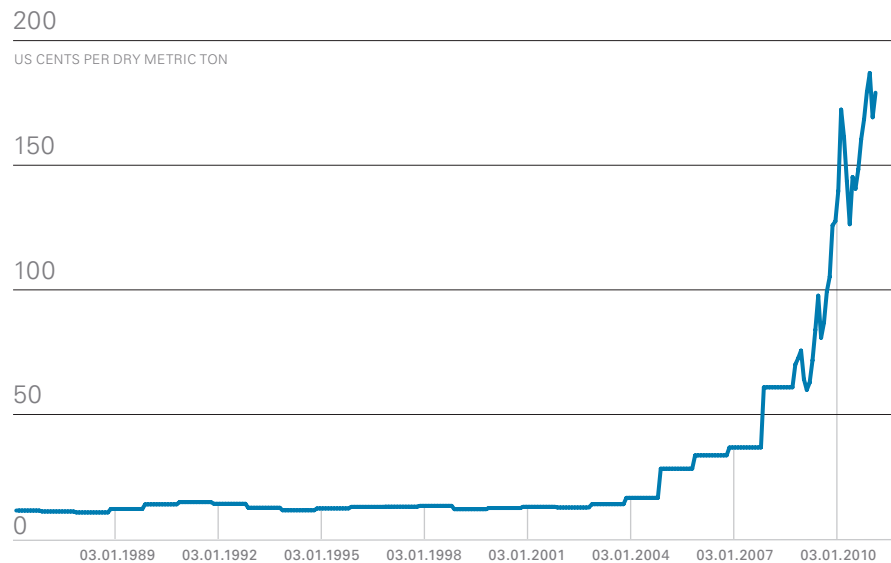
Le coût de ces incitatifs est exorbitant; ils font assumer au gouvernement une bonne partie des risques en retour pour des redevances modestes et différées dans le temps. Tout programme de support financier et fiscal à l'exploration minière devrait cibler que des secteurs de rentabilité marginale et comporter une obligation de remboursement des fonds et crédits accordés avant tout paiement de dividendes ou rachats d'actions de la société. Ces programmes ne devraient être maintenus que si le régime de redevances est revu selon la proposition suivante.

**Deuxièmement, établir des redevances calibrées au prix du marché de la ressource exploitée.**

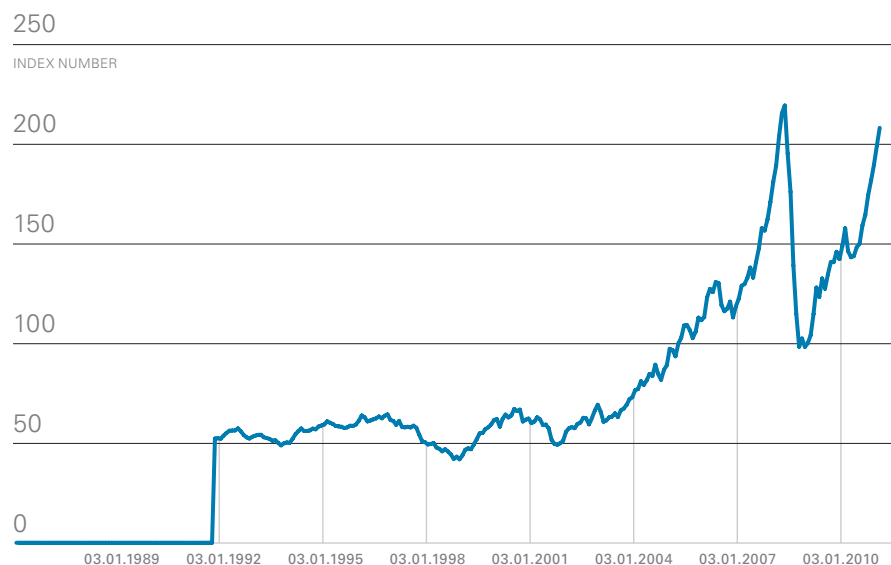
## Indice des prix internationaux de divers métaux 1986-2011

(SOURCE: WWW.INDEXMUNDI.COM)

### Indice du prix du minerai de fer 1986-2011



### Indice des prix des denrées 1986-2011



La politique actuelle exige un paiement de redevances sur la base des « profits » de la mine. Le gouvernement du Québec a haussé ce taux de redevances de 12 % à 16 % des profits. Cependant, en raison des pertes accumulées, des crédits d'impôt et autres astuces comptables, le taux réel de redevances n'atteint pas ce niveau.

Dans la mesure où le gouvernement s'en tient aux approches traditionnelles basées sur des droits miniers payés par l'exploitant des ressources naturelles, pourquoi ne pas établir *des droits miniers arrimés aux revenus plutôt qu'aux profits nets, comme cela se fait ailleurs, comme cela se fait pour le gaz et le pétrole ?*

De plus, au Québec, le taux de redevance est constant pour tous les minerais, quelle que soit la valeur de la ressource extraite du sol québécois. Une telle pratique donne des résultats inacceptables, laissant aux exploitants d'une ressource qui appartient à tous les Québécois une part indue des profits.

Prenons l'or en exemple. Pourquoi ne pas établir un système de redevances comme pour le pétrole. Une formule simple fixe le pourcentage de redevances en fonction du prix au marché du baril de pétrole; ce pourcentage atteint rapidement un maximum de 40%. Dans le cas de l'or, les exploitants de mines se disaient très heureux de la rentabilité lorsque le prix de

l'or était de quelque 775 \$ l'once. Pourquoi ne pas imposer une redevance de 40 % sur la valeur de l'or lorsque le prix de l'or passe au dessus de 775 \$.

Au prix actuel de quelque 1500 \$, cette simple mesure apporterait 600 \$ de redevances par once d'or extrait du sol québécois, laissant 900 \$ pour chaque once à l'exploitant de la mine. Cette redevance établirait un partage plus équitable entre les actionnaires de ces sociétés exploitant notre ressource et les citoyens du Québec, propriétaires de la ressource.

Les firmes, dira-t-on, vont arrêter d'exploiter nos ressources si le Québec exige trop de redevances. Comprenons que l'exploitation d'une mine d'or fait appel à des technologies simples et connues (bien qu'écologiquement nocives<sup>2</sup>), que les travaux sont en grande partie assumés par des firmes de géologues, d'ingénieurs conseil et de construction, ce qui ne manque pas au Québec. C'est pourquoi une politique dynamique dans ce secteur doit compter sur une société d'État dédiée au développement des ressources naturelles.

**Troisièmement, créer une société d'État avec mandat de maximiser la valeur des ressources québécoises de façon respectueuse de l'environnement et sensible aux grands enjeux internationaux.**

Cette société, une SOQUEM revitalisée, aurait pour mandat d'établir un arbitrage entre exploration et exploitation des ressources naturelles, de décider de la meilleure façon d'optimiser la valeur des ressources, de prendre des participations dans certaines sociétés d'exploitation, de formuler une stratégie de développement calibré et écologique des ressources naturelles de l'État du Québec, de créer des co-entreprises d'exploitation des ressources lorsque approprié.

Le Plan Nord comporte justement un fonds de 500 \$ millions gérés par Investissement Québec pour des prises de participation et des co-entreprises. Cela est bien mais le programme devrait être étendu à tout le secteur des ressources naturelles.

Cette société d'État devrait aussi jouer un rôle de leadership dans l'identification des nouvelles opportunités et la mise en place d'un plan de développement.

### Les terres rares

A titre d'exemple, les minerais appelés terres rares<sup>3</sup> jouent un rôle de plus en plus important dans une gamme de produits sophistiqués (satellites, turbines pour éolienne, les nanotechnologies, les aimants de haute performance, etc.) Or, la Chine contrôle 90 % à 95 % de la production mondiale de ces

<sup>2</sup> L'exploitation au cyanure de mines d'or à ciel ouvert fait l'objet de prohibition dans plusieurs pays (Hongrie, République tchèque, Pologne, etc.). Le Parlement européen a adopté le 5 mai 2010 une résolution sur l'interdiction générale de l'utilisation des technologies à base de cyanure dans l'industrie minière de l'Union européenne.

<sup>3</sup> Ce terme (en anglais, rare earth elements) fait référence aux éléments numérotés de 57 à 71 du tableau périodique des éléments chimiques. Ces éléments ne sont pas vraiment rares mais se présentent rarement en concentration suffisante pour en justifier l'exploitation.

terres rares, ce qui a déclenché une course internationale pour identifier de nouveaux sites de production. Il semble que le Canada, et particulièrement le Québec, possède des formations rocheuses propices à l'exploitation de terres rares. Plusieurs petites sociétés canadiennes d'exploration s'affairent dans ce secteur à haut potentiel. Toutefois, le temps presse car d'autres pays mettent en place des programmes d'exploration. Doit-on attendre que ces petites firmes trouvent les ressources financières, les partenaires industriels, etc. pour avancer dans ce domaine? Une SOQUEM revitalisée devrait mettre au point un plan de match pour donner au Québec une place importante dans ce secteur.

### Sociétés d'État hybrides

Il est curieux de constater que tant de pays conservent la mainmise sur leurs ressources alors qu'au Québec on s'en remet exclusivement aux entreprises privées cotées en bourse. Ne devrait-on pas évaluer les avantages de *sociétés d'État hybrides* selon lesquelles le gouvernement détient un pourcentage substantiel des actions, le reste étant détenu par le public et coté en bourse?

Le gouvernement conserve ainsi le contrôle de la société (ou du moins une minorité de blocage) mais, inscrite en bourse, la société a accès aux sources de capitaux privés pour financer son développement et bénéficie, dans le meilleur des mondes, de la discipline de gouvernance, de la transparence et des mesures de performance imposées par l'inscription de l'entreprise en bourse.

Ce modèle de société combine

la possibilité pour un État de participer pleinement aux profits de l'exploitation tout en bénéficiant de la discipline imposée par les marchés financiers et la réglementation des valeurs mobilières.

En fait, dans des pays aussi différents que la Norvège, la Finlande, le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine, des sociétés d'État ou des sociétés contrôlées par l'État détiennent des participations importantes dans les secteurs névralgiques des ressources naturelles. *Sur les dix sociétés ayant la plus grande valeur boursière au monde en fin de 2010, quatre étaient des sociétés d'État hybrides œuvrant dans le secteur des ressources naturelles!*

Rarement, ces gouvernements laissent-ils leurs sociétés d'importance stratégique vulnérables aux prises de contrôle par des intérêts étrangers.

### Quatrièmement, se donner un droit de regard et de veto sur les acquisitions par des intérêts étrangers d'entreprises œuvrant dans le secteur québécois des ressources naturelles.

Les provinces canadiennes sont responsables du développement de leurs ressources naturelles. Ne serait-il pas conséquent que le Québec ait un droit d'examen et de veto sur les transactions visant une prise de contrôle d'une entreprise exploitant des ressources naturelles au Québec. Le gouvernement fédéral jouit de cette autorité en cas d'acquisitions de sociétés canadiennes par des entités étrangères, devant évaluer si celles-ci sont dans l'intérêt du Canada. Pourquoi les provinces n'auraient-elles pas cette même autorité pour les entreprises du

secteur des ressources. Un tel arrangement nous aurait évité la saga de Potash Corporation dont l'acquisition faillit recevoir l'aval d'Ottawa malgré l'opposition farouche du gouvernement de la Saskatchewan.

### Cinquièmement, créer un fonds souverain avec les redevances et les dividendes provenant de l'exploitation des ressources naturelles non-renouvelables.

Les pays riches en ressources naturelles ont une obligation de mettre en réserve une partie des fonds obtenus de cette richesse au bénéfice des générations futures. Durant cette période de montée des prix des ressources, avec la mise en chantier du Plan Nord et la réelle possibilité d'une exploitation pétrolière significative dans le golfe du St-Laurent, le Québec devrait créer un fonds souverain dans lequel seraient versées les redevances et autres rentrées de fonds provenant de l'exploitation des ressources naturelles. Ce fonds devrait servir à combler les déficits conjoncturels du Québec, stabiliser les revenus de l'État et réduire de façon opportune la dette du Québec. Un tel fonds assure aux futures générations des retombées positives de l'exploitation des ressources d'un pays ou d'une province par la génération actuelle. Or, le Plan Nord comporte justement la création d'un Fonds du Plan Nord dans lequel « *seront injectées les retombées fiscales découlant des nouveaux projets miniers, des nouveaux projets d'Hydro-Québec et des nouveaux projets en infrastructures.* ».

Il faut prévoir un tel fonds pour l'ensemble du secteur des ressources naturelles.

## Conclusion

Les États riches en ressources naturelles, comme le Québec, ont le devoir et la responsabilité fiduciaire d'en maximiser la valeur pour l'ensemble des citoyens, les propriétaires ultimes de cette ressource. Les gouvernements doivent larguer les anciens modèles, les incitations fiscales et autres mesures pour attirer les exploitants miniers à bien vouloir s'occuper de nos ressources.

Les gouvernements se doivent de négocier avec sagacité l'accès aux ressources de leur pays ; ils

doivent prendre les moyens et les stratégies pour en maximiser les retombées fiscales. Ces stratégies doivent inclure le recours en certaines situations aux sociétés d'État hybrides ainsi que des droits miniers calibrés au prix du marché des ressources de façon à établir un meilleur partage des profits entre les actionnaires et dirigeants des sociétés minières d'une part et les « propriétaires » de ces ressources.

Les retombées fiscales de cette exploitation des ressources doivent aussi se répartir entre générations par le biais d'un fonds souverain, comme le font la Norvège et

d'autres pays riches en ressources naturelles. Agir autrement serait une erreur dramatique et irréversible. Le discours inaugural du Premier Ministre Charest serait-il le signe avant-coureur d'une nouvelle politique des ressources naturelles, plus musclée, mieux arrimée au nouveau contexte international ? Le Plan Nord en est-il une première étape ?