

Pour un partage équitable de la richesse :

Les redevances minières au Québec

30 JANVIER 2012

Yvan Allaire, Ph.D. (MIT), FRSC

Président exécutif du conseil
Institut sur la gouvernance d'organisations
privées et publiques (IGOPP)

De par le monde, les pays riches en ressource naturelles cherchent de nouvelles façons de bonifier la contribution de cette richesse aux finances publiques et au développement économique de leur société. Toutefois, partout, ou presque, les gouvernements restent prisonniers du modèle traditionnel en ce domaine, conçu à une époque de faible valeur relative du minerai.

Naguère, la valeur économique de l'exploitation minière pour la société provenait surtout des emplois créés en régions et des retombées fiscales qui en découlaient.

Au Québec et dans les autres provinces canadiennes, le modèle traditionnel, toujours en place, comporte de généreuses incitations fiscales à l'exploration et à l'exploitation. Les redevances y prennent la forme d'une taxe minière *sur les bénéfices*.

Ce modèle était adéquat pour l'époque mais il est inadapté au présent contexte des marchés mondiaux du minerai.

Par exemple, de 1982 à 2005, le prix de l'or oscillait autour de 400\$ l'once; le prix s'établit maintenant à quelque 1 600\$ l'once.

De 1980 à 2004 le minerai de fer ne valait que quelque 12\$ la tonne. En fin de 2011, il rapporte environ 136\$ la tonne.

Bien sûr que le prix des minerais pourrait chuter brutalement dans les prochaines années mais ce fait ne change en rien l'argument. Tout système de redevances résultera en des retombées fiscales réduites, le cas échéant.

Alarmé par le rapport critique du Vérificateur général du Québec en 2009, le gouvernement décida en 2010 d'augmenter graduellement le taux de la taxe minière sur les bénéfices de 12% à 16%; le calcul de la rentabilité doit être établi pour chaque mine et non pas selon un résultat consolidé; les règles gouvernant les amortissements des immobilisations sont modifiés de façon à les rendre un peu moins « généreuses »; le gouvernement veut également relever

les exigences concernant l'impact environnemental de l'activité minière et établir de nouvelles règles financières visant la restauration des sites en fin d'exploitation.

Ces changements ont fait passer le Québec au 2^{ème} ou 3^{ème} rang sur 11 juridictions canadiennes (Alberta exclu) selon *les exigences financières imposées aux minières*.

L'effort est louable et fait augmenter sensiblement la contribution des mines à la fiscalité québécoise, comme le constate aussi M. Jacques Parizeau; mais ces modifications s'inscrivent tout de même dans la logique d'un modèle d'affaires conçu pour une époque de faible valeur des minerais.

Le contexte actuel du marché des minerais justifie pleinement de traiter leur exploitation selon les principes et les règles qui prévalent dans le secteur pétrolier. Ainsi pour le pétrole albertain, selon le prix international du baril de pétrole et la quantité produite par un exploitant, les redevances varient entre 0% et 40% des revenus. Au prix actuel du pétrole, la redevance se situe tout près du maximum.

UN NOUVEAU MODÈLE D'AFFAIRES?

Peut-on, sans provoquer d'hystérie politique, débattre de ce que serait un partage équitable des profits entre les investisseurs et les propriétaires de la ressource que sont les citoyens du Québec? Peut-on amorcer une discussion sérieuse sur les différentes façons de tirer le meilleur parti de cette flambée des prix du minerai?

Toute nouvelle approche en ce domaine devrait s'inspirer *d'une logique d'affaires incontournable et simple à comprendre*. L'investisseur privé, l'entreprise, doit s'attendre à un rendement approprié sur ses investissements, compte tenu des risques. Or, les risques dans le domaine minier sont bien réels. Toutefois, il faut noter que la phase *d'exploration* est la plus aléatoire; la phase *d'exploitation*, sur la base d'un gisement géologiquement démontré, fait porter deux risques bien précis au promoteur;

1. Le risque politique; l'éventualité d'un retournement politique, la nationalisation de l'opération, l'opposition efficace de la population au projet; ainsi, Newmont Mines vient de se retirer d'un projet de mine d'or au Pérou dans lequel la société avait investi des dizaines de millions de \$ en raison de l'opposition farouche des paysans de la région touchée par cette mine; en septembre 2011, le Venezuela nationalise toutes les mines d'or sur son territoire, etc. Le Québec et le Canada jouissent de régimes politiques stables et d'un contexte juridique prévisible, ce qui réduit considérablement les risques de ce type. D'ailleurs, dans leurs propos destinés aux investisseurs, les minières font grand cas d'un contexte canadien et québécois très favorable à l'industrie minière.
2. La volatilité des prix du minerai pourrait transformer rapidement un projet rentable en projet déficitaire; cela est vrai mais la demande pour ces minerais

provient d'une tendance lourde du système économique mondial, à savoir le développement économique rapide de la Chine et autres pays en pleine effervescence de croissance; de plus, le secteur des minerais jouit de marchés futurs sur lesquels la production à venir peut être vendue au prix actuel (ou environ); évidemment, l'entreprise qui se protège ainsi se rend vulnérable à des pertes si le prix du minerai continuait d'augmenter mais cette protection est disponible pour qui craint un affaissement prochain des prix.

QUEL RENDEMENT POUR LES INVESTISSEURS?

Dans un contexte économique où une obligation du gouvernement du Canada, un placement pratiquement sans risque, rapporte environ 2,5% annuellement pour dix ans, quel serait un niveau de rendement attrayant pour l'exploitation d'une mine au Québec?

Il est utile de comparer les taux de rendement interne (TRI) attendus et réalisés dans d'autres secteurs industriels comportant de hauts niveaux de risques:

- Développement de nouveaux produits d'ordonnance dans le secteur pharmaceutique¹: taux de rendement interne de **8,4%** (en baisse récemment par comparaison au 11,8% habituel);

¹ Source: Deloitte and Thomson Reuters, 2011.

² Source: Peoples and Willcox, 2006.

- Nouveaux programmes d'avions²: **12% à 20%** de rendement attendu;
- Capital de risque³, tous secteurs confondus (1989-2008): **17%**; dans le secteur particulièrement risqué des biotechnologies: rendement réalisé (1986-2008): **20,7%** et rendement attendu **21,5%**.

Alors, les investisseurs dans l'exploitation d'une mine seraient-ils satisfaits (même heureux) d'un rendement attendu (TRI) de **20%-30%**? Sans aucun doute. Pourquoi alors maintenir un système de redevances, comme le système actuel, qui mène à des rendements de 50% à 80% ou plus pour l'exploitation des ressources minérales du Québec.

Il ne fait pas de doute qu'un rendement de 20% à 30% récompense pleinement (trop même) l'investisseur pour les risques de variation à la baisse des prix du minerai ainsi que pour les autres aléas inhérents à ce secteur d'activités.

Alors, pourquoi ne pas établir un système de redevances qui soit sensible au rendement attendu par les investisseurs (mais pas plus) et qui fasse bénéficier les propriétaires des ressources, les citoyens du Québec, de tous les profits au delà de ce rendement attendu.

Ce nouveau système de redevances pourrait prendre plusieurs formes, par exemple:

- A. Des redevances prélevées sur les revenus et non sur les bénéfices comptables et calibrées pour donner un rendement *plafond* de, disons, **25%** aux investisseurs dans le secteur minier québécois.
- B. Une combinaison de redevances sur les revenus et de taxe minière sur les profits, comme il est courant de faire dans le secteur pétrolier⁴; par exemple 10% de redevances sur les revenus et 50% de taxe minière sur les profits, suivi des taxes statutaires sur les profits; cette façon de faire résulte en quelque 70% des profits prélevés par les États propriétaires de ressources pétrolières (74% pour la Norvège). Le taux de redevances et le taux de taxation seraient calibrés selon le type de minerai, le prix au marché du minerai et selon la rentabilité attendue d'une mine de façon à ce que le rendement reste attrayant pour l'investisseur.

QUELLES CONSÉQUENCES POUR LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE?

Il est difficile d'estimer le montant additionnel des rentrées de fonds éventuelles si le gouvernement du Québec adoptait un nouveau modèle de redevances et de taxation pour toutes les mines du Québec présentes et à venir; mais, *si le prix des minerais se maintient au niveau actuel, le chiffre de 50\$ à 100 milliards \$ de revenus additionnels pour l'État du Québec sur une période de 12 à 15*

ans est réaliste. De toute évidence, les sommes sont énormes, d'une telle ampleur que le débat public sur cette question ne peut, ni ne doit, être évité.

AVEC LE NOUVEAU MODÈLE DE REDEVANCES PROPOSÉ, LE QUÉBEC PERDRAIT-IL SON ATTRAIT POUR LES SOCIÉTÉS MINIÈRES?

Le développement minier se déplacerait-il du Québec vers des juridictions plus hospitalières, provoquant des pertes d'emploi et de revenus pour l'État du Québec?

La question est pertinente, la crainte légitime.

L'argument n'est pas convainquant toutefois s'il fait référence aux pays de régime politique et juridique moins stable et moins prévisible que ne l'est celui du Québec.

Par ailleurs, tous les pays riches en ressources minières s'interrogent présentement sur les façons d'augmenter les retombées économiques de l'activité minière. Il est clair que de nouveaux arrangements de redevances et de développement économique vont émerger au cours des très prochaines années.

Quant aux autres provinces canadiennes, le fait que certaines d'entre elles soient plus «généreuses» envers les investisseurs ne devrait pas intimider le Québec; le leadership du Québec en ce domaine et sa volonté d'innover pourraient inciter les autres provinces canadiennes à revoir leur propre régime. Les citoyens des

³ Source: Cockburn and Lerner, 2009.

³ Voir, entre autres, l'excellente étude de Johnston, Johnston and Rogers «Royalties for Oil: International Comparisons», 2008.

autres provinces, informés des enjeux, insisteront pour que leurs gouvernements agissent.

UNE SOCIÉTÉ D'ÉTAT MAÎTRE D'ŒUVRE ?

Faut-il rappeler que le minerai n'est pas une ressource mobile; son extraction fait appel à des technologies connues et stables; aussi, le Québec devrait s'équiper d'une société d'État capable d'agir en maître d'œuvre pour rassembler les ressources techniques et financières pour l'exploitation de ressources minières, habile à négocier les termes et conditions du développement minier avec des promoteurs et investisseurs privés pour en extraire tous les bénéfices pour le Québec. Une telle société devrait s'assurer de transformer les avantages offerts aux sociétés minières (infrastructures, énergie électrique, etc.) en participation au

capital de l'entreprise *sans investir d'importants fonds publics dans ces entreprises.*

Enfin, on invoque parfois qu'aucune juridiction ne procède selon les modèles suggérés ici. Peut-être mais devrait-on craindre d'innover? En fait, les États ont adopté des modèles semblables à ceux proposés ici pour le secteur pétrolier. On devrait s'en inspirer.

En tout état de cause, *le point fondamental de notre argument tient au fait que le régime actuel de redevances laisse une trop grande part des profits aux minières, lésant ainsi les propriétaires de la ressource, les citoyens du Québec. Le taux de rendement pour l'exploration minière dépasse largement et outrageusement ce qui est nécessaire et juste pour compenser pour les risques associés à de tels investissements.*

Cela est indiscutable et inéquitable!

Si le gouvernement ne veut pas innover en adoptant un modèle comme l'un ou l'autre de ceux proposés ici, soit; mais il doit répondre aux questions de fond: peut-on justifier, trouve-t-il équitable, que les minières réalisent des taux de rendement interne de 50% à 80% ou plus? Si non, comment le gouvernement compte-t-il faire en sorte que les citoyens du Québec, *propriétaires des ressources*, reçoivent une meilleure part des profits?