

IRIS

Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques

Avril 2010

Rapport de recherche

Le soutien à l'industrie minière : Quels bénéfices pour les contribuables ?

Laura Handal, chercheure-associée

Sommaire

Le rôle de l'industrie minière au sein des économies canadienne et québécoise est constamment présenté comme capital dans la sphère publique. Les retombées alléguées du secteur justifieraient le maintien d'une importante structure gouvernementale d'appui à l'industrie. C'est dans cette logique que le gouvernement concède au secteur minier un soutien financier important, par l'entremise de diverses mesures fiscales et allocations de toutes sortes, et qu'il maintient de longue date un cadre juridique accommodant à son égard. Dans cette étude, l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) analyse globalement les coûts et bénéfices attribuables aux secteurs canadien et québécois des mines métallifères, non seulement du point de vue économique, mais également selon une perspective environnementale et sociale. Cela dans le but de déterminer l'intérêt réel d'une telle libéralité à l'égard des régimes miniers fédéral et provincial, tant pour les contribuables que pour les collectivités concernées par les activités minières. L'Institut remet ainsi en question la pertinence du maintien d'un soutien public financier et juridique aussi substantiel pour cette industrie.

Principales conclusions

- Les investissements publics dans le secteur des mines métallifères, soit les dépenses fiscales, les dépenses par programmes et les dépenses directes dans l'industrie, sont en hausse depuis les 15 dernières années. Au Canada, les dépenses fédérales ont augmenté de 11,3 % entre 1995 et 2007 ; au Québec, cette hausse a atteint 48 % au cours de la seule période 2001-2007.
- En revanche, les retombées de ce secteur au plan des emplois et de la croissance économique sont en déclin. Au Canada, le nombre d'emplois offerts par l'industrie a chuté de 30 % et son PIB a décliné de 7 % entre 1995 et 2007 ; au Québec, ces indicateurs ont respectivement connu une baisse de 8 % et de 23 % au cours de la même période. Au pays, les contributions du secteur à l'ensemble de l'économie en termes d'emplois et de PIB se limitaient en 2007 à 0,14 % et à 0,31 % respectivement ; dans la province, ces proportions étaient de 0,27 % et de 0,24 % la même année.
- Au Québec, les contributions brutes du secteur aux finances publiques, en termes de redevances, d'impôts sur le revenu et de taxe sur le capital, ont augmenté de 107 % entre 2001 et 2007. Ces apports ne peuvent cependant pas être considérés comme substantiels pour les contribuables, compte tenu des facteurs suivants : 1) l'allègement fiscal global dont bénéficie le secteur est considérable (environ 50 %) 2) un nombre important de mesures fiscales et d'autres dépenses profitant au secteur ne sont pas divulguées par le gouvernement (et n'ont donc pas été comptabilisées dans la présente analyse) 3) les redevances versées par les entreprises minières sont bien en deçà des taux en vigueur ; et 4) celles-ci se révèlent maigres en regard des revenus de ces sociétés.
- Quant aux ratios dépenses-retombées, soit les coûts en fonds publics afférents au secteur en regard des bénéfices qui en résultent, ils ont, pour l'emploi et le PIB, augmenté respectivement de 59 % et de 29 % au Canada, et de 41 % et de 100 % au Québec durant la période de référence. C'est dire que les bénéfices attribuables à l'industrie, sur ces deux volets, coûtent de plus en plus cher au contribuable canadien et québécois.
- Pour ce qui est du ratio dépenses-retombées en matière de contributions du secteur aux finances publiques, il a baissé de 29 % au Québec durant cette période. Il demeure toutefois supérieur à 1,5, ce qui implique que le secteur des mines métallifères coûte 50 % plus cher à la collectivité qu'il ne rapporte en impôts et en redevances.
- Une prise en compte dans cette étude des coûts sociaux supplémentaires associés au secteur mais non divulgués, dont l'ensemble des coûts environnementaux qu'il engendre, aurait décuplé les frais devant être imputés à

l'industrie minière. À titre d'exemple, le passif environnemental des sites miniers abandonnés, soit les coûts estimés de réhabilitation des sites relevant de la responsabilité de l'État et non encore défrayés, sont estimés à une somme variant entre 1 et 4 G\$ au palier fédéral, et à 264 M\$ à l'échelon provincial. Les impacts des activités minières sur les écosystèmes et sur les services environnementaux qu'ils fournissent engendrent également des coûts considérables pour la société.

- Au chapitre des conditions de travail dans l'industrie, bien que les salaires hebdomadaires y soient supérieurs à la moyenne canadienne, ils n'arrivent pas à tenir tête à l'inflation d'une année à l'autre. Nous avons en effet observé une tendance à la baisse des salaires calculés en dollars constants entre 2000 et 2006. Par ailleurs, en matière de santé et de sécurité, l'industrie de l'extraction minière et du gaz était considérée comme le milieu de travail le plus dangereux au Canada entre 1996 et 2005. Au Québec, le secteur de l'extraction des minerais métalliques enregistrait alors un nombre beaucoup plus important de décès et de lésions par accident ou maladie que le secteur pourtant risqué de la construction non résidentielle.
- L'industrie accusait aussi une assez piètre performance quant à la représentation des groupes dits « non traditionnels », soit les femmes, les Autochtones et les minorités visibles. Au Canada et au Québec, les femmes occupent moins de 13 % des emplois dans le secteur minier, alors qu'elles représentent 47 % de la main-d'œuvre au pays et dans la province. De plus, les travailleurs et travailleuses autochtones sont sous-représentés dans les professions hautement qualifiées au Canada, et très peu présents à l'échelle des régions minières du Québec. En outre, la proportion des membres de minorités visibles embauchés par l'industrie au pays et dans la province est respectivement 4 et 7 fois inférieure aux taux de représentation qui prévalent dans l'ensemble de la main-d'œuvre canadienne et québécoise.
- Les cadres juridiques régissant l'industrie minière canadienne et québécoise se fondent tous deux sur le principe d'un libre accès à la ressource minière. Tant le précepte de « free entry », propre au cadre juridique fédéral, que celui de « free mining », pilier de la législation minière au Québec, prennent origine à l'époque de la ruée vers l'or, au milieu du 19^e siècle. Ces principes garantissent aux exploitants la triple garantie de pouvoir accéder librement au domaine de l'État à des fins de prospection, d'obtenir un droit de propriété sur les ressources en cause, et d'acquiescir le droit exclusif d'explorer et d'exploiter les minéraux découverts, le tout pour un minimum de contraintes.
- De telles dispositions juridiques entraînent des répercussions sociales et environnementales importantes pour les citoyens et citoyennes et les milieux naturels concernés. Cette législation, en plus de contrevenir aux droits des propriétaires fonciers et aux principes de participation citoyenne, suscite également des conflits d'usage concernant la création de nouvelles aires protégées, ainsi que des litiges en matière de droits et de revendications territoriales autochtones. En outre, la permissivité de ces cadres juridiques fait en sorte que la grande majorité des projets d'exploitation métallifère ne sont pas assujettis aux procédures publiques d'évaluation environnementale.
- La présence imposante des sociétés minières canadiennes à l'échelle mondiale, combinée à l'absence de mécanismes juridiques qui permettraient de sanctionner l'irresponsabilité sociale et environnementale de ces entreprises dans leurs opérations à l'étranger, coïncide avec de nombreux cas de torts environnementaux et d'abus de droits de la personne, bien documentés à travers le monde, auxquels ces entreprises sont réputées être associées.
- La nature cyclique de l'industrie, la mécanisation du travail et le déclin des réserves de métaux rendent peu prometteuses les perspectives économiques du secteur dans les années à venir. Cette conjoncture laisse présager une tendance à la baisse des contributions de l'industrie, tant au plan du développement économique que des emplois, situation qui à long terme affectera particulièrement les régions minières dépendantes de ce secteur d'activité.
- Notre analyse nous amène à conclure que l'étroitesse des avantages socio-économiques de ce secteur, en regard de l'ampleur des coûts économiques et socio-environnementaux qu'il engendre, impose une réorientation des interventions publiques dans l'industrie.
- Au plan des politiques économiques, le gouvernement gagnerait à réévaluer à la baisse les dépenses publiques dans le secteur, en plus de se convertir à un régime de redevances axé sur la valeur de production plutôt que sur le profit annuel des sociétés. Cela pour obtenir des compensations suffisantes et continues en échange de l'épuisement des ressources minières, mais également pour emboîter le pas aux autres grandes économies minières mondiales.
- Au plan juridique, il importe d'envisager la mise sur pied d'une commission d'étude, à l'image des travaux de la

Commission Coulombe sur le secteur forestier, et ce, tant à l'échelle du Canada que du Québec. Une telle commission permettrait d'engager une réelle réforme des législations minières en place, sur une base participative, en vue, idéalement, d'actualiser les préceptes désuets sous-jacents aux cadres juridiques actuels. Cet espace consultatif pourrait également être l'occasion de mener un débat de société sur la possibilité de nationaliser l'industrie minière, et, à plus long terme, sur l'option de réorienter l'économie vers d'autres secteurs d'activité plus avantageux pour la société aux plans économique et socio-écologique. Un tel débat pourrait également aborder la question des mécanismes de reddition de comptes à mettre sur pied concernant les activités à l'étranger des sociétés minières canadiennes.

Table des matières

SOMMAIRE	3
TABLE DES MATIÈRES	7
LISTE DES GRAPHIQUES	9
LISTE DES TABLEAUX	10
SIGLES ET ACRONYMES	11
INTRODUCTION	13
Chapitre 1 Note méthodologique	14
1.1 Choix du secteur	14
1.2 Choix de l'approche	14
1.3 Choix des indicateurs	14
1.4 Autres considérations	14
Chapitre 2 Évaluation des impacts économiques de l'industrie des mines métallifères, selon une analyse coûts-avantages	16
2.1 Canada	16
2.1.1 Dépenses publiques	16
2.1.2 Retombées	19
2.1.3 Analyse coûts-avantages	20
2.2 Québec	20
2.2.1 Dépenses publiques	20
2.2.2 Retombées	25
2.2.3 Analyse coûts-avantages	27
2.3 Autres considérations relatives aux coûts de l'industrie	28
Chapitre 3 Analyse des enjeux socio-économiques associés à l'emploi dans l'industrie des mines métallifères	30
3.1 Rémunération, santé et sécurité	30
3.2 Représentation des groupes non traditionnels	31
Chapitre 4 Répercussions d'un cadre légal libéral dans l'industrie minière	33
4.1 Canada	33
4.1.1 Législation minière fédérale	33
4.1.2 principe de « free entry »	34
4.1.3 encadrement des projets miniers canadiens à l'étranger	36

4.2	Québec	37
4.2.1	Législation minière au Québec	37
4.2.2	Le principe de « free mining »	37
4.2.3	Permissivité et autres lacunes dans l'application de la législation minière	39
Chapitre 5 Perspectives d'avenir		41
Chapitre 6 Recommandations		43
6.1	Pour une modernisation du régime de redevances	43
6.2	Redistribution des redevances : fonds à vocation socio-écologique	44
6.3	L'option de la nationalisation	45
6.4	Virage vers des secteurs d'avenir : l'industrie de l'environnement	45
6.5	Restructuration des incitatifs fiscaux	46
6.6	Réforme des législations minières	46
CONCLUSION		49
RÉFÉRENCES		53
LEXIQUE		63
ANNEXE 1 : Description des dépenses fiscales fédérales et provinciales dans le secteur des mines métallifères		66
ANNEXE 2 : Claims miniers, mines en opération et aires protégées au Québec		68
ANNEXE 3 : Potentiel aurifère en Abitibi-Témiscamingue et dans le Nord-du-Québec		69

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1	Taux effectifs marginaux d'imposition – Canada/États-Unis	16
GRAPHIQUE 2	Impôt à payer au Québec selon le secteur d'activité économique (en %)	27
GRAPHIQUE 3	Rémunération hebdomadaire moyenne de l'extraction de minerais métalliques au Canada (excluant heures supplémentaires)	30
GRAPHIQUE 4	Variation mensuelle de la rémunération horaire moyenne dans le secteur de l'extraction de minerais métalliques	30
GRAPHIQUE 5	Revendications territoriales en négociation et claims miniers octroyés au Canada	35
GRAPHIQUE 6	Budgets d'exploration des grandes sociétés à l'échelle mondiale, par région choisie (2006)	36
GRAPHIQUE 7	Ouverture de mines et prix des métaux (1990 à 2002)	41

Liste des tableaux

TABLEAU 1	Dépenses fédérales dans le secteur des mines métallifères au Canada (en M\$ constants 2007)	17
TABLEAU 2	Dépenses publiques dans le secteur des mines métallifères non fournies par le gouvernement fédéral	18
TABLEAU 3	Retombées associées au secteur des mines métallifères au Canada	19
TABLEAU 4	Ratios dépenses-retombées – Secteur des mines métallifères au Canada	20
TABLEAU 5	Taux provinciaux et territoriaux d'imposition sur les ressources (2007)	21
TABLEAU 6	Dépenses publiques dans le secteur des mines métallifères au Québec (en M\$ constants 2007)	22
TABLEAU 7	Raison de l'exclusion des dépenses publiques absentes du calcul pour le secteur des mines métallifères	23
TABLEAU 8	Retombées associées au secteur des mines métallifères au Québec	24
TABLEAU 9	Redevances versées par les sociétés productrices de minerais métalliques, comparées au profit minier et à la valeur brute de production annuelle (en milliers \$ constants 2007)	26
TABLEAU 10	Projet Canadian Malartic d'Osisko – Redevances et impôts prévus (2011–2022)	26
TABLEAU 11	Ratios dépenses-retombées – Secteur des mines métallifères au Québec	28
TABLEAU 12	Professions dans l'industrie de l'extraction minière selon le sexe (2006)	31
TABLEAU 13	Productivité au sein de l'industrie canadienne des mines métallifères (1961–2006)	41

Sigles et acronymes

AINC	Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
ATCA	Alien Tort Claims Act
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CIEM	Crédit d'impôt pour exploration minière
COREM	Consortium de recherche appliquée en traitement et transformation des substances minérales
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
EC	Environnement Canada
G\$	Milliards de dollars
GESTIM	Gestion des titres miniers
M\$	Millions de dollars
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MM	Mines métallifères
MPO	Pêches et Océans Canada
MRNF	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
NA	Non applicable
ND	Non disponible
PIB	Produit intérieur brut
REMM	Règlement sur les effluents des mines de métaux
RNCan	Ressources naturelles Canada
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
TEMI	Taux effectif marginal d'imposition
UQAM	Université du Québec à Montréal
VBPA	Valeur brute de la production annuelle

Introduction

Tant du côté des pouvoirs publics que du secteur privé, l'assertion voulant que l'industrie minière soit le moteur des économies canadienne et québécoise est constamment évoquée. Les retombées socio-économiques jumelées à une gestion socialement et écologiquement responsable des ressources minières feraient de cette industrie un secteur d'activité bénéfique pour l'ensemble de la société. De ce point de vue, les avantages que procure l'industrie minière justifieraient amplement les investissements publics et le maintien d'un cadre légal accommodant pour ce secteur.

Au palier fédéral comme provincial, les gouvernements soutiennent cette industrie depuis des décennies par l'entremise de diverses subventions, mesures fiscales et assouplissements réglementaires, au nom des bienfaits allégués du secteur.

La présente étude remet en question la pertinence d'une telle libéralité à l'égard du régime minier^a à la lumière d'une analyse des véritables coûts et bénéfices économiques, sociaux et environnementaux qu'engendre le secteur de l'exploitation minière des métaux, tant pour les contribuables québécois que canadiens. Nous entendons ainsi déterminer si le laisser-faire structurel au régime minier actuel sert réellement les intérêts de l'ensemble de la société.

Dans les pages qui suivent, nous examinerons d'abord les coûts économiques que représente ce secteur pour l'État (en termes d'allègements fiscaux et d'allocations directes et indirectes), coûts que nous comparerons aux bénéfices économiques souvent associés à l'industrie minière, notamment en matière d'emplois, d'apport au produit intérieur brut (PIB) et de contributions fiscales.

Sur le plan socio-économique, nous analyserons certaines retombées favorables alléguées pour cette industrie, qu'il s'agisse des conditions de travail dans le domaine ou de la représentation des femmes, des communautés autochtones et des minorités visibles. Nous nous intéresserons également aux répercussions socio-environnementales de la réglementation allégée caractéristique de ce secteur, que ce soit au Québec, au Canada, ou dans les pays où s'implantent les sociétés minières canadiennes. Enfin, nous envisagerons quelques alternatives au modèle de développement minier actuel.

a Dans ce texte, l'expression « régime minier » est employée pour désigner tant les politiques économiques (dont les politiques fiscales) que le cadre légal qui régissent l'industrie minière.

Chapitre 1

Note méthodologique

Dans cette étude, nous cherchons à déterminer dans quelle mesure le laisser-faire économique caractéristique des régimes miniers canadien et québécois, notamment dans le secteur des mines métallifères, bénéficie aux citoyens et citoyennes (à titre de contribuables, travailleurs, travailleuses, acteurs et actrices d'un système démocratique) et aux communautés concernées par les enjeux miniers, aux plans économique, social et environnemental.

1.1 CHOIX DU SECTEUR

Nous avons choisi comme cas de figure de la présente analyse le secteur des mines métallifères, plus spécifiquement les activités primaires au sein de l'industrie, soit l'exploration, l'exploitation minière en soi – extraction et concentration sur place du minerai – et la fermeture et la réhabilitation des sites miniers. Ce choix se base sur l'importance de ce secteur pour l'ensemble de l'économie minière, laquelle comprend tant l'exploitation des minerais métalliques (soit les métaux précieux et industriels tels l'or et le nickel) que celle des minerais non métalliques (c'est-à-dire les minéraux précieux et industriels tels le diamant et le chrysotile, ainsi que les substances minérales de surface comme le sable et le gravier). En effet, la valeur de production des seuls métaux s'élevait en 2007 à 65,3 % de la valeur de l'ensemble des substances minérales au Canada et à 71,4 % de celle au Québec¹. En plus de mieux délimiter le sujet à l'étude, ce choix s'inspire de celui de l'étude de Winfield *et al.*² dans laquelle ce secteur a été retenu en raison des cadres légaux distincts touchant les activités d'exploitation des métaux et les travaux d'extraction des substances minérales non métalliques. Enfin, le secteur des mines métallifères a été retenu parce qu'il soulève des enjeux environnementaux particuliers en regard des autres secteurs d'exploitation minière³.

1.2 CHOIX DE L'APPROCHE

Pour évaluer les pour et les contre relatifs à ce secteur sur le plan économique, nous avons opté pour une méthode d'analyse quantitative de type coûts-avantages, semblable à celle utilisée par Winfield *et al.* Comme dans leur étude, nous comptabilisons, dans un premier temps, les fonds publics investis dans le secteur et les bénéfices qui en résultent aux chapitres de l'emploi, du PIB et des rendements pour l'État. Nous comparons ensuite ces coûts et ces bénéfices par le calcul de ratios dépenses-retombées, dont nous examinons également la variation dans le temps. De plus, pour jauger la contribution du secteur à l'ensemble de l'économie canadienne et québécoise, nous calculons la proportion de chacun des bénéfices associés à l'industrie des mines métallifères relativement à ceux de

l'ensemble des industries et déterminons la variation de cette proportion au cours des ans. Une telle analyse permet de déterminer les retombées économiques nettes de l'industrie des mines métallifères pour l'ensemble de la société, et ultimement de juger de la performance réelle des régimes miniers canadien et québécois du point de vue économique.

Précisons que les analyses économiques proposées se situent principalement au niveau macroéconomique. C'est dire que nous ne nous attarderons pas à chacun des impacts économiques qui pourraient s'observer isolément au niveau d'une région ou d'une localité. En contrepartie, les risques et impacts sociaux et environnementaux associés à l'industrie sont, eux, analysés principalement d'un point de vue local, soit à l'échelle des communautés ou des régions concernées par les activités minières.

Soulignons, par ailleurs, que la présente étude constitue davantage un survol qu'une analyse coûts-avantages formelle et exhaustive, laquelle aurait requis l'utilisation de méthodes plus laborieuses de quantification et d'évaluation monétaire détaillée des impacts environnementaux des régimes miniers du Canada et du Québec. L'analyse coûts-avantages est plutôt une perspective utilisée pour notre portrait sommaire des coûts et des bénéfices économiques, sociaux et environnementaux de ces régimes miniers.

1.3 CHOIX DES INDICATEURS

L'ampleur des bénéfices économiques du secteur des mines métallifères a été évaluée à partir du nombre d'emplois générés par l'industrie, du PIB du secteur et de sa contribution aux finances publiques. Les indicateurs retenus pour quantifier cette dernière catégorie de bénéfices sont : les redevances minières, l'impôt sur le revenu des sociétés et la taxe sur le capital. D'autres types de contributions fiscales non retenues dans notre cadre d'analyse sont : les taxes sur les biens et les services payées par les entreprises, et les entrées liées aux impôts sur le revenu des travailleurs et travailleuses. Ces contributions n'ont pas été intégrées puisque notre étude s'attarde spécifiquement aux impacts socio-économiques *directs* de l'industrie et que ces indicateurs constituent des bénéfices fiscaux indirects. C'est pour ce même motif que l'étude ne tient compte que des emplois *directs* générés par le secteur.

1.4 AUTRES CONSIDÉRATIONS

Certaines données au sujet des dépenses publiques n'étaient disponibles qu'en mode agrégé, pour l'industrie minière dans son ensemble, ou même pour la totalité des industries minière, gazière et pétrolière. Dans ces cas, nous avons produit, comme Winfield *et al.*⁴, un estimé des dépenses dans le secteur des mines métallifères, en appliquant aux données agrégées la proportion de la valeur de production des métaux dans celle de l'ensemble des minéraux (ou du compact des industries minière, gazière et pétrolière, selon le cas), dans la juridiction étudiée et pour l'année d'engagement de ces dépenses. Enfin, nous avons

dû composer avec un manque de transparence au moment d'obtenir des informations précises et détaillées sur les revenus et dépenses de l'État relativement au secteur minier, ce qui a constitué bien évidemment un problème considérable à l'heure de broser un tableau complet de la conjoncture.

Chapitre 2

Évaluation des impacts économiques de l'industrie des mines métallifères, selon une analyse coûts-avantages

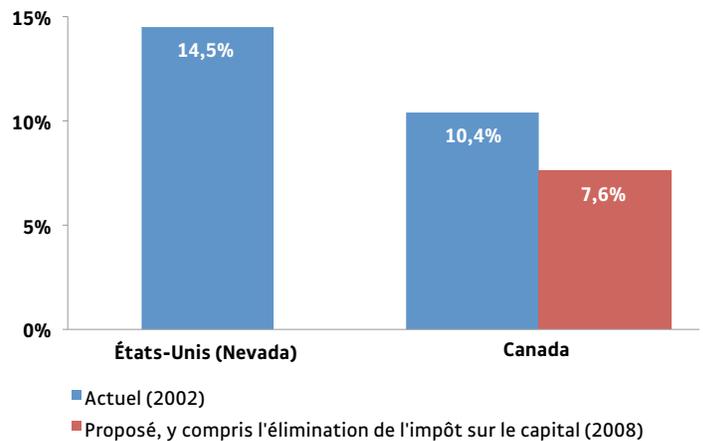
2.1 CANADA

2.1.1 DÉPENSES PUBLIQUES

L'industrie des mines métallifères est souvent qualifiée d'un des piliers de l'économie canadienne⁵. Le soutien financier accordé par le gouvernement fédéral au secteur minier reflète ce postulat au sujet des retombées de l'industrie. Au Canada, trois niveaux d'imposition s'appliquent au secteur minier, soit les régimes fiscaux fédéral, provinciaux et municipaux. À l'échelon fédéral, les obligations fiscales des sociétés minières comprennent, entre autres, l'impôt sur le revenu des sociétés et les redevances minières prélevées sur les entreprises menant des opérations dans les territoires canadiens⁶. Le gouvernement fédéral accorde cependant un traitement préférentiel à ce secteur, par l'entremise de taux d'imposition fixés à la baisse ainsi que de nombreux crédits d'impôt visant à maintenir la compétitivité de l'industrie à l'échelon mondial⁷. Par exemple, le taux effectif marginal d'imposition^b (TEMI) applicable à l'industrie minière au Canada n'atteint que 7,6 %, alors que le taux imposé au secteur de l'agriculture et de la pêche s'élève à 14 % et que celui du secteur forestier est d'environ 17 %⁸. De plus, le TEMI canadien du secteur minier est passé de 10,4 % à 7,6 % entre 2002 et 2008. Ce nouveau taux effectif correspond à seulement la moitié du taux en vigueur au Nevada, la deuxième juridiction la plus avantageuse aux États-Unis pour les sociétés minières du point de vue fiscal et légal (voir Graphique 1). Cette baisse s'explique en partie par l'élimination complète de l'impôt fédéral sur le capital dans le secteur des ressources naturelles au Canada, élimination complétée en 2008⁹. L'introduction graduelle, depuis 2003, d'un crédit d'impôt de 10 % applicable à certains frais d'exploration (Crédit d'impôt pour exploration minière – CIEM), de même que l'instauration, en 2000, d'un crédit de 15 % transférable aux investisseurs des sociétés d'exploration (CIEM relatif aux actions accréditives), sont deux autres exemples du traitement fiscal de faveur accordé au secteur minier¹⁰.

b Le taux effectif marginal d'imposition se réfère au taux global d'imposition des nouveaux investissements des entreprises, lequel « tient compte des taux fédéral et provinciaux d'imposition du revenu des sociétés prévus par la loi, des déductions et crédits qui [sic] comporte le régime fiscal des sociétés, ainsi que d'autres impôts et taxes versés par les sociétés, notamment les impôts provinciaux sur le capital et les taxes de vente au détail sur les intrants des entreprises ». (Ministère des Finances [Canada], <http://www.fin.gc.ca/pub/report-rapport/2009-4/capc2a-fra.asp>).

GRAPHIQUE 1 Taux effectifs marginaux d'imposition – Canada/ États-Unis



Tiré de : Ministère des Finances Canada, *Amélioration du régime d'imposition applicable au secteur canadien des ressources naturelles*, 2003, p. 25.

Ce traitement se traduit également par diverses dépenses publiques directes et indirectes visant à promouvoir le développement du secteur. Nous avons compilé, au Tableau 1, les différentes dépenses fiscales, les dépenses par programmes et les dépenses directes du gouvernement fédéral dans l'industrie des mines métallifères, à 3 périodes différentes au cours des 15 dernières années. Ces dépenses ont été estimées pour trois étapes habituelles des projets miniers, soit l'exploration, l'exploitation minière (incluant l'extraction et la concentration sur place du minerai) et la fermeture et la réhabilitation des sites miniers abandonnés. Par ailleurs, les dépenses directes associées au financement de projets fédéraux de réhabilitation des sites miniers contaminés sont considérées ici comme des externalités négatives. Les externalités négatives sont des coûts externes ou non comptabilisés dans les processus de production ou de transaction économique, qui sont imposés à la société sans compensation pour ces nuisances. Dans le cas du secteur minier, la contamination et l'abandon des sites miniers représentent des coûts environnementaux externes à l'activité d'exploitation minière, puisqu'ils ne sont pas pris en charge par les entreprises mais bien défrayés par l'État, et donc par les contribuables. Les coûts de réhabilitation de ces sites sont ici considérés comme des externalités négatives puisqu'ils ne sont pas comptabilisés dans les activités de production minière. C'est plutôt la société qui est contrainte d'en payer la facture, sans compensation pour ces frais. Ces dépenses ne représentent cependant qu'une partie de l'ensemble des externalités négatives associées au secteur minier^c. La prise en compte des fonds publics alloués à la restauration des sites miniers, même s'ils ne constituent qu'une fraction de ces externalités, nous permet malgré tout de mieux comptabiliser les véritables coûts afférents de l'industrie des mines métallifères.

c Voir la section 2.3 pour une discussion plus poussée sur l'ensemble des externalités négatives attribuables au secteur minier.

TABLEAU 1 Dépenses fédérales dans le secteur des mines métallifères au Canada (en M\$ constants 2007)

DÉPENSES	1995–1996	2001–2002	2007–2008
Dépenses fiscales^d			
Déduction pour Frais d'exploration au Canada (FEC) ^e	60,4	39,5	49,9
Déduction pour épuisement gagné	17,2	6,1	5,8
Crédit d'impôt pour exploration minière (CIEM)	NA	NA	19,0
CIEM relatif aux actions accréditives	NA	21,1	107,7
Déduction pour Frais d'aménagement au Canada (FAC) ^e	74,0	64,2	69,1
Déduction relative aux ressources	41,2	4,1	0,9
Total des dépenses fiscales	192,8	134,9	252,5
Dépenses par programmes			
Dépenses en programmes de la Commission géologique du Canada	29,4	10,0	14,0
Budget annuel du secteur des Minéraux et des Métaux de Ressources naturelles Canada, consacré au secteur des minerais métalliques	52,4	23,6	27,8
Contributions fédérales à la Direction des ressources minières du gouvernement du Yukon	ND	4,8	0,0
Ententes de développement minéral (transferts aux provinces)	13,0	NA	NA
Programme d'investissements ciblés du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (investissement dans des projets géoscientifiques pour les territoires canadiens)	NA	NA	1,1
Subventions de recherche au Réseau stratégique sur les métaux dans l'environnement humain	ND	1,3	ND
Dépenses directes			
Initiative géoscientifique ciblée (projet de développement des connaissances géoscientifiques au sujet de réserves de métaux communs, géré par Ressources naturelles Canada)	NA	5,7	5,0
Dépenses liées à la réhabilitation des sites miniers contaminés (Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux et autres programmes ministériels)	43,3	38,6	67,8
Total des dépenses par programmes et des dépenses directes	138,1	84,0	115,7
Grand total des dépenses	330,9	218,8	368,2
Variation en pourcentage de 1995 à 2001 et de 2001 à 2007		-34 %	68 %
Variation en pourcentage de 1995 à 2007			11,3 %

Sources : Commission géologique du Canada, Ressources naturelles Canada, Ministère des Finances (Canada) et autres sources ¹¹.

d Voir l'Annexe 1 pour une brève définition de chacune des catégories de dépenses fiscales présentées dans ce tableau.

e Pour les périodes 1995–1996 et 2001–2002, données estimées à partir de celles figurant dans l'étude de Winfield *et al.* Pour la période 2007–2008, il s'agit d'une estimation calculée à partir de la moyenne des deux périodes précédentes (1995–1996 et 2001–2002).

Au total, nous avons identifié 14 catégories distinctes de dépenses fédérales s'appliquant à l'industrie de l'exploitation minière des métaux au Canada. Comme on peut le voir au Tableau 1, six d'entre elles correspondent à des dépenses fiscales. Celles-ci consistent pour la plupart en des déductions d'impôt sur des frais de prospection, d'exploration, d'exploitation et d'acquisition de propriétés. Les dépenses fiscales ont été de 193 M\$ en 1995–1996, de 135 M\$ en 2001–2002 et de 252 M\$ en 2007–2008. Entre 1995–1996 et 2007–2008, le coût des allègements fiscaux consentis à l'industrie a donc augmenté de 31 %.

Pour ce qui est des dépenses par programmes et des dépenses directes, elles consistent en des allocations aux ministères ou autres instances fédérales fournissant, directement ou indirectement, des services à l'industrie des mines métallifères. C'est le cas, par exemple, de la Commission géologique du Canada et du Secteur des minéraux et des métaux de Ressources naturelles Canada. Ces dépenses incluent aussi des montants alloués à des projets de développement des connaissances géoscientifiques du territoire (qui permettent, entre autres, d'évaluer le potentiel minéral des zones étudiées). De plus, les dépenses directes et par programmes comprennent des subventions de recherche, des transferts aux provinces destinés à favoriser le développement du secteur minier, de même que des dépenses liées à la réhabilitation de sites contaminés (dans le cadre du Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux, après 2003, et d'autres programmes ministériels avant cette date). Ces coûts totalisaient environ 138 M\$ en 1995–1996, 84 M\$ en 2001–2002 et près de 116 M\$ en 2007–2008 et ont donc baissé de 16 % entre 1995–1996 et 2007–2008.

Enfin, le total des dépenses fédérales dans l'industrie de l'exploitation minière des métaux a été approximativement de 331 M\$ en 1995–1996, 219 M\$ en 2001–2002 et 368 M\$ en 2007–2008. Entre 1995–2006 et 2007–2008, les dépenses totales dans le secteur se sont donc accrues de 11 %, mais de 68 % entre 2001–2002 et 2007–2008.

Précisons cependant que ce chiffre total ne comprend pas certaines dépenses publiques, non divulguées par le gouvernement fédéral. L'ensemble des catégories de dépenses à ce chapitre figurent au Tableau 2, avec quelques dépenses issues d'autres sources.

Par ailleurs, il importe de souligner que ces dépenses se font dans un contexte économique favorable à l'industrie minière au Canada. Nous assistons en effet, du moins à court terme, à un *boom* du secteur minier canadien. Selon l'Annuaire des minéraux du Canada de 2008, «au cours des années qui ont précédé 2008 et du premier semestre de 2008, l'industrie minière a bénéficié d'une prospérité sans précédent. À titre d'exemple, mentionnons les niveaux de dépenses en exploration qui se sont chiffrés en milliards de dollars [et] les dépenses élevées liées aux investissements de capitaux» (ces dernières s'élevaient à 5,8 G\$)¹². En effet, les dépenses

corporatives pour les activités d'exploration, de mise en valeur (c.-à-d. d'évaluation de la rentabilité des gisements), ainsi que d'aménagement des infrastructures minières, qui comprennent les dépenses en capital et en réparations, s'élevaient à 10,3 G\$ en 2008¹³. De plus, les marchés boursiers canadiens ont contribué à 11,5 G\$ au financement par actions des sociétés minières menant des projets tant au Canada qu'à l'étranger¹⁴. En outre, la valeur de production des minerais métalliques au Canada atteignait 26,3 G\$ en 2007, en hausse de 154 % comparativement à 2001¹⁵. De plus, on estime les profits des corporations productrices de minerais métalliques à 5,5 G\$^f pour l'année 2008, soit une septième année consécutive de profits accrus pour les sociétés minières¹⁶.

TABLEAU 2 Dépenses publiques dans le secteur des mines métallifères non fournies par le gouvernement fédéral

Dépenses fiscales

Déduction pour Frais d'exploration au Canada (FEC)^g

Déduction pour amortissement accéléré

Déduction pour Frais d'aménagement au Canada (FAC)^g

Dépenses par programmes : subventions

Réseau stratégique sur les métaux dans l'environnement humain

Association canadienne des exportateurs d'équipements et services miniers (CAMESE)

Mining Innovation, Rehabilitation, Applied Research Corporation (MIRARCO)

Initiative nationale pour les mines orphelines ou abandonnées (INMOA)

Programme de neutralisation des eaux de drainage dans l'environnement minier (NEDEM)

Nous avons vu qu'on parle, pour les contribuables, de coûts économiques considérables associés à ce secteur d'activité. Le total des dépenses fédérales dans le secteur était de 341 M\$ en 2007–2008, en hausse de 68 % depuis 2001–2002. Ces coûts ont augmenté au cours des ans malgré une conjoncture favorable à l'industrie et des profits chiffrés en milliards de dollars. Voyons maintenant dans quelle mesure les bénéfices que procure l'industrie compensent ou non de telles dépenses.

f Estimation basée sur les données de Ressources naturelles Canada, au sujet de l'ensemble de l'industrie minière et ajustées au moyen du pourcentage que représente la valeur de production des métaux comparativement à celle de l'ensemble des minéraux au Canada.

g Ces catégories de dépenses sont comprises dans le total des dépenses publiques calculées, mais ont été estimées à partir de l'étude de Winfield *et al.*, puisqu'elles ne figuraient dans aucune source officielle.

2.1.2 RETOMBÉES

Les bienfaits les plus souvent associés au secteur métallifère sont essentiellement :

- l'apport en matière d'emplois;
- la contribution à la croissance économique;
- les revenus fiscaux et redevances qu'en reçoit l'État.

Nous avons étudié l'exactitude de ces deux premières assertions en évaluant concrètement le nombre d'emplois générés par le secteur et sa contribution au PIB canadien^h. Le Tableau 3 présente les bénéfices associés à ces deux éléments.

En plus des valeurs absolues de ces paramètres, on trouvera également dans ce tableau l'apport relatif de ces avantages en regard de l'ensemble des industries canadiennes, de même que l'évolution de ces contributions dans le temps.

En ce qui concerne l'emploi, cet avantage a connu une baisse importante durant la période sous étude. En effet, le nombre d'emplois dans l'industrie a diminué de 22 % entre 1995–1996 et 2001–2002, de 10 % entre 2001–2002 et 2007–2008, et de 30 % entre 1995 et 2007. Pendant cette même période, le nombre d'emplois dans l'ensemble des industries canadiennes s'est accru de 27 %. Déjà, les emplois générés par l'industrie de l'exploitation minière des métaux ne représentaient que 0,25 % des emplois de toutes les industries au pays en 1995–1996. Cette proportion des emplois attribuables à l'industrie a diminué de 44 % au cours des 12 années à l'étude, n'atteignant plus que 0,14 % du total des emplois au Canada en 2007–2008. À titre comparatif, les emplois dans l'industrie de la bière au Canada représentaient environ 1,5 % des emplois de l'ensemble des industries en 2003¹⁸. Pourtant, à en croire le gouvernement canadien et l'industrie minière, cette dernière contribuerait à créer près de 2,5 % des emplois au

Canada¹⁹, chiffre qui semble fondé sur une perspective considérablement inclusive^{i, 20}.

Quant aux bénéfices associés au PIB de l'industrie, ils ont également reculé entre 1995 et 2007. Bien que le PIB du secteur minier ait connu une hausse de 2 % entre 1995–1996 et 2001–2002, celui-ci a diminué de 9 % entre 2001–2002 et 2007–2008, pour une contraction totale de 7 % entre 1995–2006 et 2007–2008. En comparaison, le PIB de l'ensemble des industries canadiennes a augmenté de 46 % durant la période de référence. La contribution du secteur au PIB de l'ensemble des industries canadiennes a connu un déclin substantiel de plus du tiers (37 %) entre 1995–1996 et 2007–2008. L'industrie des mines métallifères ne représentait plus que 0,31 % du PIB de toutes les industries en 2007–2008, en regard de 0,49 % en 1995–1996. En comparaison, le PIB du secteur des services d'enseignement universitaire représentait 1,1 % du PIB de l'ensemble des industries canadiennes en 2005²¹. Encore là, ces chiffres s'avèrent considérablement inférieurs aux estimations agrégées des représentants du secteur, qui soutenaient en février 2000 à la Chambre des communes que l'industrie minière contribuait pour 3,5 % à 4,5 % du PIB canadien²².

Nous n'avons pu parvenir à une conclusion en ce qui concerne les bénéfices associés aux revenus fiscaux et aux redevances versées par les entreprises du secteur. Ceci est dû principalement aux difficultés liées à l'accès à des chiffres précis sur l'impôt sur le revenu des sociétés et l'impôt sur le capital des corporations productrices de minerais métalliques au Canada. Le seul indicateur obtenu au sujet de ces bénéfices concerne les redevances payées au fédéral pour l'exploitation de minerais métalliques dans les territoires canadiens. Impossible donc de juger des autres contributions du secteur aux finances publiques à l'échelon fédéral.

TABEAU 3 Retombées associées au secteur des mines métallifères au Canada

Indicateur				Variation		
	1995–1996	2001–2002	2007–2008	1995–2001	2001–2007	1995–2007
Nombre d'emplois dans le secteur des mines métallifères (MM)	32 830	25 633	22 975	-22 %	-10 %	-30 %
Pourcentage dû au secteur des MM des emplois de toutes les industries au Canada	0,25 %	0,17 %	0,14 %	-32 %	-18 %	-44 %
PIB du secteur des MM (en M \$ constants 2007)	4 556,5	4 655,6	4 240,7	2 %	-9 %	-7 %
Pourcentage dû au secteur des MM du PIB de l'ensemble des industries au Canada	0,49 %	0,40 %	0,31 %	-18 %	-23 %	-37 %

Source : Ressources naturelles Canada, Statistique Canada, CAMSIM et autres sources¹⁸

^h Les retombées en matière de revenus fiscaux et de redevances ne font pas partie de l'analyse des bénéfices du secteur minier à l'échelle fédérale pour les raisons exposées à la fin de cette section. Ces retombées sont cependant analysées aux sections portant sur les bénéfices de l'industrie au Québec.

ⁱ Cette proportion comprend les emplois des secteurs tant de l'extraction que de la transformation des minerais aussi bien non métalliques que métalliques.

En somme, bien qu'on ne puisse se prononcer de façon définitive quant aux revenus fiscaux et aux redevances payées au fédéral, il reste que nous pouvons constater une nette diminution, avec les années, des retombées du secteur de l'exploitation minière des métaux au Canada, au plan des emplois et de la contribution au PIB, surtout en regard de celles d'autres industries.

2.1.3 ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

Évaluons maintenant les coûts comparativement aux avantages attribuables au secteur des mines métallifères au Canada.

Le Tableau 4 affiche des ratios « dépenses-retombées » qui permettent de jauger les coûts en fonds publics afférents au secteur en regard des avantages qui en résultent pour l'emploi et le PIB. Le ratio dépenses-retombées permet, en d'autres mots, de déterminer le coût, pour l'État, de chaque unité de bénéfice considérée. Ce tableau présente également l'évolution de ces ratios au cours des trois périodes étudiées.

D'abord, en matière d'emploi, le coût en fonds publics s'élevait à 16 026 \$ par poste en 2007–2008, en regard de 10 080 \$ en 1995–1996. Le ratio dépenses-retombées en matière d'emploi a donc augmenté de 59 % entre 1995 et 2007, ce qui signifie que chaque emploi dans le secteur coûte de plus en plus cher à l'État avec les années. À l'inverse, si l'on considère le ratio retombées-dépenses, soit la valeur des bénéfices obtenus pour chaque dollar provenant des fonds publics investi dans le secteur, celui-ci a connu une baisse de 37 % entre 1995 et 2007. En d'autres mots, le nombre d'emplois générés par dollar investi diminue d'année en année. Le secteur générerait moins d'un emploi par 10 000 \$ investis en 2007–2008, soit 6 emplois par tranche de 100 000 \$ dépensés, comparativement à 10 emplois par 100 000 \$ en 1995–1996.

En ce qui a trait au PIB, un investissement de 0,07 \$ était nécessaire pour un retour de 1 \$ au PIB de l'industrie en 1995–1996. Ce coût atteignait 0,09 \$ en 2007–2008. À l'inverse, chaque dollar investi rapportait près de 14 \$ au PIB du secteur en 1995–1996, mais moins de 12 \$ en 2007–2008. Les retours sur

l'investissement de fonds publics dévolus à cette industrie paraissent à prime abord avantageux, mais cet avantage se relativise si l'on compare cette performance à celle d'autres secteurs d'activité. Le secteur agricole, par exemple, pourtant considéré comme hautement subventionné, s'est vu attribuer moins de 336 M\$ en subventions de produits en 2003, alors que son PIB s'élevait à plus de 15 G\$²³. Cela signifie qu'il suffisait de 0,02 \$ en subventions au secteur agricole cette année-là pour un retour de 1 \$ à son PIB. À l'inverse, chaque dollar de fonds publics investi dans l'agriculture rapportait près de 46 \$ au PIB du secteur. Par ailleurs, pour l'industrie minière, le ratio dépenses-retombées pour le PIB augmente de 29 % entre 1995 et 2007, pour une chute de 16 % du ratio inverse. Le coût en dépenses publiques pour un retour de 1 \$ au PIB augmente donc avec les ans pour le secteur minier, tandis que les bénéfices pour le PIB par dollar en fonds publics investis diminuent régulièrement.

En somme, nous avons constaté une hausse des dépenses publiques consacrées à l'industrie canadienne de l'exploitation minière des métaux au cours de la période sous étude. En revanche, la contribution du secteur à l'économie canadienne, en matière d'emplois et d'apport au PIB, décroît d'année en année. Le gouvernement canadien fait donc face à une hausse des coûts relativement aux bénéfices attribuables à l'industrie (hausse particulièrement élevée en ce qui concerne les emplois), simultanément à une diminution des bénéfices pour chaque dollar des fonds publics investis. Du point de vue de l'emploi et du PIB, le soutien de l'État à l'industrie des mines métallifères coûte donc de plus en plus cher au contribuable canadien.

2.2 QUÉBEC

2.2.1 DÉPENSES PUBLIQUES

Au Québec, la conjoncture des coûts et avantages de l'industrie s'avère très semblable à celle de l'ensemble du Canada. Au plan des mesures fiscales, d'abord, le gouvernement québécois réserve aux activités d'exploration et d'extraction du secteur minier des taux d'imposition du revenu davantage accommo-

TABLEAU 4 Ratios dépenses-retombées – Secteur des mines métallifères au Canada

	1995–1996	2001–2002	2007–2008	Variation 1995–2007
Dépenses (total des dépenses publiques en M\$ constants 2007)	330,90	218,80	368,20	11 %
Retombées	Nombre d'emplois	32 830,00	25 633,00	-30 %
	PIB (en M\$ constants 2007)	4 556,50	4 655,60	4 240,70
Montant gouvernemental investi par emploi créé (en \$ constants 2007)	10 079,71	8 537,45	16 025,83	59 %
Montant gouvernemental investi par dollar supplémentaire apporté au PIB (en \$ constants 2007)	0,07	0,05	0,09	29 %

Source : Tableaux 1 et 3 de la présente étude.

dants que ceux des autres provinces²⁴. Comme on le constate au Tableau 5, le Québec affiche un taux d'imposition net de 8,55 % sur le revenu relatif aux ressources (taux dont bénéficie le secteur minier), soit le plus bas des provinces et territoires canadiens. De plus, le taux québécois est de moitié inférieur au taux fédéral, lequel s'élevait à 19,5 % en 2007. On constate également que, de toutes les provinces et territoires, c'est le Québec qui offrait cette année-là le plus bas taux net d'imposition sur les ressources combiné fédéral/provincial (28,05 %). Le Québec offrait également en 2007 le troisième taux brut d'imposition des mines le plus avantageux, soit 12 %, à égalité avec l'Alberta²⁵. Force est de constater que le Québec exige très peu sur le plan fiscal en retour de l'exploitation de ses ressources minières.

Outre ces taux d'imposition avantageux pour les investisseurs, le gouvernement offre également diverses allocations et mesures incitatives au secteur, pour maintenir ce qu'il appelle un environnement fiscal « attractif »²⁶. On a colligé au Tableau 6 des données sur les dépenses fiscales, les dépenses par programmes et les dépenses directes pour 11 différentes catégories de dépenses publiques dévolues au secteur minier.

Les dépenses fiscales comprennent un crédit sur les droits miniers et divers autres crédits ou déductions d'impôts s'appliquant à des activités d'exploration, d'exploitation et

de recherche et développement. Ces dépenses ont plus que doublé au cours de la période de référence, passant de 50 M\$ en 2001–2002 à près de 103 M\$ en 2007–2008.

Les dépenses par programmes incluent, quant à elles, aussi bien les coûts afférents aux fournitures et services fournis au secteur minier par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) que les subventions et autres programmes gouvernementaux destinés à l'industrie. Les ressources humaines et financières employées par Géologie Québec sont ici considérées comme des dépenses publiques indirectes dans le secteur puisque, selon le MNRF, les activités de cet organisme gouvernemental « sont orientées fondamentalement vers la livraison de produits et services à la clientèle de l'exploration minière », en plus des prospecteurs et compagnies d'exploitation minière²⁷. Quant aux subventions et programmes gouvernementaux, ils sont compris dans le programme de gestion et de développement de la ressource minérale, lequel englobe une série de mesures d'aide au secteur minier en matière d'exploration, d'exploitation, développement de l'infrastructure minière, d'administration des lois et de recherche et de développement (y compris des subventions au Consortium de recherche appliquée en traitement et transformation des substances minérales – COREM)²⁸.

TABLEAU 5 Taux provinciaux et territoriaux d'imposition sur les ressources (2007)

Province-territoire	Taux fédéral net sur le revenu relatif aux ressources	Taux d'imposition prov.-terr. prévu par la loi	Réduction de l'allocation relative aux ressources	Taux prov.-terr. net sur le revenu relatif aux ressources	Taux d'imposition net combiné féd./prov./terr.
Alberta	19,5	10,0	–	10,0	29,9
Colombie-Britannique ^j	“	11,5	–	11,5	31,0
Manitoba ^k	“	13,5	–	13,5	33,0
Nouveau-Brunswick	“	13,0	–	13,0	32,5
Terre-Neuve-et-Labrador	“	14,0	–	14,0	33,5
Nouvelle-Écosse	“	16,0	–	16,0	35,5
Ontario	“	12,0	-3,0	9,0	28,5
Québec	“	11,4	-2,85	8,55	28,05
Saskatchewan ^l	“	12,5	–	12,5	32,0
Territoire du Nord-Ouest	“	11,5	–	11,5	31,0
Nunavut	“	12,0	–	12,0	31,5
Yukon	“	15,0	–	15,0	34,5

Tiré de : Ressources naturelles Canada, *Tableaux de la structure et des taux des impôts principaux : Tableau 2 – Taux d'imposition sur le revenu des entreprises applicables au secteur minier au Canada*, 2009. <http://www.nrcan-rncan.gc.ca/mms-smm/busi-indu/mtr-rdm/tsr-tsp-fra.htm#tab2>.

j Le taux est de 12 % du premier janvier 2008 au premier juillet 2008, puis de 11 % par la suite

k Le taux est de 14 % du premier janvier 2008 au premier juillet 2008, puis de 13 % par la suite

l Le taux est de 13 % du premier janvier 2008 au premier juillet 2008, puis de 12 % par la suite

TABLEAU 6 Dépenses publiques dans le secteur des mines métallifères au Québec (en M\$ constants 2007)

Dépenses ^m	2001–2002	2007–2008
DÉPENSES FISCALES		
Crédits et allocations liés au régime de droits miniersⁿ		
Crédit de droits miniers remboursable pour pertes afférentes à des frais d'exploration, d'immobilisations et autres	4,1	3,3
Autres mesures fiscales		
Crédit d'impôt relatif aux ressources	7,8	43,1
Bonification temporaire du crédit d'impôt relatif aux ressources minérales	0	8,3
Déduction relative aux actions accréditives	6,2	30,3
Crédit d'impôt relatif aux salaires pour la recherche-développement	17,9	10,0
Dépenses fiscales liées au remboursement de la taxe sur les carburants	1,9	ND
Dépenses fiscales liées au régime d'imposition des sociétés : déduction d'un tiers du capital versé des sociétés minières	6,8	7,9
Déduction relative aux ressources	5,4	NA
TOTAL DES DÉPENSES FISCALES	50,1	102,8
DÉPENSES PAR PROGRAMMES		
Fournitures et services du MRNF consacrés à l'activité minière		
Ressources financières et humaines de Géologie Québec, consacrées au secteur des minerais métalliques	19,6	11,6
Subventions et programmes gouvernementaux		
Programme de gestion et de développement de la ressource minérale	34,2	22,1
DÉPENSES DIRECTES		
Programme de restauration des sites miniers du domaine public (sites exploités anciennement par des sociétés productrices de minerais métalliques dont la responsabilité a été rétrocédée à l'État)	2,2	20,8
TOTAL DES DÉPENSES PAR PROGRAMMES ET DES DÉPENSES DIRECTES	56,0	54,5
GRAND TOTAL DES DÉPENSES	106,1	157,3
Variation en pourcentage de 2001 à 2007	–	48 %

Sources : Revenu Québec, Ministère des Finances (Québec), Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (Québec) et autres sources⁹⁹.

m Dans cette section du texte, le terme « droits miniers » est employé comme synonyme du terme « redevances ». Dans les sections subséquentes, c'est plutôt ce dernier terme qui est privilégié. Les deux expressions font référence à des prélèvements effectués par le gouvernement, soit 12 % du profit minier des entreprises, en guise de compensation pour l'exploitation et l'épuisement des ressources minières. Dans la présente section, on parle de « droits miniers » puisque c'est l'expression utilisée dans les documents officiels pour ce type de contribution. Dans les sections subséquentes portant sur les bénéfices associés au secteur minier, le mot « redevances » est utilisé afin de mettre l'accent sur l'aspect compensatoire de ces contributions. Il est à noter que le terme « droits miniers » est employé par certains pour faire référence tant aux redevances qu'à d'autres types de contributions (tels des paiements correspondant à des « loyers » pour l'occupation de baux miniers, des frais de permis de toute sorte, etc.).

TABLEAU 7 Raison de l'exclusion des dépenses publiques absentes du calcul pour le secteur des mines métallifères

	Confidentiel	Non disponible	Aucune dépense rapportée
DÉPENSES FISCALES			
Crédits et allocations liés au régime de droits miniersⁿ			
Allocation additionnelle pour une mine nordique		X	
Allocation pour amortissement (déduction sur acquisitions d'immobilisations et autres biens et matériels)		X	
Allocation pour exploration, mise en valeur et aménagement minier		X	
Allocation additionnelle pour exploration		X	
Allocation pour traitement de minerai		X	
Allocation pour traitement de résidus miniers		X	
Crédit de droits à la mise en production		X	
Autres mesures fiscales			
Crédit d'impôt pour la recherche universitaire ou la recherche effectuée par un centre de recherche public ou un consortium de recherche	X		
Crédit d'impôt pour la recherche précompétitive, un projet mobilisateur ou un projet d'innovation technologique environnementale			X
Crédit d'impôt relatif aux cotisations et aux droits versés à un consortium de recherche	X		
Crédit d'impôt additionnel pour la recherche scientifique et le développement expérimental			X
Crédit d'impôt pour la création d'emplois dans une région désignée			X
DÉPENSES PAR PROGRAMMES			
Subventions et programmes gouvernementaux			
Programme Explor-Action (vise la promotion et le développement de l'exploration minière au Québec)		X	
Fonds pour l'accroissement de l'investissement privé et la relance de l'emploi, volet minier (FAIRE)		X	
Programme d'assistance financière aux études technico-économiques et à l'innovation technologique		X	
Programme de bourses d'études de l'industrie minière		X	
Programmes d'aide aux régions ressources		X	
Programme d'assistance financière pour travaux d'évaluation de gisements miniers		X	
Appui financier au Centre de recherche minérale		X	
DÉPENSES DIRECTES			
Programme d'assistance à la restauration des sites miniers (s'applique aux sites miniers abandonnés, incluant les parcs à résidus miniers)		X	

Source : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (Québec), Statistique Canada, Revenu Québec et autres sources³⁰.

ⁿ La plupart de ces allocations ou crédits ont été modifiés à partir du 31 mars 2010, à la suite du dépôt du Budget 2010-2011. Certains ont été réduits (comme l'allocation pour amortissement), d'autres majorés (comme l'allocation additionnelle pour une mine nordique), et l'une de ces mesures a été abolie (allocation additionnelle pour exploration). Nous faisons par contre ici référence aux catégories de dépenses telles qu'elles étaient en vigueur au cours de la période à l'étude (1995-2007).

Les dépenses directes, quant à elles, sont les dépenses publiques engagées pour la réhabilitation des sites miniers contaminés, considérées ici comme des externalités négatives (des coûts environnementaux « externes » imposés à la société).

Le total des dépenses directes et par programmes s'élevait à un peu plus de 56 M\$ en 2001–2002, et à 54,5 M\$ en 2007–2008, ce qui correspond à une diminution de près de 3 % sur six ans.

Le total des dépenses publiques dans le secteur des mines métallifères au Québec s'est donc chiffré à 106 M\$ en 2001–2002 et à 157 M\$ en 2007–2008. Ainsi, les débours totaux dans cette industrie ont connu une hausse de 48 % en six ans.

Il importe cependant de rappeler que cette liste des dépenses n'est pas exhaustive. En effet, plusieurs allocations, programmes

et subventions n'y figurent pas, soit parce que ces informations étaient confidentielles, non disponibles (les ministères correspondants n'ayant pas fourni de données à leur sujet), ou encore non applicables (aucune dépense n'ayant été rapportée durant la période de référence). Comme le montre le Tableau 7 (voir page 23), ce sont au total 20 catégories de dépenses fiscales, par programmes et directes qui n'ont pas été incluses pour ces raisons. Si nous avions pu inclure les dépenses des 17 catégories pour lesquelles les données étaient confidentielles ou non disponibles, il est logique de penser que le soutien fiscal et financier dont bénéficie l'industrie minière se serait avéré beaucoup plus important que le total calculé sans ces données.

TABEAU 8 Retombées associées au secteur des mines métallifères au Québec

Indicateur	1995–1996	2001–2002	2007–2008	Variation			
				1995–2001	2001–2007	1995–2007	
Nombre d'emplois dans le secteur des mines métallifères (MM)	11 162	9 788	10 299	-12 %	5 %	-8 %	
Pourcentage dû au secteur des MM des emplois de toutes les industries au Québec	0,36 %	0,29 %	0,27 %	-19 %	-7 %	-25 %	
PIB du secteur des MM (en M\$ constants 2007)	854,9	856,9	658,6	0,23 %	-23 %	-23 %	
Pourcentage dû au secteur des MM du PIB de l'ensemble des industries au Québec	0,43 %	0,35 %	0,24 %	-19 %	-31 %	-44 %	
Contributions aux finances publiques provenant du secteur des MM (en M\$ constants 2007)	Redevances (12 % du profit minier ^o)	20,8	20,7	45,9	-1 %	122 %	121 %
	Impôts sur le revenu des sociétés et contributions	ND	7,0	105,5	–	1403 %	–
	Taxe sur le capital et contributions additionnelles	ND	72,8	56,3	–	-23 %	–
	Total brut des contributions	–	100,4	207,7	–	107 %	–
	Total net des contributions (excluant les dépenses fiscales)	–	50,3	104,9	–	108 %	–
Pourcentage dû au secteur des MM des contributions de l'ensemble des sociétés aux finances publiques du Québec ^p	Pourcentage des contributions brutes	–	1,9 %	3,9 % ^q	–	105 %	–
	Pourcentage des contributions nettes	–	1 %	2 % ^q	–	100 %	–

Source : Statistique Canada, Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (Québec), Revenu Québec et autres sources³¹.

o Dû à la récente révision du régime de droits miniers, dévoilée dans le Budget 2010–2011, ce taux est passé à 14 % à partir du 31 mars 2010 et sera augmenté graduellement pour atteindre 16 % en 2012.

p Ce total inclut l'impôt sur le revenu des sociétés, la taxe sur le capital ainsi que les droits et permis provenant du secteur des ressources naturelles.

q Cette proportion a été calculée à partir du total des droits et permis provenant du secteur des ressources naturelles en 2007, et de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur le capital de 2005 (convertis en \$ constants 2007 aux fins du calcul), puisque les statistiques fiscales des sociétés pour 2007 ne sont pas encore disponibles auprès du ministère des Finances.

Nous constatons donc que le secteur des mines métallifères au Québec bénéficie de dépenses publiques considérables, d'autant plus que l'environnement fiscal québécois est un des plus favorables à l'investissement minier en regard des autres juridictions canadiennes. Ces dépenses ont en effet connu une hausse importante au cours de la période sous étude (48 %). Et comme les dépenses compilées plus haut ne constituent qu'une fraction des débours réels dans le secteur, le total des coûts économiques qu'engendre l'industrie est certainement supérieur à la somme de ceux que nous avons calculés. En regard de ces coûts, étudions de plus près les bénéfices communément associés à l'industrie des mines métallifères au Québec.

2.2.2 RETOMBÉES

Comme nous l'avons fait précédemment pour la situation canadienne, nous analyserons ici les bénéfices associés au secteur des mines métallifères de la province, tant en matière d'emploi, de contribution au PIB, que de contribution à l'assiette fiscale, afin d'évaluer la véracité de certaines affirmations au sujet des avantages liés à l'industrie.

Comme on peut le voir au Tableau 8 (voir page 24), en 2007–2008, le secteur générait 10 299 emplois, comparativement à 11 162 en 1995–1996, soit une diminution de 8 % en 12 ans. Durant la même période, le nombre d'emplois dans toutes les industries au Québec grimpait de près du quart (23 %). La proportion des emplois dans l'industrie des mines métallifères comparativement à ceux de l'ensemble des industries québécoises a, quant à elle, diminué du quart (25 %) au cours de la même période. Ainsi, en 2007–2008, les emplois dans le secteur ne représentaient que 0,27 % des emplois dans toutes les industries au Québec, alors qu'ils en constituaient 0,36 % en 1995–1996.

Notons que ces données contredisent les estimations rehaussées du gouvernement et des porte-parole du secteur selon lesquelles l'industrie minière générerait 50 000 emplois³² (soit l'équivalent de 1,3 % des emplois au Québec).

En ce qui a trait au PIB de l'industrie, celui-ci a connu une mince augmentation (0,23 %) entre 1995–1996 et 2001–2002. Mais en tenant compte des années suivantes – soit de 1995–1996 à 2007–2008 – on constate une chute de près du quart (23 %). Pourtant, le PIB de l'ensemble des industries au Québec a augmenté de 35 % au cours de la même période. De plus, la part de PIB attribuable au secteur des mines métallifères en regard de celui de l'ensemble des industries du Québec a diminué constamment d'une année de référence à l'autre. En effet, elle a décliné de 19 % entre 1995–1996 et 2001–2002 et de 31 % entre 2001–2002 et 2007–2008, pour une diminution totale de 44 % entre 1995 et 2007. Le PIB du secteur ne représentait plus que 0,24 % de l'ensemble des industries québécoises en 2007–2008, comparativement à 0,43 % en 1995–1996.

Encore là, ces proportions contrastent avec les données mises de l'avant par les promoteurs de l'industrie. À les croire, ce secteur contribuerait pour 3,4 % du PIB québécois³³.

Quant aux contributions du secteur aux finances publiques, elles ont, à première vue, beaucoup augmenté au cours de la période sous étude. En effet, après une baisse de 1 % entre 1995–1996 et 2001–2002, les redevances se sont accrues de plus de 122 % entre 2001–2002 et 2007–2008, pour une hausse totale de 121 % entre 1995 et 2007. De plus, l'impôt sur le revenu payé par les sociétés productrices de minerais métalliques a considérablement augmenté entre 2001–2002 et 2007–2008, soit d'un facteur de 15 (ou 1403 %)^r. Il faut cependant tenir compte du faible pourcentage de l'impôt sur le revenu en regard de la valeur brute de production annuelle de ces entreprises, soit 0,3 % en 2001 et 3,5 % en 2007. Quant aux revenus provenant de la taxe sur le capital, ils ont décliné de 23 % entre 2001–2002 et 2007–2008. Ainsi, le total brut des contributions fiscales a augmenté de 107 % au cours de cette période, tandis que le total net des contributions (montant qui exclut les dépenses fiscales) s'est accru de 108 %. Au même moment, les revenus provenant des contributions de l'ensemble des sociétés au Québec n'augmentaient que de 2 %. Enfin, la proportion des contributions nettes du secteur, en regard de celles de l'ensemble des sociétés québécoises, a doublé entre 2001–2002 et 2007–2008. Les apports nets de l'industrie minière à ce chapitre correspondaient à 2 % des contributions totales en 2007–2008, alors qu'ils représentaient 1 % de ce total en 2001–2002. Somme toute, les bénéfices associés au secteur en matière de contributions aux finances publiques semblent à première vue importants, étant donné leur hausse considérable au cours des ans.

Cela dit, on doit remarquer une différence notable entre le total des contributions nettes et celui des contributions brutes. En effet, tant en 2001–2002 qu'en 2007–2008, le total des contributions nettes du secteur équivalait à environ 50 % de ses contributions brutes. Cela implique que le secteur des mines métallifères au Québec jouit d'un allègement fiscal global d'approximativement 50 %. Ce taux serait d'ailleurs plus élevé si l'on tenait également compte des dépenses fiscales non comptabilisées figurant au Tableau 7.

D'autre part, les redevances versées par les entreprises minières correspondaient, jusqu'au 30 mars 2010, à 12 % de leur profit minier^s. Comme on peut le constater au Tableau 9 cependant, le ratio redevances / profits miniers dépasse le seuil de 12 % pour les trois années à l'étude, selon les informations fournies par le MRNF. À en croire ces ratios, les compagnies minières paieraient donc plus de droits que ce à quoi elles sont tenues. Cependant, il faut comprendre que le profit minier annuel, tel que calculé aux termes de la *Loi concernant les droits*

^r Selon le ministère du Revenu, cette augmentation drastique est causée par une hausse dans les montants payés par certaines entreprises en particulier. Nous n'avons pu obtenir une explication plus détaillée de cette hausse en raison des politiques de confidentialité du Ministère.

^s Voir note o.

TABEAU 9 Redevances versées par les sociétés productrices de minerais métalliques, comparées au profit minier et à la valeur brute de production annuelle (en milliers \$ constants 2007)

	1995–1996	2001–2002	2007–2008
Redevances brutes ^s	20 774	20 655	45 900
Crédit de droits remboursables pour perte	2 422	4 086	
Redevances nettes (exclut le crédit des droits remboursables pour perte)	18 353	16 569	
Profit minier ^t	150 135	118 142	
Valeur brute de la production annuelle (VBPA)	–	2 676 067	2 996 000
Ratio Redevances brutes/ Profit minier	13,8 %	17,5 %	14,2 %
Ratio Redevances brutes/ VBPA	–	0,77 %	1,5 %
Ratio Redevances nettes/VBPA	–	0,62 %	1,4 %

Sources : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (Québec), Communication personnelle (Jocelyne Lamothe : Direction de l'imposition minière), 2009, 25 septembre; Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008–2009, Tome II, Chapitre 2 – Interventions gouvernementales dans le secteur minier*, 2009, p. 2-15.

sur les mines, n'est pas un indicateur fiable des profits réels des compagnies minières. En effet, comme le rappelle le *Rapport du Vérificateur général sur les interventions gouvernementales dans le secteur minier*, « les compagnies bénéficient de plusieurs mesures et allocations qui leur permettent de réduire leur profit, voire même de le ramener à zéro »³⁴. Par exemple, le montant du profit minier rapporté par le MRNF pour 2007–2008 s'élève à 324 M\$. Cependant, sachant que les bénéfices d'une seule compagnie minière peuvent se chiffrer dans les dizaines, voire même les centaines de millions de dollars, un profit total de 324 M\$ pour l'ensemble des sociétés métallifères au Québec^v semble peu réaliste. À titre d'exemple, la société aurifère Mines Agnico-Eagle Limitée rapportait dans ses états financiers des bénéfices nets de 138 M\$ pour ses opérations au Québec en 2007³⁵. Si une entreprise minière réalise à elle seule des profits de 138 M\$ (soit près de la moitié du profit minier total rapporté par le MRNF), on peut en déduire que l'ensemble des 14 sociétés minières tenues de verser des redevances au Québec en 2007 ont réalisé des profits réels supérieurs à 324 M\$. Plutôt

^t Doivent correspondre à 12 % du profit minier.

^u Calculé par le MRNF selon les directives de la Loi concernant les droits sur les mines.

^v Selon le rapport du Vérificateur général, 14 sociétés productrices de minerais métalliques étaient tenues de payer des redevances en 2007–2008.

que le profit minier tel que calculé par le Ministère, la valeur brute de production annuelle serait un meilleur indicateur de la performance économique d'une société^w. Ainsi, si l'on compare les redevances à la valeur brute de la production annuelle, comme l'a fait le Vérificateur général lui-même, on obtient une meilleure idée de la part des droits miniers payés en regard de la performance économique des entreprises. En 2007–2008, par exemple, les redevances brutes versées n'ont représenté que 1,5 % de la valeur brute de production annuelle déclarée par les entreprises productrices de minerais métalliques (laquelle s'élevait à près de 3 milliards cette année-là), tandis que les redevances nettes constituaient 1,4 % de cette valeur.

Les redevances jouent pourtant un rôle clé comparative-ment aux autres catégories de contributions aux finances publiques. Celles-ci constituent en effet une compensation économique pour l'épuisement des ressources minières extraites, qui sont non renouvelables et ne seront donc plus disponibles aux générations futures, une fois exploitées³⁶.

TABEAU 10 Projet Canadian Malartic d'Osisko – Redevances et impôts prévus (2011–2022)

Valeur brute estimée	4 251 M\$
Bénéfices avant taxes	1 573 M\$
Impôt fédéral prévu	195 M\$
Impôt provincial prévu	156 M\$
Redevance prévue	68 M\$
Bénéfices prévus après taxes	1 151 M\$
Taux de rendement prévu	20 à 25 %
Taux effectif d'impôt sur le revenu brut (ou sur la valeur brute estimée)	8,3 %
Taux effectif d'impôts sur les bénéfices avant taxes	22,5 %
Taux effectifs de redevances sur profits	4,3 %
Taux effectif de redevances sur la valeur brute produite	1,6 %
Prix unitaire utilisé	750 \$US par once d'or

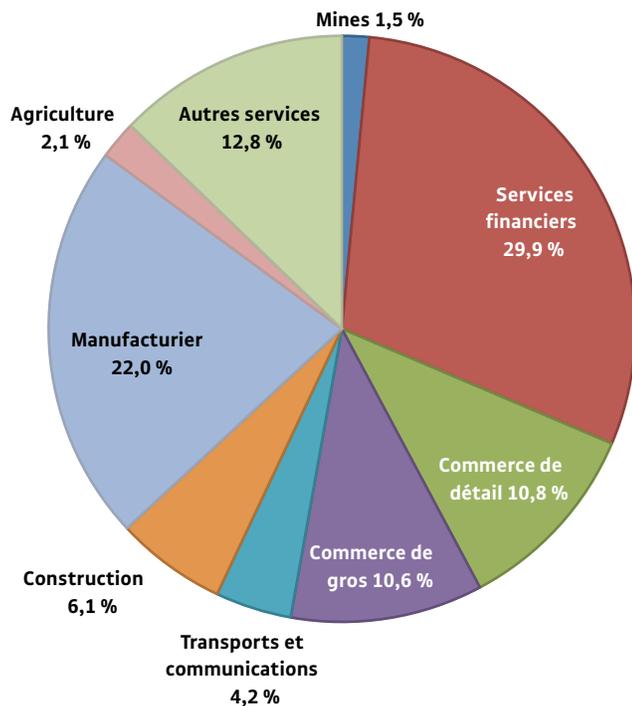
Source : BBA et Osisko, *Feasibility Study : Canadian Malartic Project (Malartic, Québec)*, décembre 2008, p. 15-17 à 15-20.

L'exemple du projet aurifère Canadian Malartic de la Corporation minière Osisko corrobore notre constat de l'insuffisance

^w Bien entendu, il serait préférable de comparer les redevances versées aux bénéfices nets (tels que rapportés dans les états financiers) de l'ensemble des sociétés cotisantes productrices de minerais métalliques au Québec, puisque la valeur brute de la production annuelle (VBPA) n'exclut pas les coûts de production. Cependant, nous avons opté pour la VBPA puisque nous n'avons pu obtenir de données sur l'ensemble de ces bénéfices des sociétés.

des redevances versées par les entreprises minières. Selon sa propre étude de faisabilité, la société aurifère prévoit verser, entre 2011 et 2022, 68 M\$ en redevances (voir Tableau 10). Ceci correspond à un taux effectif des redevances sur les profits de 4,3 %, ce qui est loin du taux officiel de 12 %. De plus, le taux effectif prévu des redevances sur la valeur brute produite est estimé à 1,6 %, un taux tout aussi bas que celui calculé pour l'ensemble des sociétés métallifères en 2007–2008 (1,4 %)x. D'ailleurs, le taux effectif prévu des impôts sur le revenu brut (ou sur la valeur brute estimée), contributions fédérale et provinciale confondues, n'est que de 8,3 %, comparativement au taux combiné minimum de 31 % appliqué au revenu brut des particuliers. En outre, le taux effectif d'impôts sur les bénéfices avant taxe est de 22,5 %, comparativement au taux net estimé d'imposition sur les ressources, contributions fédérale et provinciale confondues, de 25 % prévu pour 2011. Étant donné l'envergure du projet, cette différence de 2,5 % correspond à un montant de près de 40 M\$.

GRAPHIQUE 2 Impôt à payer au Québec selon le secteur d'activité économique (en %)



Note : Les pourcentages présentés se rapportent à un total de 3 049 millions de dollars.

Source : Ministère des Finances (Québec) et Ministère du Revenu (Québec), *Statistiques fiscales des sociétés – Année d'imposition 2005*, octobre 2009, p. 25.

x Ces prévisions quant aux taux effectifs des redevances seraient certainement différentes si elles étaient révisées en fonction de la récente révision du régime des droits miniers.

D'ailleurs, lorsque comparée à d'autres secteurs industriels, l'industrie minière dans son ensemble est celle dont la contribution aux coffres de l'État est la moindre en matière d'impôt sur le revenu des sociétés. Tel que l'indique le Graphique 2, en 2005, le secteur minier contribuait pour 1,5 % du total de l'impôt sur le revenu des sociétés à payer au Québec, tandis que le secteur agricole contribuait pour 2,1 % et le secteur de la construction, pour 6,1 %y. Cela même si le revenu aux fins de l'impôt du secteur minier comptait pour 5,4 % de celui de l'ensemble des secteurs d'activité économique cette même année37.

En somme, comme dans l'ensemble du Canada, nous constatons que les avantages liés au secteur québécois des mines métallifères en matière d'emploi et de contribution au PIB diminuent considérablement au fil des années. S'il y a, par contre, augmentation des contributions aux finances publiques par les sociétés minières de métaux, cela ne correspond pas nécessairement à un bénéfice considérable pour la société, étant donné l'important crédit d'imposition global alloué au secteur, l'insuffisance des redevances versées par les entreprises, vus leur performance économique et les taux en vigueur, et une contribution relativement faible du secteur au chapitre de l'impôt sur le revenu des sociétés – la moins importante de tous les secteurs industriels du Québec. Globalement donc, les apports du secteur des minerais métalliques à l'économie québécoise s'avèrent plutôt maigres. Voyons maintenant si ces contributions suffisent à compenser les multiples coûts engendrés par cette industrie.

2.2.3 ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

Nous présentons, au Tableau 11, les ratios dépenses-retombées aux chapitres de l'emploi, de la contribution au PIB, et des contributions nettes des sociétés minières aux finances publiques du Québec.

D'abord, pour ce qui est de l'emploi, nous constatons que le ratio dépenses-retombées a connu une hausse de 41 % entre 2001–2002 et 2007–2008. Cela signifie que le coût en fonds publics pour chaque emploi généré dans le secteur a augmenté de près de moitié en six ans, passant de près de 11 000 \$ par emploi en 2001–2002 à un peu plus de 15 000 \$ par poste en 2007–2008. Inversement, le ratio retombées-dépenses a diminué de près du tiers (29 %) au cours de la même période, ce qui implique que le nombre d'emplois générés par dollar investi dans l'industrie a diminué au cours de ces six années. En effet, pour chaque tranche de 100 000 dollars de fonds publics investis dans le secteur, on entretenait 9 emplois en 2001 contre moins de 7 en 2007.

En ce qui a trait au PIB, le ratio dépenses-retombées de cet indicateur a augmenté de façon considérable entre 2001–2002 et 2007–2008. Il a en effet grimpé de 100 % au cours de cette période,

y Dans le Graphique 2, le secteur minier comprend les mines, les carrières et les puits de pétrole, et le secteur agricole englobe l'agriculture, les pêches et l'exploitation forestière.

ce qui signifie que le coût en fonds publics pour un retour de 1 \$ au PIB de l'industrie a doublé en six ans, passant de 0,12 \$ à 0,24 \$ cents entre 2001–2002 et 2007–2008. Le ratio retombées-dépenses, quant à lui, a fléchi de près de la moitié (48 %) durant cette même période. En effet, pour chaque dollar de fonds publics investis dans le secteur, les retours en matière de PIB sont passés de 8,07 \$ à 4,19 \$ entre 2001–2002 et 2007–2008.

TABLEAU 11 Ratios dépenses-retombées – Secteur des mines métallifères au Québec^z

	2001–2002	2007–2008	Variation
Dépenses (total des dépenses publiques en M\$ constants 2007)	106,1	157,3	48 %
Nombre d'emplois	9 788	10 299	5 %
PIB (en M\$ constants 2007)	856,9	658,6	-23 %
Retombées			
Contributions nettes aux finances publiques (en M\$ constants 2007)	50,3	104,9	108,5 %
Montant gouvernemental investi par emploi créé (en M\$ constants 2007)	10 844,4	15 277,7	41 %
Montant gouvernemental investi par dollar supplémentaire apporté au PIB (en M\$ constants 2007)	0,12	0,24	100 %
Montant gouvernemental investi par dollar généré en contributions nettes (en M\$ constants 2007)	2,11	1,50	-29 %

Source : Tableaux 6 et 8 de la présente étude.

Pour ce qui est des contributions aux finances de l'État, le ratio dépenses-retombées, contrairement à celui des autres indicateurs, diminue avec les années. En effet, 2,11 \$ étaient investis en 2001–2002 pour chaque dollar reçu en contributions à l'assiette fiscale, en regard de 1,50 \$ investi pour le même rendement en 2007–2008, ce qui constitue une baisse de près du tiers (29 %). À l'inverse, le ratio retombées-dépenses a augmenté de 41 % entre 2001–2002 et 2007–2008. Ainsi, pour chaque dollar investi dans le secteur, les contributions versées par l'industrie sont passées de 0,47 \$ en 2001–02 à 0,67 \$ en 2007–

2008. Cependant, notons que le ratio dépenses-retombées demeure supérieur à 1,5 durant les deux années à l'étude. Ainsi, malgré la diminution constante de ce ratio pendant six ans, le secteur des mines métallifères coûte tout de même 1,5 fois plus cher à la collectivité qu'il ne rapporte en impôts et en redevances. Qui plus est, les ratios dépenses-retombées seraient certainement beaucoup plus élevés si les dépenses publiques réellement encourues par le secteur, auxquelles fait allusion le Tableau 7, avaient toutes été incluses dans le calcul des coûts.

En résumé, au Québec, les coûts en dépenses publiques associés à l'industrie des mines métallifères ont augmenté au cours des dernières années, tandis que les bénéfices relatifs à l'emploi et au PIB ont chuté. De plus, les coûts relatifs à ces bénéfices sont en hausse, alors que les bénéfices relatifs à ces coûts diminuent au fil du temps. En contrepartie, il y a une augmentation régulière des retombées et du ratio retombées-dépenses associés aux contributions en redevances et en impôts, tandis que le ratio inverse en la matière diminue. Malgré ceci, tel que mentionné précédemment, les hausses des bénéfices à ce chapitre ne peuvent être considérées comme un réel avantage pour la société étant donné :

- un ratio dépenses-retombées au plan de ces contributions qui demeure élevé;
- l'ampleur des mesures fiscales offertes à l'industrie et non intégrées aux présents calculs;
- l'ampleur du taux global d'allègement fiscal dont jouit l'industrie;
- la faible proportion que représentent les redevances versées comparativement à la performance économique des sociétés et aux taux exigés;
- la piètre position du secteur minier, dernier de tous les secteurs industriels au chapitre de l'impôt sur le revenu.

Ces paramètres nous amènent à conclure que l'apport de l'industrie des mines métallifères à l'économie québécoise est aujourd'hui inférieur aux coûts qu'elle engendre. En d'autres termes, au plan économique, ce secteur coûte davantage qu'il ne rapporte au contribuable québécois.

2.3 AUTRES CONSIDÉRATIONS RELATIVES AUX COÛTS DE L'INDUSTRIE

On l'a dit, les coûts de l'industrie des mines métallifères considérés dans la présente étude ne représentent qu'une fraction du véritable prix économique de cette exploitation, puisque nous n'avons tenu compte que de certaines des dépenses directes et indirectes dans le secteur, ainsi que d'une partie des externalités négatives. Une analyse coûts-avantages plus globale tiendrait compte de coûts supplémentaires tels le passif environnemental des sites miniers contaminés (soit les coûts estimés de réhabilitation de tous les sites miniers contaminés, non encore défrayés par l'État), l'ensemble des externalités négatives associées au secteur et le financement par actions de

^z Dans le cas du Québec, nous avons calculé seulement les ratios pour les années 2001–2002 et 2007–2008, puisque que la plupart des données relatives aux dépenses publiques en 1995–1996 n'étaient pas disponibles.

l'industrie par les sociétés d'État³⁸. La prise en compte de ces éléments dans notre analyse aurait certainement fait en sorte de décupler les coûts associés à l'industrie.

On estime à approximativement 10 000 le nombre de sites miniers abandonnés ou orphelins au Canada³⁹. Ces sites posent de sérieux problèmes, notamment en matière d'environnement, de santé publique et de sécurité⁴⁰. Dans les cas où la société minière responsable d'un ancien site d'exploration ou d'exploitation ne peut être retracée, ou qu'elle est insolvable et ne peut prendre en charge les frais de restauration, leur coût incombe à l'État, tant au Québec que dans le reste du Canada⁴¹. Dans le cas des sites miniers abandonnés relevant du gouvernement fédéral, les coûts de restauration sont estimés entre 1 et 4 G\$⁴². La plupart de ces sites sont situés au nord du 60^e parallèle. Au Québec, en 2007, on dénombrait 345 sites miniers contaminés relevant du gouvernement provincial⁴³. Les coûts de restauration de ces sites au cours des prochaines années ont été évalués à 264 M\$ en date du 31 mars 2008⁴⁴. Il s'agit d'un montant inclus depuis récemment au total des passifs environnementaux comptabilisés dans les états financiers du gouvernement⁴⁵. Comme les contribuables québécois ont déjà versé 40 M\$ pour la réhabilitation des sites miniers abandonnés depuis 1990, les frais de restauration s'élèvent, au total, à un peu plus de 300 M \$⁴⁶.

Un autre coût échappant à la présente analyse est celui de l'ensemble des externalités négatives (mis à part une partie des dépenses publiques affectées à la réhabilitation des sites miniers), vu la difficulté de les comptabiliser. Par exemple, les coûts sociaux et environnementaux associés aux impacts sur la santé humaine ou à la détérioration des écosystèmes – et par conséquent à la dégradation des services écosystémiques qu'ils fournissent – s'avèrent exorbitants pour la société⁴⁷, mais sont rarement exprimés en termes monétaires. Les services écosystémiques (ou environnementaux) sont les bienfaits et ressources fournis par les écosystèmes naturels⁴⁸. Il s'agit, entre autres, des services de régulation (celle du climat et des niveaux d'eau, la purification de l'eau, la pollinisation, etc.) et des services d'approvisionnement (fourniture d'eau potable, de nourriture, de fibres, etc.). Or, deux des risques et impacts environnementaux associés aux activités minières sont la déforestation résultant des activités d'exploration et d'implantation de mines à ciel ouvert et la contamination par des métaux lourds de sources d'eau situées à proximité des sites miniers (attribuable, entre autres, au drainage minier acide^{aa} émanant des déchets rocheux)⁴⁹. Chaque année au Canada, de

5 à 10 millions d'hectares sont cédés à des fins d'exploration minière et 650 millions de tonnes de déchets rocheux sont produits par cette industrie⁵⁰. Ceci implique des répercussions environnementales directes importantes telles la déforestation et la contamination des cours d'eau, mais également des risques et des impacts indirects, notamment la dégradation des services écosystémiques fournis par les milieux forestiers et aquatiques touchés⁵¹. L'amplification des fluctuations des niveaux d'eau d'une rivière faisant partie d'un bassin versant déboisé et la détérioration de la santé faunique causée par l'acidification de l'habitat riverain constituent des coûts considérables au regard de la perte et du coût de remplacement de ces services de régulation et d'approvisionnement⁵². Malheureusement, à notre connaissance, aucune étude scientifique n'a encore analysé de façon exhaustive ces coûts sociaux et environnementaux associés au secteur minier canadien.

Enfin, notons que les corporations minières sont aussi soutenues financièrement par les fonds de pension publics. Ce « financement par actions » de l'industrie est puisé à même les cotisations que travailleuses et travailleurs versent à leur régime public de retraite. Par exemple, le journal *Ottawa Citizen* rapportait en 2006 que près de 100 M\$ sont placés par l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada dans trois corporations canadiennes productrices de minerais métalliques, soit Ivanhoe Mines Ltd., Glamis Gold (devenue Goldcorp Inc.) et Anvil Mining Ltd.⁵³. Au Québec, en 2007, le quart (25 %) des 20 plus grands bénéficiaires des investissements de la Caisse de dépôt et placement étaient des sociétés d'exploitation de ressources naturelles, incluant des sociétés minières, parmi lesquelles on retrouve l'entreprise Barrick Gold⁵⁴. La Caisse a notamment investi 40 M\$ en 2008 dans la minière Canadian Royalties, une société autrefois québécoise, qui a été acquise en novembre 2009 par une entreprise étatique chinoise⁵⁵. Malgré les retours sur investissements que procure l'industrie minière, il faut tenir compte des risques financiers encourus. À titre d'exemple, la Caisse a perdu 70 M\$ en 1997 à la suite des manœuvres frauduleuses de la part de la minière Bre-X Minerals Ltd⁵⁶. Il importe également de considérer les coûts de ces investissements au plan humain et environnemental, sachant que certaines des entreprises multinationales minières où investissent les gestionnaires de fonds de pension publics ont été associées, à divers degrés, à des cas d'abus de droits de la personne, de droits territoriaux, ainsi qu'à divers cas de dommages environnementaux dans leurs opérations à l'étranger⁵⁷.

aa Le drainage minier acide survient lorsque des déchets rocheux, communément appelés déchets stériles, libèrent, par contact avec l'air ou l'eau, de l'acide sulfurique, lequel dissout les métaux contenus dans la roche, tels le plomb, le zinc, l'arsenic et le mercure. Cela entraîne l'acidification et la contamination aux métaux lourds des sources d'eau potable tant souterraines que de surface, ainsi que la détérioration des milieux aquatiques situés à proximité des sites miniers. (Winfield et al., *Looking Beneath the Surface: An Assessment of the Value of Public Support for the Metal Mining Industry in Canada*, Pembina Institute

& Mines Alert Canada, 2002, p. 3; Mines Alert Canada, *The Boreal Below : Mining Issues and Activities in Canada's Boreal Forest Region*, 2001, p. 23).

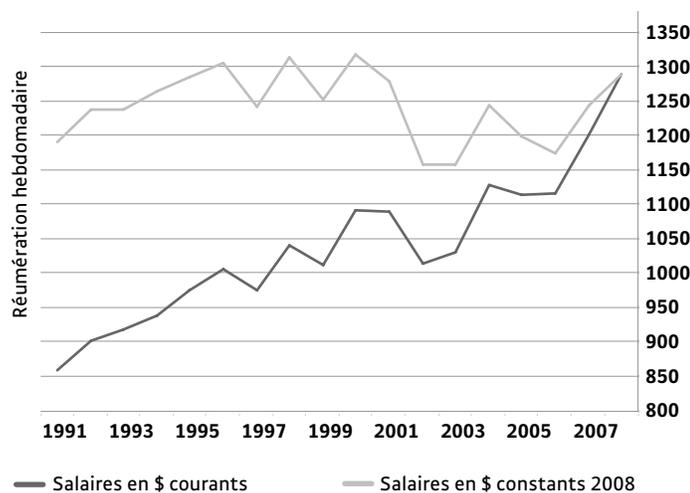
Chapitre 3

Analyse des enjeux socio-économiques associés à l'emploi dans l'industrie des mines métallifères

Outre le nombre d'emplois qu'elle crée, l'industrie minière allègue que les conditions de travail du secteur sont excellentes et qu'il s'y pratique une inclusion enviable des groupes minoritaires⁵⁸. Analysons maintenant l'ampleur véritable de ces bénéfices.

3.1 RÉMUNÉRATION, SANTÉ ET SÉCURITÉ

GRAPHIQUE 3 Rémunération hebdomadaire moyenne de l'extraction de minerais métalliques au Canada (excluant heures supplémentaires)



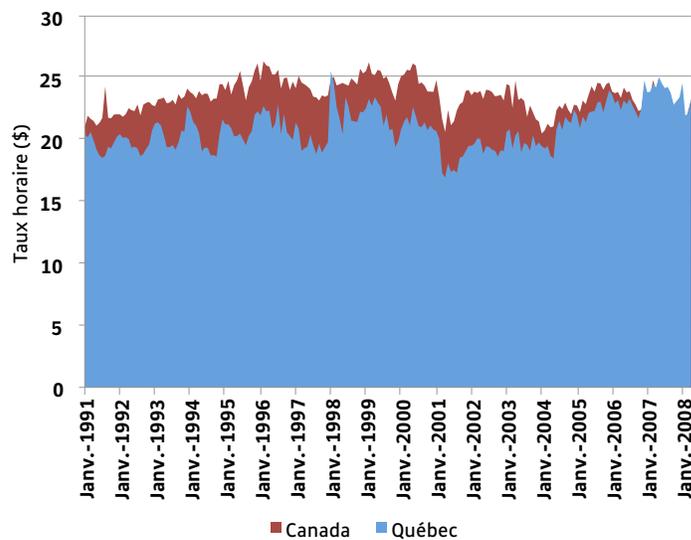
Sources : Statistique Canada, *Tableau 281-0027 : Rémunération hebdomadaire moyenne (l'EERH), estimations non désaisonnalisées, selon le type d'employé, pour une sélection d'industries selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), annuel (dollars), CANSIM, 2009*; Banque du Canada, *Feuille de calcul de l'inflation, 2009*.

Au chapitre de la rémunération, le secteur des mines métallifères semble offrir des conditions intéressantes. Le salaire hebdomadaire moyen, en particulier pour ce qui est des activités d'extraction de minerais métalliques, s'élevait à 1 291 \$ en 2008, soit 64 % de plus que la rémunération hebdomadaire moyenne pour l'ensemble des industries au pays, qui était alors de 787 \$⁵⁹. Toutefois, les salaires du secteur sont marqués par une instabilité considérable ces dernières années. En effet, comme on peut le constater au Graphique 3, la rémunération dans l'industrie des mines métallifères (en dollars courants) a connu des fluctuations importantes, particulièrement entre 1996 et 2006. Durant cette période, la rémunération a diminué à quatre reprises, soit en 1997, 1999, 2002 et 2005. Par ailleurs,

même si la rémunération hebdomadaire en dollars courants semble globalement s'accroître avec les années, elle ne s'ajuste pas adéquatement à l'inflation d'une année à l'autre. En effet, si l'on considère la rémunération en dollars constants de 2008, on constate des fluctuations importantes entre 1996 et 2000, et même une tendance à la baisse entre 2000 et 2006.

Au Québec, bien que les salaires dans l'industrie soient aussi intéressants, le taux horaire moyen est demeuré inférieur à la moyenne canadienne durant 16 ans (de 1991 à 2007), ce qu'illustre le Graphique 4.

GRAPHIQUE 4 Variation mensuelle de la rémunération horaire moyenne dans le secteur de l'extraction de minerais métalliques



Source : Statistique Canada, *Tableau 281-0029 : Rémunération horaire moyenne des salariés rémunérés à l'heure (l'EERH), estimations non désaisonnalisées, pour une sélection d'industries selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), mensuel (dollars), CANSIM, 2009d*.

En ce qui a trait aux conditions de santé et de sécurité dans l'industrie, elles sont moins enviables que ce que laissent croire certains industriels du secteur. Selon le Centre d'étude des niveaux de vie, « l'industrie où il était le plus dangereux de travailler [au Canada] pendant la période 1996-2005 est l'extraction minière et de gaz (49,9 décès par 100 000 travailleurs ou 1 sur 2 000) »⁶⁰. En comparaison, l'industrie de la construction, au cours de la même période, arrivait au 5^e rang des métiers les plus dangereux avec 20,6 décès pour chaque 100 000 travailleurs et travailleuses, l'équivalent de 1 décès pour 4 900 personnes⁶¹. Au Québec, selon la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), on a enregistré au total, entre 1997 et 2006, 2 977 lésions avec absence (incluant des lésions par accident ou maladie) dans le secteur de l'extraction des minerais métalliques⁶². Dix de ces lésions ont entraîné des décès⁶³. Au cours de la même période, le secteur de la construction de bâtiments à usage industriel, commer-

cial et institutionnel faisait état de 2 034 lésions, dont un seul décès⁶⁴. L'industrie de l'extraction métallifère causait donc 46 % plus de lésions et neuf fois plus de décès que l'industrie de la construction non résidentielle, cette dernière étant pourtant reconnue pour ses risques importants en matière de santé et de sécurité.

3.2 REPRÉSENTATION DES GROUPES NON TRADITIONNELS

En ce qui a trait à l'embauche des groupes minoritaires, l'industrie des mines métallifères accuse une assez piètre performance. Selon le Conseil d'adaptation et de formation de l'industrie minière, les groupes dits « non traditionnels » dans ce secteur, soit les femmes, les Autochtones et les minorités visibles, y demeurent aujourd'hui sous-représentés⁶⁵.

Le secteur minier demeure une industrie à prédominance largement masculine⁶⁶. En 2006, les femmes occupaient seulement 12,9 % des emplois dans le secteur de l'extraction de minerais métalliques au Canada, alors qu'elles représentaient 47,3 % de la population « occupée »^{ab} au pays⁶⁷. La même situation prévalait au Québec cette année-là⁶⁸. Les femmes sont particulièrement sous-représentées dans les activités relevant de la production primaire au sein du secteur⁶⁹. Le Tableau 12 montre la proportion d'employé-es, selon le sexe, en 2006 pour une sélection de professions au sein de l'industrie de l'extraction minière. On constate notamment que seulement 2,2 % des mineur-es d'extraction et de préparation au Canada, et 0,7 % de ces travailleurs et travailleuses au Québec, étaient des femmes, comparativement à une présence féminine de plus de 60 % dans les activités de finances et d'administration de la même industrie, au Québec comme au Canada.

Pour leur part, les travailleurs et travailleuses autochtones ne représentent que 6,3 % de l'ensemble de la main-d'œuvre du secteur de l'extraction des minerais métalliques au Canada^{ac}, ⁷⁰. Ce taux de représentation pourrait être considéré comme plutôt satisfaisant puisque, sur l'ensemble de la main-d'œuvre canadienne, seulement 2,1 % sont des travailleurs et travailleuses autochtones⁷¹. Cependant, la main-d'œuvre autochtone est sous-représentée dans les professions hautement qualifiées au sein de l'industrie, la grande majorité de ces travailleurs et travailleuses étant embauché-es pour des emplois d'entrée ne requérant aucun titre de compétence⁷². De plus, si l'on considère plus spécifiquement les régions minières, où les communautés autochtones sont généralement plus présentes, la situation est bien pire. Selon une étude réalisée en collaboration avec l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, 80 % des entreprises minières n'embauchaient aucun travailleur autochtone dans cette

région en 2006⁷³, malgré que la population y compte près de 5 % d'Autochtones⁷⁴. Selon la même étude, outre les secteurs de la foresterie, du transport et de la construction, « les Autochtones sont très peu présents sur le marché du travail du secteur privé »⁷⁵ de l'Abitibi-Témiscamingue, y compris le secteur minier. En outre, au Québec, les travailleurs et travailleuses autochtones sont sous-représenté-es tant dans les catégories de la gestion que parmi celles des professions et des métiers⁷⁶.

TABLEAU 12 Professions dans l'industrie de l'extraction minière selon le sexe (2006)

Profession	CANADA		QUÉBEC	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Mineur-es d'extraction et de préparation, mines souterraines	97,8 %	2,2 %	99,3 %	0,7 %
Surveillant-es de l'exploitation des mines et des carrières	95,3 %	4,7 %	94,3 %	5,7 %
Manœuvres des mines	90,1 %	9,9 %	91 %	10 %
Gestion	87 %	13 %	89 %	11 %
Finances et administration	33,9 %	66,1 %	36,7 %	63,3 %
Toutes les professions du secteur de l'extraction minière	86,9 %	13,1 %	87,1 %	12,9 %

Sources : Statistique Canada, *Recensement de la population de 2006, Produit no 97-559-XCB2006011*, 2006; Statistique Canada, *Recensement de la population de 2006, Produit no 97-564-XCB2006005*, 2006.

Adapté de : Conseil d'adaptation et de formation de l'industrie minière, *Prospecter l'avenir – Relever le défi des ressources humaines dans l'industrie canadienne des minéraux et des métaux*, 2005, p. 51.

Note : Ce tableau fait état des professions de toute l'industrie de l'extraction minière, minerais métalliques et non métalliques confondus.

Pour ce qui est de la proportion de membres de minorités visibles œuvrant dans le secteur de l'extraction métallifère, elle atteignait, en 2006, 3,5 % au Canada et 1 % au Québec⁷⁷. Ces taux de représentation sont respectivement 4 et 7 fois inférieurs à ceux qui prévalent dans l'ensemble de la main-d'œuvre canadienne et provinciale. En effet, le taux de représentation des personnes appartenant à des minorités visibles dans l'ensemble de la main-d'œuvre s'élevait cette année-là à 14,3 % à l'échelle du Canada et à 7,2 % au Québec⁷⁸.

En somme, les bénéfices économiques et sociaux relatifs à l'emploi dont se targue l'industrie des mines métallifères s'avèrent plutôt modestes au plan des conditions de travail et, surtout, de la représentation des groupes non traditionnels. En effet, malgré une rémunération intéressante, les salaires

ab Selon la définition de Statistique Canada, la population occupée correspond à l'ensemble des personnes exerçant un emploi ou exploitant une entreprise.

ac À moins que l'année ne soit indiquée, toutes les statistiques dans ce paragraphe sont pour l'année 2001.

hebdomadaires dans ce secteur semblaient instables au cours des dernières années et, de surcroît, n'arrivaient pas à suivre le pas du taux d'inflation. De plus, l'industrie minière était considérée, au cours des dernières années, comme l'industrie la plus dangereuse au Canada en matière de santé et de sécurité. Au Québec, le secteur de l'extraction des mines métallifères faisait état de conditions de santé et sécurité considérablement plus risquées que celles du secteur de la construction non résidentielle. En outre, les femmes et les Autochtones étaient sous-représentés dans le secteur, particulièrement dans les activités de production primaire pour les premières, et dans les professions qualifiées pour les seconds. Peu de travailleurs et de travailleuses autochtones étaient d'ailleurs embauchés à l'échelle des régions minières au Québec. La représentation des membres de minorités visibles dans le secteur laissait également à désirer, celle-ci affichant un taux nettement inférieur à ce que l'on observe dans l'ensemble de la main-d'œuvre, au Canada comme au Québec.

Analysons maintenant les coûts environnementaux et sociaux associés au cadre légal régissant l'industrie des mines métallifères.

Chapitre 4

Répercussions d'un cadre légal libéral dans l'industrie minière

Les promoteurs de l'industrie minière mettent généralement de l'avant l'importance de s'en tenir à une législation minimale dans le secteur, afin de pouvoir entretenir un environnement favorable à l'investissement dans l'industrie⁷⁹. Pour eux, un plus grand rôle de l'État dans le secteur rend tout territoire moins attrayant pour l'investissement minier, ce qui, en termes d'opportunités économiques, serait désavantageux pour les collectivités concernées⁸⁰. Un cadre juridique rigoureux, en ce qui a trait à l'environnement, par exemple, représente pour ces acteurs une ingérence capricieuse et arbitraire du gouvernement dans leurs activités, d'autant plus que l'industrie minière déploierait déjà, à les en croire, des efforts considérables en matière de responsabilité environnementale et sociale⁸¹. Comme nous l'avons mentionné, notre analyse nous mène à conclure que du point de vue socio-économique, des politiques économiques favorables à l'investissement minier s'avèrent plutôt désavantageuses pour l'État et la collectivité. Étant donné qu'un cadre légal plutôt permissif était en vigueur au cours de la période à l'étude, nous pouvons également assumer qu'une libéralisation de la législation n'a pas apporté les bénéfices économiques escomptés. Analysons maintenant, plus qualitativement, les répercussions de nature environnementale et sociale associées à un cadre légal accommodant pour le secteur.

4.1 CANADA

4.1.1 LÉGISLATION MINIÈRE FÉDÉRALE

Au Canada, la législation minière fédérale s'applique aux terres publiques de compétence fédérale, ce qui inclut une portion importante des territoires canadiens, ainsi que les parcs nationaux, les réserves autochtones, les eaux navigables et les eaux où le poisson et son habitat se voient potentiellement affectés par les effluents miniers⁸². Les ressources minérales situées dans le reste des terres publiques sont soumises à la réglementation des gouvernements provinciaux et territoriaux correspondants⁸³.

La réglementation minière à l'échelle fédérale est assurée par le ministère des Ressources naturelles (RNCan), le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC), Environnement Canada (EC) et Pêches et Océans Canada (MPO)⁸⁴. Trente-trois lois et règlements régissant l'industrie minière étaient en vigueur en 2005 à l'échelle fédérale, relevant de la responsabilité de RNCan et d'AINC⁸⁵. Certaines des autres lois fédérales s'appliquant au secteur minier relèvent du MPO et

d'EC, comme la *Loi sur les pêches* et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*⁸⁶.

La *Loi sur les pêches* protège le poisson ainsi que son habitat des activités minières partout au Canada, par le *Règlement sur les effluents des mines de métaux*⁸⁷. Ce règlement prescrit des limites maximales de concentration de substances nocives (comme l'arsenic, les métaux lourds et les matières en suspension) dans les rejets miniers déversés dans les eaux fréquentées par le poisson⁸⁸. Le Règlement s'applique, entre autres, aux mines métallifères en opération au Canada ayant un « débit d'effluent supérieur à 50 m³ par jour » et rejetant les substances nocives visées par le Règlement, ce qui équivalait en 2008 à environ une centaine de mines⁸⁹.

Quant à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, elle vise à assurer l'examen attentif des impacts environnementaux d'un projet avant toute prise de décisions sur sa mise en œuvre. Cette loi vise aussi à favoriser la participation du public au processus d'évaluation⁹⁰. Les projets assujettis à la procédure fédérale d'évaluation environnementale sont, entre autres, ceux dont une autorité fédérale est le promoteur, ceux financés par une autorité fédérale, ou encore ceux situés sur un territoire administré par le gouvernement fédéral⁹¹. Cette procédure consiste en une série d'évaluations environnementales dont l'ampleur s'accroît avec l'importance des risques environnementaux anticipés. Les projets assujettis à la procédure doivent d'abord être soumis à un examen préalable, qui aide à déterminer les impacts envisagés, les modifications à apporter au projet et l'assujettissement de celui-ci au reste de la procédure⁹². Les projets susceptibles d'engendrer des impacts négatifs importants sont alors soumis à des études approfondies et ultimement, dans certains cas, à une commission d'examen. Il s'agit d'une étape où le promoteur du projet doit réaliser une étude complète d'impacts sur l'environnement selon les directives d'une commission indépendante, étude qui est ensuite soumise à des audiences publiques⁹³. Dans le cas des mines métallifères, les « vastes projets d'exploitation minière » (mines ayant une productivité de 3 000 tonnes ou plus de minerai par jour) doivent obligatoirement être soumis à une étude approfondie⁹⁴.

Malgré cet encadrement légal apparemment imposant et rigoureux des activités minières, une trop grande flexibilité grève certaines lois et règlements fédéraux régissant le secteur.

Le *Règlement sur les effluents des mines de métaux* (REMM), par exemple, a été modifié en 2002, avec des répercussions environnementales significatives pour les milieux aquatiques au Canada. L'introduction de l'Annexe 2 au Règlement a ouvert la porte à la possibilité, pour des entrepreneurs miniers, de demander que des milieux aquatiques soient reclassifiés en tant que « dépôts de résidus miniers », reclassification conditionnelle à un processus d'amendement du REMM ainsi qu'à des consultations publiques⁹⁵. Les milieux aquatiques ainsi désignés ne sont plus protégés aux termes du REMM, ce qui

fait en sorte que les entreprises productrices de minerai métallique peuvent y rejeter des déchets rocheux ou des effluents toxiques sans traitement préalable⁹⁶. Les premières reclassifications ont eu lieu en 2006, lorsque l'entreprise Aur Resources Inc. a été autorisée à déverser ses déchets toxiques dans deux lacs situés au centre de Terre-Neuve, dans le cadre de son projet Duck Pond d'exploitation de cuivre et de zinc⁹⁷. Ces milieux aquatiques abritaient, entre autres, des saumons de l'Atlantique, des truites de ruisseau, des loutres, et certaines espèces de gibier d'eau⁹⁸. En 2008, quatre autres plans d'eau ont été ajoutés à la liste de l'Annexe 2, et huit autres promoteurs sont en attente d'une décision dans ce dossier⁹⁹.

Quant à la procédure d'évaluation environnementale fédérale, l'examen le plus rigoureux prévu ne s'applique qu'à un nombre restreint de projets. Par exemple, en 2007–2008, 3 916 projets ont fait l'objet d'un examen préalable, mais seulement 13 ont été soumis à des études approfondies et 4 ont atteint l'étape de la commission d'examen¹⁰⁰. De plus, cette même année, pour les 919 projets relevant de la responsabilité d'AINC (qui a juridiction sur bon nombre de projets miniers dans les territoires canadiens) et ayant subi un examen préalable, une seule et unique étude approfondie a été initiée, et aucun projet n'a eu droit à une commission d'examen¹⁰¹.

Par ailleurs, on a vu arbitrairement exemptés du processus certains projets qui auraient dû être soumis à des évaluations exhaustives en vertu du *Règlement sur la liste d'étude approfondie*. Ce fut le cas, par exemple, du projet d'exploitation d'or et de cuivre Red Chris, en Colombie-Britannique. Les autorités fédérales responsables, notamment le MPO et RNCAN, avaient d'abord décidé d'assujettir le projet à une étude approfondie, puisque son taux de production s'élevait à 30 000 tonnes de minerai par jour, soit 10 fois plus que le seuil devant déclencher une telle étude¹⁰². Mais en 2004, les ministères en cause ont décidé que la mine ne requerrait plus ce genre d'évaluation mais simplement un examen préalable, affirmant que la portée du projet à évaluer se limitait à l'aire du dépôt des résidus miniers, plutôt qu'à la mine comme telle et à son usine de transformation¹⁰³. En 2008, à la suite d'une poursuite judiciaire intentée en Cour fédérale par Mines Alerte Canada pour exiger une étude complète du projet et dont la décision favorable avait ensuite été contestée, la Cour d'appel du Canada a statué que les ministères en cause sont en droit de déterminer la portée du projet sous évaluation. La Cour d'appel a donc conclu que le projet minier Red Chris ne devait subir ni étude approfondie ni consultation publique¹⁰⁴. Cette affaire a été portée en Cour suprême en octobre 2009, et celle-ci a finalement rendu un jugement favorable à Mines Alerte en janvier 2010¹⁰⁵. Le plus haut tribunal du pays a statué que le gouvernement avait violé la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, censée promouvoir le développement durable, en ne considérant pas le projet minier dans son intégrité, pour plutôt le fractionner afin d'éviter une évaluation

environnementale rigoureuse¹⁰⁶. La Cour a également conclu que le gouvernement avait agi illégalement en évacuant les consultations publiques du processus d'évaluation¹⁰⁷.

Cette cause est significative pour plusieurs raisons. D'abord, la décision aura une incidence sur des projets miniers similaires, puisque la Cour a jugé que l'ensemble de ces projets devront être évalués tels que soumis par le promoteur, sans que le gouvernement puisse en réduire la portée¹⁰⁸. Un jugement contraire aurait pu faire en sorte que très peu de projets fassent l'objet d'une évaluation environnementale approfondie. La délimitation de la portée de ces exploitations et donc l'assujettissement ou non des projets miniers à une évaluation rigoureuse aurait en effet relevé de l'arbitraire gouvernemental, plutôt que des critères prévus au *Règlement sur la liste d'étude approfondie*¹⁰⁹. Des projets miniers d'envergure à productivité élevée, présentant des risques environnementaux considérables, auraient alors pu éviter toute évaluation exhaustive, et le public aurait pu être exclu du processus évaluatif. Ce cas démontre l'énorme marge de manœuvre que détenaient les autorités fédérales, avant le jugement de la Cour suprême, dans l'interprétation et la mise en application de la législation environnementale applicable aux projets miniers. Il témoigne également des efforts considérables que doivent parfois mener les organisations de la société civile pour contraindre le secteur minier au respect des lois environnementales existantes. Cette situation met ainsi en évidence la faiblesse de cette législation quant à son pouvoir contraignant véritable.

4.1.2 PRINCIPE DE « FREE ENTRY »

Pour bien comprendre les limites de la législation environnementale face à l'industrie minière, il est nécessaire de s'attarder au principe de « free entry », ou de libre accès à la ressource minière, sur lequel se base le cadre légal minier fédéral.

Au Canada, les premières lois basées sur le principe de libre accès à la ressource minière datent de l'époque de la ruée vers l'or au milieu du 19^e siècle et s'inspiraient notamment de la législation minière californienne de l'époque¹¹⁰. Cette dernière est née dans un contexte d'absence d'autorité étatique et de lois sur les activités minières (après la fin de la guerre contre le Mexique en 1848), où mineurs et prospecteurs créaient leur propre système de droits et d'obligations quant à l'accès au territoire¹¹¹. Ce système, bien entendu favorable aux intérêts des mineurs, est devenu la norme avec le temps et a fini par être intégré à la législation minière californienne¹¹². Aujourd'hui, au Canada, le principe de « free entry » est encore bel et bien présent dans la législation fédérale, spécialement dans le cas du *Règlement sur l'exploitation minière dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut*^{ad, 113}. Ce principe confère à tout prospecteur autorisé, en échange de très peu de contraintes, le droit d'accéder librement au territoire à des

ad Anciennement le *Règlement sur l'exploitation minière au Canada*.

fins de prospection, la possibilité de s'approprier un territoire par jalonnement^{ae, 114} et d'y acquérir des droits imprescriptibles, ainsi que la garantie de pouvoir explorer librement les terres et exploiter tout minerai découvert¹¹⁵. De plus, ce système de libre accès divise les droits territoriaux en droits de surface et du sous-sol¹¹⁶. Même si une personne est propriétaire d'un terrain et que des activités agricoles, touristiques ou autres y ont lieu, toute autre personne ou société est en droit de s'en approprier le sous-sol à des fins d'exploration minière¹¹⁷. Et malgré une éventuelle incompatibilité entre les activités extractives prévues et les usages de surface du territoire, le détenteur des droits de surface (soit le propriétaire foncier) a l'obligation d'en céder l'accès aux fins d'exploration et d'exploitation des ressources¹¹⁸.

Par ailleurs, les sociétés minières jouissent d'un accès quasi-illimité aux terres publiques pour leurs activités d'exploration. En effet, à l'exception de certains territoires qui en sont soustraits^{af}, l'ensemble des terres sont considérées comme «ouvertes au jalonnement»¹¹⁹. Ainsi, dès qu'un individu ou une société satisfait aux conditions minimales prescrites par la loi et une fois un territoire désigné par jalonnement (ou virtuellement, par simple désignation sur carte), l'attribution d'un *claim* (ou titre d'exploration minière) ne peut être refusée et AINC doit l'enregistrer¹²⁰. De la même façon, un bail à des fins d'exploitation ne peut être refusé au propriétaire d'un *claim*, si les conditions minimales sont respectées¹²¹. Les titres d'exploration et d'exploitation minière sont d'ailleurs pratiquement inaliénables. Il s'avère plutôt difficile de révoquer ces titres, le gouvernement pouvant se retrouver contraint de compenser les titulaires s'il tente de prévenir le développement minier sur des territoires ayant été attribués¹²². De plus, aucune procédure d'évaluation des effets environnementaux ou sociaux ou procédure de consultation publique ne peut avoir lieu *avant* la désignation sur carte ou par jalonnement d'un terrain ou l'acquisition d'un titre minier (qu'il s'agisse d'un *claim* ou d'un bail minier)¹²³. Ces procédures d'évaluation et de consultation ne peuvent être déclenchées que plus tard, après l'obtention de ces titres. Par exemple, un propriétaire foncier ne peut généralement pas exprimer ses préoccupations face à la délivrance d'un *claim* sur son territoire avant la délivrance d'un tel titre.

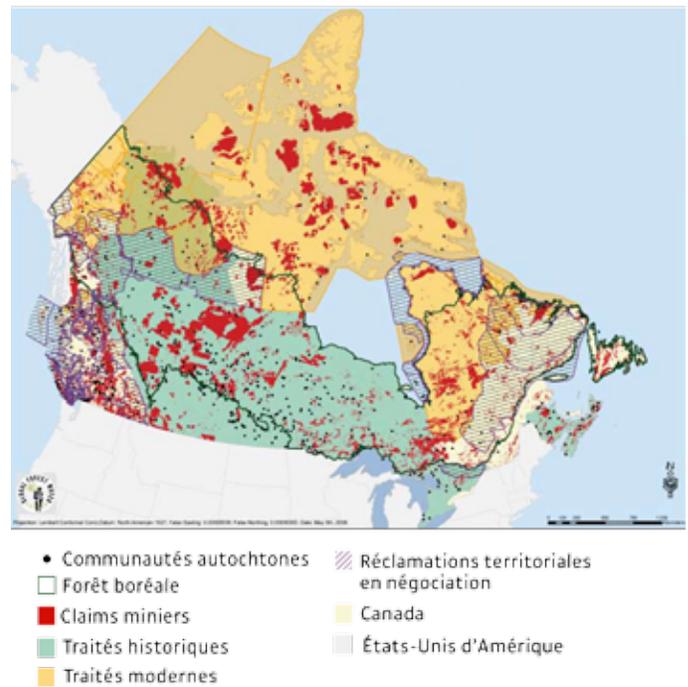
Ces dispositions légales propres au système de «free entry» limitent grandement les pouvoirs discrétionnaires du gouvernement en ce qui concerne l'usage ou l'aménagement du territoire¹²⁴. Cela suscite non seulement des conflits avec des propriétaires fonciers, mais également des conflits d'usage

ae Délimitation physique du terrain au moyen de bornes.

af Par exemple des cimetières, des terres où un *claim* ou un bail minier ont déjà été octroyés, des terres déclarées inaliénables par le gouverneur ou la gouverneure du Canada à des fins publiques, ou encore des terres faisant l'objet d'une interdiction de jalonner prévue dans un accord sur des revendications territoriales.

concernant la création de nouvelles aires protégées, ou encore des disputes liées aux droits et aux revendications territoriales de communautés autochtones, spécialement là où il existe des réclamations non réglées ou en négociation¹²⁵. Tel qu'on peut le voir sur la graphique 5, les zones de conflits potentiels sont considérables, si l'on en juge selon le nombre de cas où des *claims* (en rouge) se superposent à des revendications territoriales en négociation (en ombragé), et considérant que les titres miniers sont alloués sur la grande majorité de ces territoires sans restrictions majeures et sans consultation préalable des communautés autochtones concernées¹²⁶.

GRAPHIQUE 5 Revendications territoriales en négociation et *claims* miniers octroyés au Canada



Tiré de : International Boreal Conservation Campaign et Initiative boréale canadienne, *Graphique*, 2008, p. 5.

Bien entendu, certains ajustements juridiques ont été apportés à l'exercice des droits autochtones au cours des dernières années à l'échelle fédérale, avec des répercussions sur les activités minières en terres revendiquées¹²⁷. Par exemple, dans les années 1980, des droits ancestraux et des droits issus de traités ont été reconnus dans la constitution canadienne¹²⁸. Dans certains cas, l'interprétation de ces droits a permis l'arrêt de travaux d'exploration¹²⁹. De plus, certains litiges portés devant la Cour suprême du Canada ont établi des précédents qui réaffirment l'obligation de consulter et d'accommoder les communautés autochtones avant tout octroi de droits de développement sur leur territoire¹³⁰. Malgré ces avancées juridiques, le système de «free entry» empêche toujours de protéger efficacement les

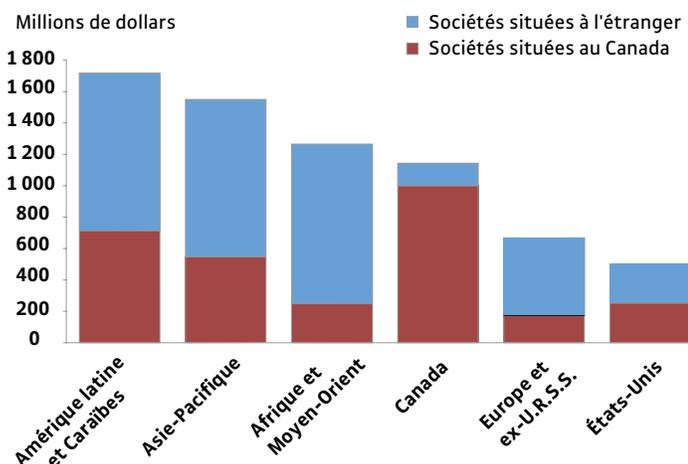
droits des collectivités autochtones face au développement minier. La législation minière en place, basée sur le principe de libre accès à la ressource, n'établit aucune exigence de consentement préalable, libre et éclairé des communautés concernées, au moment critique de l'acquisition des claims¹³¹. La législation fédérale ne permet pas non plus, comme on l'a dit, de retirer des titres miniers une fois octroyés, ni de soustraire des terres (à certaines exceptions près) à des fins d'aménagement et de planification territoriale¹³². Le principe de « free entry » entre donc en contradiction avec les droits ancestraux et de consultation préalable des communautés autochtones.

Un tel cadre législatif, bien qu'il ait été compréhensible dans le contexte de la ruée vers l'or au 19^e siècle, n'est plus adapté aux réalités du monde actuel. Il déroge aux préoccupations et exigences d'aujourd'hui, notamment en ce qui a trait au respect des droits des citoyen-nes et des collectivités, ainsi qu'à la responsabilité environnementale et sociale de l'État.

4.1.3 ENCADREMENT DES PROJETS MINIERES CANADIENS À L'ÉTRANGER

Des lacunes existent également en ce qui a trait au contrôle juridique des projets miniers canadiens menés à l'étranger. Au Canada, il n'existe pour le moment aucun mécanisme juridique permettant de sanctionner l'irresponsabilité sociale ou environnementale des entreprises d'ici œuvrant hors de nos frontières¹³³.

GRAPHIQUE 6 Budgets d'exploration des grandes sociétés^{ag} à l'échelle mondiale, par région choisie (2006)



Tiré de : Brassard, Sylvie, *La présence de l'industrie minière canadienne dans le monde*, Chap. 7 de *l'Annuaire des minéraux du Canada 2006, 2007*, p. 7-4.

Le Canada est pourtant le chef de file en matière d'investissements miniers dans le monde. En effet, 40 % des activités

^{ag} Sociétés ayant des budgets à l'échelle mondiale d'au moins 3,4 M\$ pour l'exploration de métaux précieux, de métaux communs et de diamants.

mondiales d'exploitation dans ce domaine sont menées par des sociétés minières canadiennes, qui détiennent près de 3 500 propriétés d'exploration et d'extraction à l'étranger¹³⁴. De plus, plus de la moitié (54 %) des plus grandes sociétés minières au monde sont basées au Canada. Le budget d'exploration de ces compagnies s'élevait à 2,9 G\$ en 2006, en hausse de 53 % par rapport aux dépenses d'exploration réalisées en 2005 (1,9 G\$)¹³⁵. L'Amérique latine demeure d'ailleurs le premier choix d'investissement international de ces sociétés canadiennes (voir Graphique 6) : elles y détiennent plus de 1 200 propriétés minières (soit 35 % des propriétés canadiennes à l'étranger). Les sociétés canadiennes y ont dépensé plus du tiers (37 %) de leurs budgets d'exploration outre-mer, et c'est là qu'on trouve 44 % de leurs actifs miniers^{ah} internationaux¹³⁶.

Cette présence disproportionnée des sociétés minières canadiennes au niveau international coïncide avec de nombreux cas d'irresponsabilité sociale et environnementale, tant en Amérique latine qu'en Afrique et en Asie¹³⁷. Les projets Pascua Lama au Chili et en Argentine de la minière canadienne Barrick Gold Corp., Mirador de Corriente Resources Inc. en Équateur, Marlin de Goldcorp Inc. au Guatemala, El Dorado de Pacific Rim Mining Corp. au Salvador, Cerro San Pedro de New Gold Inc. au Mexique, Bulyanhulu de Barrick Gold Corp. en Tanzanie et Canatuan de TVI Pacific Inc. aux Philippines, ne sont que quelques exemples de projets miniers canadiens suscitant la controverse¹³⁸. Ces projets miniers, tant d'exploration que d'exploitation de minerais métalliques sont réputés avoir provoqué des dommages environnementaux, des conflits sociaux et des abus de droits de la personne bien documentés¹³⁹. Ces impacts socio-environnementaux vont de la pollution et de l'épuisement des sources d'eau potable aux conflits territoriaux avec des communautés autochtones et paysannes locales. Dans les cas répertoriés, des déplacements forcés, de l'intimidation et des attaques contre les opposants aux projets miniers sont également rapportés. La militarisation des régions concernées est également devenue un enjeu important¹⁴⁰.

Bien entendu, il existe des codes de conduite corporatifs qui incitent à la responsabilité sociale des entreprises canadiennes. Par exemple, le gouvernement canadien souscrit aux Principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) à l'intention des entreprises multinationales. En outre, plusieurs sociétés minières canadiennes adhèrent au Pacte mondial des Nations unies, qui encourage les entreprises à mettre en application

^{ah} Les actifs miniers désignent des « immobilisations corporelles et les biens miniers des sociétés minières canadiennes, tels qu'ils sont rapportés dans leurs états financiers consolidés vérifiés annuels. Les immobilisations corporelles se composent des bâtiments et des équipements miniers, alors que les biens miniers comprennent les propriétés minières, les mines en exploitation et les dépenses d'exploration capitalisées. » (Brassard, Sylvie, *La présence de l'industrie minière canadienne dans le monde*, Chap. 7 de *l'Annuaire des minéraux du Canada 2006, 2007*, p. 7.1.)

des principes universels en matière de droits de la personne, de normes du travail et d'environnement¹⁴¹.

Mais selon certains chercheurs et chercheuses et plusieurs organismes de la société civile, un grave problème tient au fait que ces codes de responsabilité sociale sont strictement volontaires et n'ont aucune valeur contraignante pour les entreprises, ce qui en restreint la portée advenant des violations de leurs principes éthiques¹⁴². Leur efficacité est donc souvent contestée.

Des recommandations pour une réglementation plus stricte sur l'activité des corporations minières œuvrant à l'échelon international se multiplient d'ailleurs à l'attention du gouvernement canadien ces dernières années. Dans son rapport de 2005, le Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international a proposé au gouvernement de conditionner son soutien financier des entreprises minières au respect de normes de droits de la personne, et de mettre en place des normes juridiques qui obligerait celles-ci à rendre des comptes dans les cas de violations de droits humains ou de préjudices environnementaux¹⁴³. Des recommandations similaires sont venues d'une instance consultative, les « Tables rondes nationales sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE) et les industries extractives canadiennes dans les pays en développement », organisées en 2006 à différents endroits au pays¹⁴⁴. Ce processus consultatif multipartite a rassemblé, entre autres, des représentant-es du gouvernement canadien, de l'industrie minière et de la société civile canadienne dans le but d'élaborer conjointement des recommandations pour un nouveau cadre de RSE régissant le secteur minier¹⁴⁵. En mars 2007, le comité consultatif des Tables rondes a soumis un rapport au gouvernement fédéral, où il proposait l'adoption de normes juridiques pour la reddition de comptes des entreprises extractives, un cadre légal de RSE basé sur les normes internationales en matière de droits de la personne, et la création d'un poste d'ombudsman indépendant pour traiter les plaintes liées au secteur extractif¹⁴⁶. À ce jour, le gouvernement canadien a rejeté l'ensemble de ces recommandations et continue de défendre une autorégulation volontaire des entreprises, basée sur des codes de conduite non contraignants¹⁴⁷.

Un cadre légal aussi flexible et accommodant pour l'industrie minière canadienne s'avère donc plutôt négatif pour les collectivités concernées, malgré le climat d'investissement attrayant que cela contribue à créer. Les lacunes des lois environnementales et le manque de mécanismes juridiques de reddition de comptes pour les activités à l'étranger des sociétés minières laissent à celles-ci une latitude considérable, qui se traduit encore trop fréquemment par des impacts environnementaux et sociaux majeurs sur les milieux naturels et les communautés concernées. Qu'en est-il de cette situation au Québec ? Le cadre juridique minier y est-il très différent ?

4.2 QUÉBEC

4.2.1 LÉGISLATION MINIÈRE AU QUÉBEC

La *Loi sur les mines*, la *Loi concernant les droits sur les mines* et la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁴⁸ sont les principales balises juridiques du secteur minier québécois. La *Loi sur les mines* et son règlement correspondant (le *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure*) visent à stimuler les activités d'exploration et d'exploitation minière, tout en tenant compte des autres usages du territoire¹⁴⁹. Pour sa part, la *Loi concernant les droits sur les mines* régit la perception des droits miniers (ou redevances) auprès des sociétés minières ainsi que l'allocation du crédit de droits remboursable pour pertes¹⁵⁰. Enfin, la *Loi sur la qualité de l'environnement* pose des conditions à l'obtention d'un certificat d'autorisation dans le cas de tout projet susceptible d'altérer la qualité de l'environnement¹⁵¹. Selon le Conseil d'adaptation et de formation de l'industrie minière, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) administre au total six lois et règlements régissant les activités minières au Québec¹⁵².

Malgré l'existence de ces lois, des déficiences sont manifestes au Québec, tout comme au fédéral, et ces dysfonctions y entraînent également des conséquences socio-écologiques notables.

4.2.2 LE PRINCIPE DE « FREE MINING »

L'Institut Fraser réalise chaque année un sondage auprès des compagnies d'exploration et d'exploitation de minerais métalliques afin de déterminer comment les politiques gouvernementales affectent leurs décisions d'investissements en matière d'exploration¹⁵³. Les résultats de ce sondage permettent de classer les provinces canadiennes, les États américains, les provinces australiennes ainsi que différents autres pays du monde^{ai} selon un « index de potentiel politique »¹⁵⁴. Cet index évalue, entre autres, les effets sur l'investissement minier des politiques environnementales et fiscales, ainsi que celles liées aux normes de travail, aux aires protégées et aux revendications territoriales autochtones¹⁵⁵. En 2007–2008 et en 2008–2009, sur un total d'environ 70 juridictions et pays évalués, le Québec figurait au premier rang du classement. En d'autres termes, pour l'Institut Fraser, la législation québécoise présente le cadre légal le plus attrayant au monde pour les investisseurs en exploration minière¹⁵⁶. Cela implique donc que le Québec offre le cadre légal le plus permissif en la matière à l'échelle internationale.

Ce résultat ne surprend guère, puisque le fondement de la législation minière au Québec réside dans le principe du « free mining », très similaire au précepte de « free entry » du cadre juridique fédéral. Selon les informations figurant sur le site du MRNF,

[...] le régime minier québécois [...] s'appuie sur le principe du *free mining*, c'est-à-dire un accès le plus large possible au territoire,

ai Ces pays sont choisis selon les intérêts des répondants.

un droit de recherche ouvert à tous, sans égard aux moyens des demandeurs, où le premier arrivé obtient avec son titre le droit exclusif d'y rechercher les substances minérales et l'assurance de pouvoir obtenir, sous certaines conditions, le droit d'exploiter les substances minérales découvertes [...]»¹⁵⁷.

En d'autres mots, le régime minier québécois garantit à toute personne le libre accès au domaine de l'État et permet d'obtenir un droit de propriété sur les ressources minérales, ainsi que d'entreprendre des activités d'exploration et d'exploitation de ces ressources, en échange d'un minimum de contraintes.

Comme au Canada, le système québécois de « free mining », c'est-à-dire de libre accès à la ressource minière, tire son origine des lois minières californiennes de l'époque de la ruée vers l'or, au 19^e siècle¹⁵⁸. Ces lois ont influencé les autorités de l'époque dans l'élaboration de l'« Acte concernant les mines d'or » de 1864 et de l'« Acte général des mines de Québec » de 1880¹⁵⁹. Ce cadre juridique a aussi été élaboré conjointement avec des promoteurs miniers de l'époque¹⁶⁰. Ceux-ci critiquaient alors le système de vente de concessions minières privilégié par les décideurs et insistaient pour l'adoption d'un autre principe, soit la possibilité d'acquérir des titres miniers librement et à faible coût, comme c'était alors le cas en Californie. Cette proposition a été intégrée à l'Acte de 1864¹⁶¹. L'Acte de 1880 a, quant à lui, conféré à l'État « la propriété de l'ensemble des ressources minérales du sous-sol », de même que la possibilité pour les entrepreneurs miniers d'exproprier des propriétaires fonciers (titulaires de droits territoriaux de surface) si une entente ne pouvait être conclue avec ces derniers¹⁶². Depuis lors, le principe du « free mining » est ancré dans les lois minières québécoises et demeure aujourd'hui le pilier de la législation minière dans la province¹⁶³.

Le principe du « free mining » se traduit par diverses mesures réglementaires qui favorisent l'extraction minière au détriment d'autres types de valorisations et d'utilisations du territoire, notamment à caractère environnemental et social¹⁶⁴. Par exemple, l'article 26 de la *Loi sur les mines* stipule que « nul ne peut interdire ou rendre difficile l'accès d'un terrain contenant des substances minérales qui font partie du domaine de l'État à celui qui a le droit de le prospecter ou de le jalonner [selon les conditions de cette Loi] »¹⁶⁵. De plus, selon l'article 235, le détenteur d'un titre minier a le droit d'« acquérir, à l'amiable ou par expropriation, tout bien nécessaire à l'accès au terrain ou à l'exécution de ses travaux d'exploration ou d'exploitation »¹⁶⁶. Qui plus est, l'article 236 stipule que le détenteur d'un titre minier est en droit d'accéder, « à l'amiable ou par expropriation », à « tout autre terrain » afin d'y aménager les infrastructures nécessaires à son projet (tels des conduites d'eau, des lignes électriques ou des chemins de fer) et même pour y décharger des résidus miniers¹⁶⁷. Ce genre de dispositions juridiques contrevient directement à certains des droits individuels et collectifs des citoyens¹⁶⁸. Leurs droits fonciers

ou territoriaux sont particulièrement brimés par ces dispositions puisque, par exemple, elles autorisent tout entrepreneur minier à accéder à un terrain privé à des fins de prospection, sans l'obliger explicitement à obtenir le consentement du propriétaire. De plus, elles rendent tout à fait légale la possibilité de recourir à une procédure d'expropriation des personnes ou des collectivités à des fins d'exploration ou d'exploitation minière¹⁶⁹. En outre, puisque le processus d'acquisition de claims (ou titres d'exploration minière) est grandement facilité pour les entrepreneurs sous le système du « free mining », la consultation préalable des collectivités concernées n'est pas requise pour l'acquisition de ces titres¹⁷⁰. D'ailleurs, sous ce que l'on appelle le système du *click and claim*, l'accès au territoire est grandement facilité. Ce système permet à toute personne détentrice ou non d'un permis de prospection au Québec de désigner sur carte et de payer les frais d'un claim minier par Internet, à l'aide du service électronique GESTIM mis à la disposition du public par le MRNF depuis 2001¹⁷¹. GESTIM permet ainsi à tout individu ou société de consulter gratuitement des cartes de titres miniers et de potentiel minéralogique de la province, de désigner des claims, d'en payer les frais, ainsi que de les renouveler, tout cela en ligne, sans l'obligation de consulter au préalable les propriétaires fonciers ou les collectivités concernées. Ce contexte juridique, tout comme la filière technologique qui en découle, mine donc la possibilité pour les citoyennes de participer et de se faire entendre quant au choix d'utilisation du territoire¹⁷².

Le principe de libre accès à la ressource donne d'ailleurs priorité à l'extraction minière sur la grande majorité du territoire, fréquemment au détriment d'autres possibilités non économiques d'utilisation de celui-ci¹⁷³. Certains observateurs estiment que les activités minières ont la préséance quasi-absolue sur environ 85 % du territoire québécois¹⁷⁴. Seules certaines parties du territoire sont exemptes des activités minières, comme les cours d'eau ayant un potentiel hydro-électrique ou les réserves écologiques et parcs existants¹⁷⁵. De plus, des conditions particulières pour l'acquisition de titres miniers et pour l'exécution de travaux d'exploration s'appliquent entre autres aux zones urbaines, aux réserves autochtones et aux aires réservées au tourisme et à la récréation¹⁷⁶. Outre ces exceptions, les activités d'exploration et d'exploitation peuvent être entreprises n'importe où sur le reste du territoire, sans contraintes majeures. Les activités minières ont préséance, par exemple, sur la création de nouvelles aires protégées. En effet, celles-ci ne peuvent être implantées là où il y a présence de titres miniers ou encore là où existe un simple « potentiel minier »¹⁷⁷. On compte 207 862 titres miniers actifs au Québec (incluant les claims), ce qui correspond à une superficie de 9 654 762 hectares, près de 6 % du territoire québécois¹⁷⁸. Toute prise de décision liée à la mise en réserve de milieux naturels est donc considérablement limitée, d'autant plus que les zones de potentiel minier occupent également une superficie

non négligeable du territoire (voir Annexes 2 et 3). À titre d'exemple, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) a jugé en 2007 que la proposition d'agrandissement du périmètre du projet de réserve de biodiversité de la forêt Piché-Lemoine, en Abitibi-Témiscamingue, était « irréalizable », le secteur en question étant « saturé de titres miniers » et renfermant « un très fort potentiel minéralogique, notamment pour les gisements d'or »⁷⁹. C'est un exemple typique des contraintes que pose le régime minier aux efforts de conservation des milieux naturels dans la province. C'est dire que le système du « free mining » privilégie largement le développement minier sur la plus grande part du territoire québécois, au détriment d'usages à des fins autres qu'extractives.

Cette situation met en évidence l'aspect obsolète de la législation minière québécoise, fondée sur des normes minières datant de la conquête du « Far West » américain, époque marquée par l'absence d'autorité étatique et par l'appropriation effrénée des ressources minières par le premier arrivé. Le principe du « free mining » n'est plus approprié dans le contexte québécois actuel. Ce principe de gestion du territoire contrevient aux objectifs environnementaux, sociaux et économiques dont s'est dotée l'administration publique québécoise avec la *Loi sur le développement durable*.

4.2.3 PERMISSIVITÉ ET AUTRES LACUNES DANS L'APPLICATION DE LA LÉGISLATION MINIÈRE

Outre les déficiences législatives associées au principe de « free mining », d'autres problèmes résultent du caractère permissif et de la mise en application laxiste de certains lois et règlements touchant le secteur minier. Tout comme au niveau fédéral, la procédure provinciale d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (avec éventuellement la tenue d'audiences publiques) ne s'applique pas à la grande majorité des projets d'exploitation minière. En effet, selon le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, qui relève de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, seules les mines métallifères ayant une productivité de « 7 000 tonnes métriques ou plus par jour » sont assujetties à la procédure^{80, aj}. Trois seulement des seize mines métallifères en opération au Québec en 2005 dépassaient ce seuil, aux dires du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) et de la Chaire de responsabilité sociale et développement durable de l'UQAM⁸¹. Le dit seuil est d'ailleurs beaucoup moins contraignant que le repère fédéral, fixé à 3 000 tonnes par jour. Dans le cadre de sa Stratégie minérale, le gouvernement prévoit certaines modifications au cadre réglementaire du secteur minier, dont l'abaissement du seuil afin d'atteindre le niveau fédéral⁸². Mais certains observateurs craignent que même cette nouvelle

limite ne suffise pas à assujettir la plupart des mines métallifères au processus d'examen environnemental public⁸³. C'est dire que les principes de prévention des risques environnementaux et de participation citoyenne, pourtant centraux au concept de développement durable promulgué par la *Loi sur le développement durable du Québec*⁸⁴, ne sont ni respectés ni encouragés par le cadre juridique provincial d'évaluation environnementale des projets miniers.

Par ailleurs, d'après le *Rapport du Vérificateur général du Québec* au chapitre des *Interventions gouvernementales dans le secteur minier*, des déficiences importantes s'observent dans la mise en application et le suivi par le MRNF de certaines exigences juridiques ayant trait à la restauration des sites miniers⁸⁵. D'abord, la *Loi sur les mines* exige que les compagnies minières remettent un plan de réaménagement et de restauration avant d'entamer leurs travaux d'exploration, d'exploitation ou de concentration. Ce plan doit être soumis à une révision tous les cinq ans⁸⁶. Or, selon le Vérificateur général, 11 des 25 compagnies examinées n'avaient pas remis de plan avant le début de leurs travaux ou n'avaient pas respecté les délais de révision⁸⁷. De plus, le processus d'approbation des plans s'est avéré déficient. En effet, les décisions du MRNF quant à l'autorisation de ces plans étaient souvent mal documentées, spécialement en ce qui a trait aux justifications de leur refus ou de leur acceptation⁸⁸. Dans 10 des 25 dossiers, le MRNF ne tenait d'ailleurs pas compte de l'avis du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) au sujet du plan, malgré une exigence en ce sens inscrite dans la *Loi sur les mines*.⁸⁹

D'autre part, cette loi stipule que l'exploitant doit assumer les coûts de restauration de son site minier⁹⁰. Depuis 1995, le gouvernement du Québec exige des entreprises une garantie financière équivalant à 70 % des frais estimés de restauration des zones d'accumulation, afin de se protéger d'un éventuel défaut de paiement de l'entreprise, pour cause de faillite ou autre⁹¹. Cependant, le Vérificateur général a décelé des lacunes quant au versement et à l'établissement de cette garantie financière. D'abord, les délais d'autorisation des plans de restauration s'avèrent très longs (trois ans en moyenne) et, comme le versement de la garantie financière ne débute qu'après l'approbation des plans, ces délais accentuent les risques que l'État doive assumer les coûts de réhabilitation de ces sites en bout de ligne⁹². De plus, dans sept des dossiers examinés, les compagnies n'avaient effectué aucun paiement malgré l'approbation de leurs plans depuis quelques années, soit un défaut d'environ 16 M\$⁹³. En outre, le calendrier des versements fait en sorte que les entreprises peuvent reconduire à plus tard le versement de portions importantes de leurs garanties financières. Le rapport du Vérificateur révélait notamment que pour une mine d'une durée de vie prévue de 15 ans, seulement 40 % de la garantie financière est versée, en moyenne, 10 ans après le début des

aj À l'exception des mines d'uranium, lesquelles sont toutes automatiquement soumises, selon ce Règlement, à la procédure d'évaluation environnementale.

travaux¹⁹⁴. Qui plus est, le calcul de la garantie financière se base seulement sur les coûts estimés de la réhabilitation des aires d'accumulation et non sur les coûts de restauration de l'ensemble du site¹⁹⁵. Selon le Vérificateur, cette situation expose le gouvernement au risque de devoir assumer une bonne partie des coûts de restauration en cas d'abandon d'une mine ou de problèmes financiers du promoteur en cours de projet¹⁹⁶. Enfin, des lacunes ont également été décelées en ce qui concerne l'inspection des travaux de restauration¹⁹⁷ : aucun rapport d'inspection n'a été réalisé dans 56 % des dossiers évalués, et l'on n'a pas eu recours à des méthodes systématiques et rigoureuses dans les autres cas¹⁹⁸.

Pour ces raisons, le Vérificateur général en arrive aux conclusions suivantes :

Les résultats de nos travaux ont démontré que les interventions visant à s'assurer du respect des exigences légales par les compagnies minières aux différentes étapes de la vie d'une mine ne minimisaient pas le risque que l'État doive supporter des coûts de restauration additionnels dans l'avenir. Ils nous ont également amenés à douter de la capacité du MRNF à remplir les exigences administratives liées à la protection de l'environnement dans le cadre d'une éventuelle stratégie minière.¹⁹⁹

Ainsi, le principe du « free mining » sur lequel se base le cadre juridique minier au Québec, le caractère permissif des lois et règlements relatifs à l'évaluation environnementale et le laxisme caractérisant la mise en application des normes concernant les travaux de restauration des sites miniers entraînent des répercussions sociales, environnementales et économiques importantes pour les collectivités concernées. En effet, la législation minière québécoise met à mal les droits territoriaux des citoyen-nes, et les activités minières ont préséance sur d'autres usages du territoire à valeur environnementale ajoutée. En outre, les lacunes législatives relatives à l'évaluation environnementale et au suivi des activités de restauration entraînent des risques écologiques comme économiques considérables pour la société en général. Enfin, la législation en place ne favorise pas une participation significative des citoyen-ne-s dans les décisions liées à la pertinence et aux modalités de la mise en œuvre de projets miniers. En définitive, même si un cadre minier peu strict a l'avantage de créer un climat d'investissement favorable dans la province, et d'après certains, de contribuer de façon importante à l'essor économique du Québec, les coûts de nature socio-écologique et les risques fiscaux que pose ce cadre pour l'État risquent d'être, en contrepartie, bien plus vastes.

Analysons maintenant les perspectives économiques futures de l'industrie.

Chapitre 5

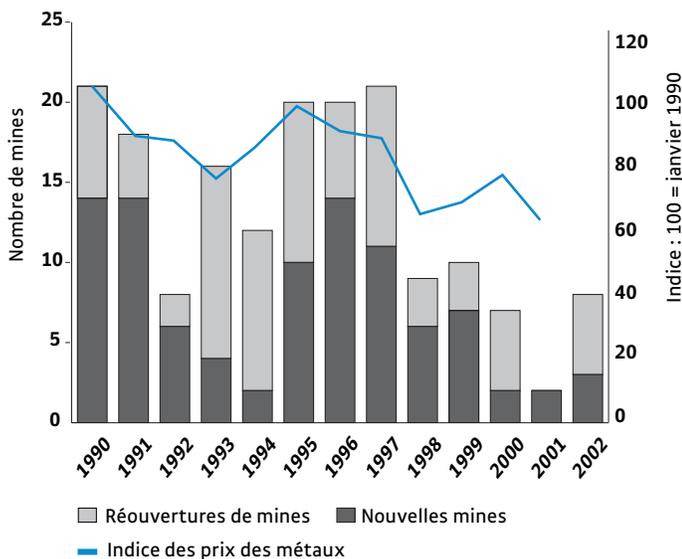
Perspectives d'avenir

Si, tel qu'établi précédemment, les bénéfices économiques attribuables à l'industrie des mines métallifères ont décliné au cours des dernières années, qu'en est-il des perspectives futures du secteur? Justifient-elles un soutien de l'industrie à même les fonds publics, aujourd'hui et dans l'avenir?

Il ressort de notre analyse que les bénéfices du secteur s'avèrent peu prometteurs dans les années à venir, en raison de la nature cyclique de l'industrie, de la mécanisation du travail dans le domaine et du déclin des réserves de métaux.

L'industrie des mines métallifères est en effet un secteur dont la croissance est intrinsèquement irrégulière. La performance économique du secteur fluctue au même rythme que la variation des prix mondiaux des métaux, laquelle est entre autres attribuable aux variations de la demande en minerais des économies émergentes comme celle de la Chine²⁰⁰. Comme l'indique le Graphique 7, les cycles d'ouverture et de réouverture des mines sont étroitement liés aux fluctuations, considérables, des prix des métaux.

GRAPHIQUE 7 Ouverture de mines et prix des métaux (1990 à 2002)^{ak}



Source : Ressources naturelles Canada, *L'industrie des minéraux et des métaux du Canada*, 2002.

Adapté de : Conseil d'adaptation et de formation de l'industrie minière, *Prospecter l'avenir – Relever le défi des ressources humaines dans l'industrie canadienne des minéraux et des métaux*, 2005, p. 25.

ak L'indice des prix des métaux inclut le cuivre, l'or et le zinc. L'indice est pondéré en fonction de la part relative de la production canadienne de chaque produit de base, en \$US.

D'ailleurs, malgré le *boom* actuel de l'industrie métallifère, la récession économique de 2008–2009 a profondément affecté le secteur minier canadien en raison de la chute des prix et du recul de la demande pour les produits de l'industrie²⁰¹. Au Québec, le secteur minier figure parmi les industries ayant connu « la plus forte décroissance [à l'été 2009] en raison de la dégringolade des prix sur le marché des matières premières »²⁰².

Le nombre d'emplois dans le secteur est lui aussi subordonné aux cycles inhérents de l'industrie, ainsi qu'à la durée de vie des mines, ce qui pose d'importants enjeux sociaux pour les régions qui en sont hautement dépendantes, comme l'Abitibi-Témiscamingue²⁰³. De plus, le déclin, ces dernières années, du nombre d'emplois générés par l'industrie est entre autres attribuable à l'innovation technologique au sein du secteur²⁰⁴. L'introduction de nouvelles technologies a, en effet, entraîné une diminution du nombre de travailleurs et travailleuses requis pour extraire une quantité fixe de minerai (voir Tableau 13), ce qui a eu pour effet de rendre l'industrie de moins en moins dépendante de sa main-d'œuvre²⁰⁵. Cette hausse de productivité dans le secteur se traduit par une diminution constante du nombre net d'emplois générés annuellement, même lors de périodes de production accrue dans le secteur²⁰⁶.

TABLEAU 13 Productivité au sein de l'industrie canadienne des mines métallifères (1961–2006)

Année	Tonnes de minerai métallique extrait par employé-e
1961	1 538
1976	4 343
1986	5 513
1992	6 571
1996	7 385
1997	7 512
2000	8 388
2003	10 623
2005	11 819
2006	11 327

Sources : Ressources naturelles Canada, *Annuaire des minéraux du Canada 1999, 2006 et 2008 : Données statistiques*, 2000, 2007 et 2009.

Adapté de : Winfield *et al.*, 2002, p. 11.

Par ailleurs, la diminution constante des réserves connues des métaux de base depuis le milieu des années 1980 au Canada constitue un autre des défis à long terme à relever pour l'industrie des métaux²⁰⁷. Entre 1985 et 2008, les réserves de cuivre et de nickel ont chuté de près de la moitié et les

réserves de plomb et de zinc, d'approximativement 80 % et 90 % respectivement²⁰⁸. En 2008, les réserves de nickel et de zinc étaient d'ailleurs plus basses qu'à n'importe quel moment depuis 1985. En plus de semer incertitude et inquiétude chez les industriels du secteur de l'exploration minière, cette situation met en péril la viabilité économique de plusieurs industries en aval, comme celles de la fusion²⁰⁹ et, bien entendu, de l'extraction minière.

La tendance à la baisse des bénéfices économiques du secteur risque donc fort de se poursuivre à long terme. En effet, la dépendance du secteur aux marchés mondiaux résulte en l'instabilité inhérente de l'économie minière, ce qui entraîne une inconstance de la contribution du secteur au développement économique régional et national et une précarité en matière d'emploi, autant de répercussions sociales sévères pour les régions minières. De plus, la mécanisation du travail et le déclin des réserves de métaux se traduisent par la diminution de la demande future en main-d'œuvre et par une incertitude quant à l'avenir économique du secteur. Ces lourds problèmes socio-économiques s'ajoutent aux coûts économiques, sociaux et environnementaux déjà décrits, découlant d'une intervention à caractère libéral dans le secteur. Les perspectives peu prometteuses de l'industrie des mines métallifères dans l'avenir en matière d'emplois et de développement économique, ne justifient donc pas la poursuite d'un appui gouvernemental financier ou réglementaire à l'égard du secteur.

Chapitre 6

Recommandations

Vu ces constatations, il s'avère nécessaire de reconsidérer la nature des interventions publiques dans le secteur des mines métallifères, tant à l'échelle fédérale que provinciale.

6.1 POUR UNE MODERNISATION DU RÉGIME DE REDEVANCES

Considérant que les bénéfices collectifs relatifs à l'emploi et à la contribution du secteur au PIB diminuent avec les années, nous estimons qu'une réévaluation à la baisse des dépenses publiques dans le secteur et une révision à la hausse des redevances exigées des compagnies minières s'imposent si l'on souhaite une compensation fiscale suffisante pour l'exploitation des ressources du sous-sol, un bien commun dont l'État est fiduciaire.

Au Québec, les redevances exigées des entreprises minières sont calculées à partir de leur profit annuel, déterminé aux termes de la *Loi concernant les droits sur les mines*. Les redevances correspondaient, jusqu'à tout récemment, à 12 % de ce profit. Cependant, comme le souligne le Vérificateur général, le calcul des redevances à partir du profit minier est problématique puisque diverses déductions et allocations permettent aux entreprises de déclarer des profits nuls et donc de se soustraire au paiement de ces droits miniers^{210, a1}. En effet, entre 2002 et 2008, 14 entreprises productrices de minerais métalliques n'ont payé aucune redevance, les autres n'ayant versé que « 1,5 p. cent de la valeur brute de production annuelle déclarée par l'ensemble des entreprises »²¹¹. Par ailleurs, au cours de cette période, c'est en moyenne 40 % des entreprises minières, soit moins d'une entreprise sur deux, qui versaient des redevances annuelles, et c'était le cas pour seulement 20 % d'entre elles (soit une entreprise sur cinq) en 2007 et 2008²¹².

Le régime des droits miniers québécois a récemment fait l'objet d'une révision dans le cadre des mesures du Budget 2010–2011²¹³. Cette réforme prévoit une hausse graduelle de 12 % à 16 % du taux des redevances minières entre 2010 et 2012²¹⁴. Parmi les autres mesures mises en place, notons les modifications à plusieurs des allocations propres au régime, dont certaines limitations (par exemple du crédit de droits remboursable pour perte) et réductions des taux en vigueur (notamment de l'allocation pour amortissement)²¹⁵. En outre, le profit annuel d'un exploitant sera dorénavant calculé selon une approche « mine par mine », laquelle remplacera la méthode précédente de calcul « sur une base corporative »²¹⁶. Cette dernière tenait compte de l'ensemble des projets miniers d'un exploitant pour le calcul de son profit annuel, ce qui rendait possible l'imputation

des pertes d'une mine sur les profits d'une autre²¹⁷. Sous la nouvelle approche, le gouvernement entend donc limiter les situations où les sociétés déclarent des profits minimes, voire nuls, et donc « retirer une juste part des bénéfices de l'exploitation des ressources minérales »²¹⁸.

Si cette réforme représente un pas dans la bonne direction, elle s'avère insuffisante pour deux motifs. D'abord, le budget ne prévoit aucun changement quant aux autres mesures fiscales concédées à l'industrie (comme le crédit d'impôt relatif aux ressources), ni aux dépenses par programmes effectuées dans le secteur (tels les services gouvernementaux de recherche géoscientifique fournis à l'industrie). Ces dépenses représentent pourtant une part importante de l'ensemble des dépenses publiques dans l'industrie de l'exploitation métallifère (voir Tableau 6). D'ailleurs, tant et aussi longtemps que le gouvernement ne rendra pas publics les montants des dépenses fiscales et des subventions directes et indirectes au secteur compilées au Tableau 7, il sera difficile de déterminer si les récentes réductions des allègements fiscaux relatifs aux droits miniers sont réellement significatives, compte tenu de l'ensemble des dépenses gouvernementales maintenues dans le secteur.

Deuxièmement, cette réforme ne consiste en fait qu'en une série de modifications apportées à un régime de redevances qui demeure essentiellement le même, soit un régime axé sur les profits plutôt que sur la valeur de production, système dont les multiples lacunes ont pourtant déjà été reconnues par la Banque mondiale²¹⁹.

Dans une étude menée par cette institution, des chercheurs ont analysé différents régimes de redevances minières à travers le monde, et examiné les impacts des divers choix de régimes pour les investisseurs et les gouvernements en question²²⁰. D'après eux, le choix d'un régime de redevances axé sur le profit des entreprises minières pose certains risques pour les gouvernements, dont celui de possibilités d'abus, par le biais de mesures comptables, quant aux profits déclarés. De plus, même en supposant que les véritables bénéfices soient déclarés, ce système fait en sorte, soulignent les auteurs, que l'État doit très souvent renoncer à tout revenu au cours des premières années d'un projet minier, alors que l'entrepreneur récupère ses coûts de production²²¹. L'État court également le risque de ne percevoir aucune redevance dans l'éventualité où les projets ne génèreraient aucun profit net. D'après les auteurs, la combinaison des risques inhérents à certains gisements miniers, de ceux associés à des baisses cycliques des prix, et des cas d'incompétence managériale « pourraient résulter en l'épuisement continu des ressources minérales publiques, possiblement durant plusieurs années, sans que le gouvernement puisse récolter ni redevances ni impôts sur le revenu »²²². L'approche « mine par mine » adoptée avec la récente réforme au régime des droits miniers pour le calcul des profits ne garantit donc pas nécessairement des redevances adéquates et continues pour l'État étant donné les lacunes inhérentes à un régime axé

a1 Situation que le gouvernement entend éviter avec l'introduction d'une nouvelle méthode de calcul du profit, entrée en vigueur le 31 mars 2010, au lendemain du discours sur le Budget 2010–2011.

sur les profits, déficiences découlant entre autres des risques propres à tout projet minier. L'actuel régime minier québécois de redevances axé sur les profits ne garantira donc pas forcément une indemnisation suffisante à la collectivité pour la perte de ses ressources non renouvelables, ni pour les risques et impacts socio-écologiques associés aux activités extractives.

Outre les risques financiers devant être assumés par les gouvernements qui s'en tiennent à ce système de redevances, celui-ci est également désavantageux du point de vue administratif. En effet, la complexité des méthodologies de calcul du profit à partir duquel les redevances seront prélevées, ainsi que les ressources que nécessitent la confirmation de ce montant et les suivis relatifs au versement exigé représentent des coûts non négligeables pour les gouvernements²²³.

Selon l'étude précitée, un système de redevances plus équitable à l'égard des gouvernements, et qui est aussi le plus répandu dans le monde, est plutôt celui fondé sur la valeur des minerais extraits²²⁴. Cette dernière correspond, selon les territoires, à la valeur de vente (ou de facturation) du minerai ou bien à sa valeur sur les marchés. Puisque sous un tel régime les taux des redevances s'appliquent à la valeur de production et non aux profits, cette approche a l'avantage de générer des revenus continus pour l'État durant toutes les années de production de la mine, sans égard à la rentabilité du projet. Certains pays ont également adopté face au secteur minier des systèmes de redevances progressives, dont les taux applicables à la valeur de production peuvent être ajustés en fonction des profits des entreprises ou des prix des métaux²²⁵.

Plusieurs États australiens ont opté pour un tel régime de redevances. Les taux y varient entre 2,5 % et 7,5 % de la valeur du minerai²²⁶. Dans l'État de Queensland, le taux applicable est de 2,7 % et il varie en fonction du prix de la ressource au-delà d'un prix de référence²²⁷. La plupart des grandes économies minières d'Amérique latine exigent également des redevances fondées sur la valeur des minéraux extraits; les taux y varient généralement entre 0,2 % et 6 %. Au Pérou, le taux applicable au minerai voué à l'exportation se situe entre 1 % et 3 % et il est ajusté en fonction des ventes cumulatives annuelles. Le Québec aurait donc avantage à emboîter le pas au plan des redevances avec le reste des pays du monde où le secteur minier est crucial, pour éviter de voir son avenir grevé par un système permissif d'exploitation à bon compte de ses ressources non renouvelables, une situation qu'ont su éviter même certaines économies traditionnellement extractives du Sud.

Les entrepreneurs miniers préféreront, dans la grande majorité des cas, un système de redevances basé sur les profits, puisque ce genre de régime tient compte du niveau des bénéfices réalisés²²⁸. Un tel régime est généralement considéré avantageux par les entrepreneurs, puisque ceux-ci ne sont pas tenus de verser de redevances en fonction des ressources extraites, mais bien des profits déclarés (ou non). Du point de

vue du gouvernement et des contribuables, une structure de redevances basée sur la valeur de production serait cependant plus équitable et rentable. Elle assurerait des revenus continus à l'État dès les premières années de mise en production et même durant les années de profits limités dans le secteur²²⁹. Ce système est aussi plus transparent et avantageux au plan administratif²³⁰. La méthodologie du calcul des montants à verser s'avère moins complexe que celle des redevances prélevées sur les profits, en plus de laisser moins de place à l'ambiguïté et aux risques d'abus, et donc aux coûts associés aux mécanismes de suivi de la conformité aux paiements exigés.

En termes quantitatifs, l'économiste Pierre Beaulne fait valoir que l'application d'un taux de redevance effectif de 10 % sur la valeur brute de production annuelle, plutôt que le taux effectif actuel de 1,5 %, permettrait au gouvernement du Québec d'encaisser des revenus de 300 M\$ par année en redevances minières²³¹. Ce montant serait amplement suffisant pour couvrir la facture de 264 M\$ dévolue aux contribuables québécois pour la réhabilitation des sites miniers abandonnés et permettrait également de compenser la somme de 40 M\$ déjà versée depuis 1990.

6.2 REDISTRIBUTION DES REDEVANCES : FONDS À VOCATION SOCIO-ÉCOLOGIQUE

Sous le présent régime minier au Québec, les redevances en provenance du secteur minier ne sont pas réservées à des fonds à vocation socio-écologique, soit à la compensation directe des communautés ou régions affectées par les activités minières ou bien la réhabilitation comme telle des sites miniers. Il est vrai qu'une partie des redevances alimente le Fonds du patrimoine minier, créé en 2008. Cependant, celui-ci vise prioritairement le « développement du potentiel minéral » du Québec par l'entremise du financement d'activités de recherche et de développement²³².

Pourtant, de nombreux pays intègrent désormais des mécanismes de redistribution des redevances minières vers des gouvernements locaux ou des communautés affectées par le développement minier, dans un souci de décentralisation fiscale et de démocratisation²³². Le gouvernement du Ghana, par exemple, a créé un fonds de développement minier, qui vise à redistribuer les redevances chez les collectivités directement touchées par les activités minières²³³. Du total des redevances perçues, 20 % sont allouées à ce fonds, montant ensuite réparti entre le gouvernement local, les propriétaires fonciers et les communautés concernées. Aux Philippines, 40 % des redevances perçues auprès du secteur minier sont redistribuées aux

am Ce fonds vise le financement d'inventaires géoscientifiques, le « financement d'activités de recherche et de développement des techniques d'exploration, d'exploitation, de réaménagement et de restauration de sites miniers », le soutien à l'entrepreneuriat québécois, ainsi que la diversification minérale dans la province. (MRNF, Création du Fonds du patrimoine minier, 2008. <http://www.mrnfp.gouv.qc.ca/mines/quebec-mines/2008-11/patrimoine.asp>).

administrations locales de la manière suivante : 35 % du montant est attribué au village ou district touché, 45 % à la ville ou municipalité en cause et 20 % à la province correspondante²³⁴. En Afrique du Sud, l'adoption du *Mineral and Petroleum Resources Development Act* donne le « droit privilégié » à une collectivité de gérer des terres et des ressources minières enregistrées à son nom²³⁵. Les communautés ont ainsi le droit de prospecter ou d'exploiter le gisement à leur propre bénéfice, ou d'exiger directement des droits d'exploitation à une entreprise privée implantant un projet d'extraction sur leur territoire. Bref, les communautés ont l'option de percevoir des redevances directement des compagnies minières.

Comme on l'a dit, la fonction principale des redevances est de compenser les générations présentes et futures pour l'épuisement de leurs ressources minières. Les redevances devraient donc également avoir pour objectif de financer des programmes de conservation de la ressource, de diversification économique dans les régions minières et de restauration environnementale des sites miniers. Selon le rapport du Vérificateur général, le MRNF accomplit mal le volet de sa mission lié à la conservation des ressources minérales, ses efforts s'en tenant principalement à leur exploitation²³⁶. Selon le Vérificateur, le Ministère devrait acquérir des connaissances quant aux « moyens complémentaires à l'extraction », tels le recyclage et la réutilisation, afin de favoriser la préservation des ressources minières pour les générations présentes et futures²³⁷. Ainsi, une partie des redevances pourrait être destinée à alimenter, par exemple, un « Fonds minier pour les générations » qui, en plus de compenser les communautés touchées par l'activité minière, permettrait le développement de l'industrie du recyclage des métaux, entre autres, par l'entremise d'incitatifs fiscaux et d'initiatives de recherche et de développement financées dans ce secteur. De plus, face au déclin des réserves de métaux et à la diminution progressive de la demande en main-d'œuvre dans l'industrie des mines métallifères, ce fonds pourrait également financer le développement d'un programme de transition amenant les travailleurs et travailleuses des régions minières vers des secteurs à plus grand potentiel de croissance, dont celui de la récupération des métaux et, plus généralement, celui de l'environnement. Enfin, une partie du fonds pourrait également être réservé à la réhabilitation des sites miniers abandonnés au Québec, dont la facture globale s'élève, comme mentionné, à 300 M\$. Au Brésil, par exemple, 0,2 % des redevances (perçues sur la valeur du minerai vendu) sont réservées à la protection environnementale des régions minières²³⁸.

6.3 L'OPTION DE LA NATIONALISATION

La nationalisation de l'industrie se présente également comme une des issues possibles à l'insuffisance des compensations fiscales du secteur. Une telle réforme permettrait d'augmenter

considérablement les revenus de l'État associés à l'industrie et donc de tirer des bénéfices économiques plus raisonnables pour l'exploitation et l'épuisement des ressources minières. Par ailleurs, puisque les sociétés d'État sont assujetties à des procédures d'examen public, l'étatisation aurait également l'avantage de favoriser une plus grande transparence et l'instauration de meilleurs mécanismes de reddition de comptes de l'industrie.

Rappelons cependant que, comme l'indique notre analyse, les coûts économiques, sociaux et environnementaux de l'industrie semblent supérieurs aux bénéfices qu'elle confère. Cette conjoncture, combinée à la nature cyclique de l'industrie et à ses perspectives économiques peu prometteuses dans l'avenir, nous porte à conclure que ce secteur n'est pas viable à long terme dans une perspective qui tient compte des intérêts de l'ensemble de la collectivité.

Il s'avère donc non seulement nécessaire de réformer le régime minier actuel mais, plus généralement, de remettre en question la pertinence d'une exploitation continue des ressources minières comme une des stratégies de développement économique au Canada et au Québec.

Une telle remise en question ne peut cependant pas être laissée à l'initiative du secteur privé. La nationalisation de l'industrie pourrait constituer la première phase d'un tel changement de cap sur le plan économique. Il s'agirait donc, dans un premier temps, que l'État entame une prise en charge du secteur, ce qui permettrait de préserver les emplois ainsi que de générer davantage de revenus pour la collectivité. L'étatisation du secteur devrait également être l'occasion de soumettre l'exploitation minière à des normes sociales et environnementales plus sévères, sans quoi les répercussions socio-écologiques du présent régime, axé sur l'entreprise privée, risqueraient de se reproduire. Dans un deuxième temps, il serait souhaitable d'envisager une reconversion progressive vers d'autres secteurs, plus viables pour la société à tous les égards.

6.4 VIRAGE VERS DES SECTEURS D'AVENIR : L'INDUSTRIE DE L'ENVIRONNEMENT

À long terme, il importe en effet de trouver des alternatives pour l'avenir, de se tourner vers des secteurs ayant un potentiel économique davantage prometteur, mais qui soient également plus bénéfiques du point de vue socio-écologique que le secteur de l'extraction minière. L'industrie de l'environnement, qui comprend entre autres les sous-secteurs de la gestion des déchets et de l'assainissement, ainsi que celui des technologies vertes^{an}, est l'exemple d'un secteur présentant de tels avantages. C'est en effet une industrie en constante

^{an} L'industrie de l'environnement comprend entre autres les sous-secteurs de la gestion des déchets et de l'assainissement, de la gestion de l'eau et des eaux usées, de l'énergie, des services-conseils en environnement, de la lutte contre la pollution de l'air et des technologies vertes.

croissance au Canada depuis les dernières années²³⁹. En 2006, l'industrie employait 530 414 personnes au Canada, soit près de deux fois et demie plus qu'en 1998 (où elles étaient environ 221 000)²⁴⁰. Les emplois dans le secteur de l'environnement représentaient approximativement 1,5 % de tous les emplois au Canada en 1998 et 3,2 % en 2006²⁴¹. En comparaison, la main-d'œuvre de l'industrie des mines métallifères ne représentait en 1995 que 0,25 % des emplois de toutes les industries au Canada, et 0,14 % en 2007. Au Québec, l'industrie environnementale employait près de 92 000 personnes en 2006, soit 2,4 % de la main-d'œuvre québécoise²⁴². En comparaison, le secteur de l'extraction des métaux contribuait pour seulement 0,27 % au total des emplois de l'ensemble des industries au Québec. Par ailleurs, les femmes occupaient 37 % des postes dans l'industrie de l'environnement en 2006 au Canada, tandis que dans l'industrie métallifère, les travailleuses ne représentaient qu'environ 13 % de la main-d'œuvre cette année-là²⁴³.

En outre, le sous-secteur de l'assainissement et de la gestion des déchets (lequel comprend les activités d'assainissement et de nettoyage des sites miniers) contribuait pour 0,17 % au PIB de toutes les industries canadiennes en 2001 ; ce pourcentage atteignait 0,28 % en 2007²⁴⁴. Au Québec, ce secteur est passé de 0,16 % à 0,26 % de l'apport au PIB de toutes les industries au cours de la même période²⁴⁵. Ainsi, pendant que la contribution de ce secteur au PIB de l'ensemble des industries connaissait une hausse de plus de 60 % au Canada et au Québec, celle du secteur des mines métallifères était en baisse de 23 % dans la province et de 31 % au pays. En 2004, le secteur de l'assainissement contribuait d'ailleurs à la création de près de 10 emplois directs et indirects par million de dollars de production, comparativement au secteur de l'extraction de minerais métalliques, qui en créait moins de 6 pour la même somme²⁴⁶.

L'appui gouvernemental au secteur du recyclage des métaux, un sous-ensemble de celui de l'environnement^{ao}, pourrait également s'avérer avantageux. En plus d'être une source alternative de production de métaux, cette industrie s'accompagne de moult avantages, notamment au plan des emplois générés et des impacts environnementaux évités. Selon l'Association canadienne des industries du recyclage, les compagnies de recyclage de métaux génèrent approximativement 40 000

emplois directs au Canada²⁴⁷. Il s'agit de 0,24 % du marché canadien de l'emploi, alors que, comme on l'a dit, le secteur des mines métallifères n'assure que 0,14 % des emplois au pays. De plus, chaque tonne d'acier recyclé permet d'éviter l'extraction de 1 135 kg de minerai de fer²⁴⁸, et donc de réduire d'autant les conséquences socio-environnementales de cette exploitation.

6.5 RESTRUCTURATION DES INCITATIFS FISCAUX

Malgré les bénéfices économiques et environnementaux que procure le secteur du recyclage des métaux, le gouvernement canadien privilégie, au plan fiscal, les activités extractives au détriment de celles de récupération. C'est la conclusion d'une étude de l'*Institute for Fiscal Studies* (IFS), pour qui le système de taxation canadien « favorise de façon marquée l'usage de matériaux nouvellement extraits plutôt que de matériaux recyclés, pour les produits fabriqués à partir de métaux et de verre »²⁴⁹. L'IFS en vient à cette conclusion après analyse de l'impôt sur le revenu des sociétés, des différents régimes provinciaux d'imposition minière aux stades d'exploration et d'extraction, des impôts provinciaux sur le capital, ainsi que des régimes provinciaux de taxation sur les intrants des entreprises. L'organisme fait valoir que ces mesures fiscales pèsent généralement plus lourd sur les firmes de récupération de métaux que sur les entreprises extractives et manufacturières. Par exemple, le taux effectif marginal d'imposition^{ap} des produits fabriqués à partir de métaux nouvellement extraits est d'en moyenne 5 % plus avantageux, dans la plupart des provinces, que celui appliqué aux produits fabriqués à partir de métaux recyclés. Il importe donc que les gouvernements canadiens et québécois restructurent leurs systèmes d'incitatifs fiscaux pour se distancer des secteurs extractifs et favoriser les industries de la récupération, plus particulièrement le secteur du recyclage des métaux.

6.6 RÉFORME DES LÉGISLATIONS MINIÈRES

En ce qui a trait aux lois minières, une réforme en profondeur des législations minières fédérale et provinciale semble nécessaire pour minimiser les impacts environnementaux et sociaux de la permissivité propre au cadre juridique actuel.

L'État envisage déjà l'apport dès 2010 de certains changements au cadre légal minier fédéral et provincial actuel. À l'échelle fédérale, par exemple, le projet de loi C-300, intitulé « Loi sur la responsabilisation des sociétés à l'égard de leurs activités minières, pétrolières ou gazières dans les pays en développement », était en attente d'approbation au Parlement au moment de mettre sous presse²⁵⁰. Il pourrait établir des normes en matière de droits de la personne, d'environnement et de conditions de travail. Les entreprises gérant des projets à l'étranger et recevant un appui financier du gouvernement seraient tenues de respecter ces normes²⁵¹. Ce projet introdui-

ao D'après notre interprétation des statistiques des L'Association canadienne des industries du recyclage, le secteur du recyclage des métaux inclut les installations de récupération de matériaux (soit les activités de triage et d'expédition des métaux – SCIAN 56292), les entreprises de transformation de métaux recyclables (SCIAN 33142, 33149 et 331317) et les grossistes-distributeurs de métaux recyclables (SCIAN 41811). C'est dire que le secteur du recyclage des métaux recoupe ceux de l'environnement et des secteurs manufacturier et commercial, puisque le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) l'inclut, d'une part, dans le sous-secteur de la gestion des déchets (triage et expédition) et, d'autre part, dans celui de la fabrication (transformation des métaux) et du commerce de gros (distribution).

ap Voir note b.

rait la possibilité, pour les membres d'une collectivité affectée, de porter plainte auprès du gouvernement fédéral contre les entreprises canadiennes dérogeant à ces normes²⁵². Si l'entreprise en question était déclarée coupable par les autorités canadiennes, elle deviendrait inadmissible aux subventions d'Exportation et développement Canada et aux placements de l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada. Toutefois, comme on l'a dit, deux tentatives pour introduire de telles lois ont échoué par le passé. L'adoption de ce projet de loi serait pourtant souhaitable afin de minimiser les préjudices sociaux et environnementaux liés à l'absence de réglementation pour les minières canadiennes exploitant des gisements dans d'autres pays.

Une loi plus stricte, imposant des sanctions juridiques et non seulement financières, serait toutefois préférable pour assujettir ces entreprises à un niveau plus élevé d'imputabilité. Aux termes de l'*Alien Tort Claims Act* (ATCA) des États-Unis, par exemple, les entreprises et leurs dirigeants peuvent être poursuivis devant les tribunaux américains pour des violations de normes internationales de droits de la personne perpétrées à l'extérieur du pays²⁵³. Depuis 1980, plusieurs poursuites ont ainsi été intentées contre des compagnies américaines œuvrant à l'étranger; elles l'ont été par des personnes ou des communautés victimes d'abus de droits humains associés aux opérations internationales de ces sociétés²⁵⁴. Au milieu des années 1990, par exemple, des paysans birmans ont eu recours à l'ATCA pour amener la pétrolière Unocal devant la Cour du district fédéral de Los Angeles en accusant cette entreprise de complicité dans des affaires de travaux forcés, de viol et de meurtre²⁵⁵. Selon les plaignant-es, Unocal avait engagé des effectifs de l'armée birmane pour sécuriser le projet d'oléoduc Yadana; plusieurs personnes ont alors été délocalisées et victimes de diverses agressions²⁵⁶. Ce litige s'est finalement réglé devant la Cour de l'État de la Californie, où Unocal a convenu de compenser les requérant-es afin de s'éviter un procès²⁵⁷. Plus récemment, la minière américaine Drummond Company, Inc. a été amenée en cour en 2007 par des plaignant-es l'accusant de complicité dans le meurtre de trois dirigeants syndicaux, perpétré par des forces paramilitaires sur les terrains d'une des mines colombiennes de charbon de l'entreprise²⁵⁸. Même si le jury a déclaré Drummond non coupable, cette affaire a été significative puisqu'elle représentait le premier cas d'une entreprise accusée aux termes de l'ATCA à subir un procès complet²⁵⁹. Malgré le nombre très restreint de cas aboutissant à des compensations financières pour les plaignant-es ou à des procès, la possibilité d'amener ces entreprises devant les tribunaux américains adresse un signal à ces sociétés : des plaintes sur leurs pratiques hors du pays peuvent devenir une véritable source d'imputabilité légale, en plus d'engendrer des répercussions importantes pour leur image corporative²⁶⁰.

Au Québec, un projet de loi modifiant la *Loi sur les mines* a été déposé en décembre 2009. Certaines modifications au cadre législatif minier sont donc attendues en 2010. Si ce projet de loi est adopté, le gouvernement exigera des entreprises le versement d'une garantie financière équivalente à 100 % des coûts de restauration des sites miniers (plutôt que seulement 70 %, comme c'est le cas actuellement), et la portée de la garantie financière à verser sera « élargie pour inclure davantage que les aires d'accumulation de résidus miniers »²⁶¹. De plus, le calendrier de versements de cette garantie sera raccourci; il s'échelonnait sur cinq ans plutôt que sur la durée de vie de la mine, comme actuellement²⁶². Bien que ces propositions soient louables, d'autres demeurent trop superficielles pour atténuer réellement les répercussions socio-écologiques des projets miniers. On envisage par exemple d'abaisser le seuil de productivité à partir duquel les projets miniers deviendraient assujettis à une évaluation environnementale, ainsi que la possibilité de refuser dans l'intérêt public l'attribution d'un titre minier pour les substances minérales de surface (telles que le gravier et le sable)²⁶³. Toutefois, tel que mentionné précédemment, certains craignent que, même avec l'abaissement du seuil d'assujettissement (à 3 000 tonnes de minerai par jour plutôt que 7 000), la plupart des projets d'exploitation minière continuent d'être exclus des processus d'évaluation environnementale et de consultation publique²⁶⁴. En effet, selon les statistiques du MRNF, environ les deux tiers des mines en opération au Québec ont produit moins de 3 000 tonnes de minerai par jour en 2007 et 2008²⁶⁵, ce qui suggère que même avec ce nouveau seuil, un tiers seulement des projets de mines seraient assujettis à une étude d'impact sur l'environnement et donc à la possibilité d'audiences publiques encadrées par le BAPE (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement). De plus, la possibilité de refuser l'attribution d'un titre minier ou d'y mettre fin ne s'appliquerait pas au secteur des minerais métalliques. Un autre des changements envisagés est l'obligation d'avertir le propriétaire ou locataire foncier de terres privées de l'attribution d'un claim, ainsi que le renforcement des pouvoirs du MRNF relatifs à la soustraction de certains territoires à l'exploitation minière afin d'éviter les conflits d'usage²⁶⁶. Toutefois, le projet de loi ne dit rien de la consultation, sans parler du consentement préalable, des propriétaires *en amont* de la délivrance de claims miniers sur leurs terres, ou en amont de l'exécution des travaux miniers une fois les claims miniers acquis. Le projet ne fait non plus aucune mention de la possibilité d'annuler des claims ou des baux d'exploitation métallifère déjà attribués, en vue de la mise en réserve de milieux naturels à des fins de conservation. Qui plus est, le détenteur d'un titre minier maintiendrait son droit de recourir à l'expropriation en cas d'échec des ententes dites de « gré à gré » (lesquelles ne font d'ailleurs pas l'objet d'un encadrement précis) avec les propriétaires ou locataires pour accéder aux terrains requis par des travaux miniers²⁶⁷. S'il est adopté tel quel, ce projet de loi maintiendrait donc bien vivant

le principe du « free mining » qui sous-tend la législation minière québécoise, soit l'accès le plus large possible au territoire et le droit d'appropriation des terres à des fins d'exploration et d'exploitation minière.

Certaines des dispositions de la récente réforme du *Mining Act* de l'Ontario pourraient servir d'exemple à d'éventuelles améliorations des législations minières fédérale et québécoise, du moins en ce qui a trait aux droits des propriétaires fonciers, à la reconnaissance des droits constitutionnels des Premières Nations et aux consultations publiques. Aux termes de la réforme ontarienne, le droit au jalonnement sera automatiquement retiré là où les droits de surface sont de tenure privée, ce qui s'appliquera spécifiquement dans le sud de la province²⁶⁸. De plus, les entrepreneurs miniers devront obligatoirement consulter les communautés autochtones concernées avant tout projet d'exploration minière. En outre, cette loi interdira l'acquisition de claims sur des territoires à intérêt culturel pour les Premières Nations²⁶⁹. Le gouvernement ontarien croit que ces dispositions pourraient réduire les conflits sociaux entre l'industrie, les titulaires de terres privées et les communautés autochtones²⁷⁰.

Plusieurs des recommandations du Vérificateur général du Québec, de même que des avis émis par la récente Commission du BAPE concernant le projet de mine à ciel ouvert Canadian Malartic au Québec, pourraient aussi guider de nouvelles législations minières – notamment pour redonner les pleins pouvoirs au MDDEP en matière d'encadrement et de contrôle environnemental des projets miniers, ainsi que pour s'assurer que les garanties financières devant assurer la restauration complète des sites miniers, une fois l'exploitation terminée, couvrent également la restauration des fosses à ciel ouvert, présentement exemptes de cette obligation²⁷⁰.

Dans une logique d'approche concertée du développement, il importe que les gouvernements consultent désormais les divers organismes sociaux, environnementaux, syndicaux et universitaires de la société civile qui se spécialisent et interviennent spécifiquement dans les questions d'encadrement du secteur minier.

Plusieurs de ces organismes exigent d'ailleurs un débat public beaucoup plus vaste que de seules réformes juridiques, à l'image des travaux de la Commission Coulombe sur le secteur forestier²⁷¹. Cette commission avait permis d'engager un vaste processus de consultation autour de la gestion des ressources forestières et d'apporter des modifications importantes au régime forestier québécois. Un tel débat de société, débouchant

sur une révision approfondie de la législation minière, s'avère nécessaire, au fédéral comme au provincial. Cela afin de promouvoir la participation de la population aux décisions liées à la gestion des ressources minières, et de permettre une réelle actualisation des cadres juridiques archaïques qui comportent des risques marqués, tant pour l'environnement que pour les droits des citoyens.

aq Certains représentants autochtones ontariens ont cependant exprimé leur scepticisme quant au réel pouvoir d'atténuation des conflits sociaux de cette réforme, étant donné que la loi révisée, bien qu'elle rende obligatoire la consultation avant les projets d'exploration, n'exige pas des entrepreneurs miniers qu'ils obtiennent un consentement préalable, libre et éclairé des communautés autochtones quand à tout développement minier sur leur territoire (<http://www.miningwatch.ca/en/what-s-missing-mining-act-changes-right-say-no-proposed-amendments-do-little-prevent-conflicts>).

Conclusion

Nous avons analysé dans cette étude les coûts et les bénéfices économiques, sociaux et environnementaux associés aux interventions publiques dans les secteurs canadien et québécois des mines métallifères. Une telle analyse nous a permis de déterminer dans quelle mesure les retombées de l'industrie compensent ou non les coûts assumés par la société pour ce secteur, et donc de jauger la performance des régimes miniers fédéral et provincial aux plans économique, social et environnemental, du point de vue des contribuables et de celui des collectivités touchées par les activités minières.

D'abord, en ce qui a trait aux coûts associés aux dépenses publiques, soit les dépenses fiscales, les dépenses par programmes et les dépenses directes, nous avons constaté une hausse de ces derniers au cours des 12 années étudiées, tant au plan fédéral qu'à l'échelle provinciale. Nous avons ensuite établi que les bénéfices du secteur relatifs aux emplois générés et à la contribution au PIB ont diminué au cours de la période à l'étude. Ainsi, les ratios dépenses-retombées relatifs à ces deux facteurs, soit les débours publics en regard du nombre d'emplois et de la part du PIB attribuables à cette industrie, ont augmenté au cours de cette période. Notre analyse économique coûts-avantages révèle donc que les dépenses publiques qu'engendre le secteur minier sont de moins en moins justifiables, au vu de la portée limitée des bénéfices que génère ce secteur en termes d'emplois et de PIB. En ce qui a trait à la contribution du secteur aux finances publiques, même si nous n'avons pas été en mesure de brosser un portrait de la situation à l'échelle fédérale, nous concluons qu'au Québec, elle n'entraîne pas de bénéfice net pour la société. Car même s'il semble y avoir une augmentation des contributions fiscales du secteur en regard des dépenses publiques, une prise en compte des autres dépenses non considérées dans notre analyse (voir Tableau 7) aurait limité encore plus les bénéfices nets attribuables à l'industrie. La modicité des apports des entreprises métallifères au plan des redevances et des contributions fiscales, si on les compare aux niveaux de revenus de ces sociétés, aux taux d'imposition exigés et aux contributions fiscales des autres industries, servent également d'assises à notre conclusion.

Nous avons également constaté que les retombées du secteur en matière d'emplois et de PIB occupent une portion très restreinte de l'ensemble des économies canadienne et québécoise, contribution qui était d'ailleurs en déclin au cours de la période à l'étude.

De plus, nous avons établi que les bénéfices socio-économiques relatifs aux conditions de travail et à la représentativité des groupes non traditionnels ne sont pas aussi importants que l'affirment les promoteurs du secteur minier. En effet, les salaires moyens dans le secteur de l'extraction de minerais métalliques, bien que supérieurs à la moyenne canadienne, n'ont pas suivi le pas de l'inflation au cours des ans. De plus, les taux horaires québécois étaient généralement inférieurs à ceux du secteur canadien. L'industrie minière affiche par ailleurs des conditions de santé et de sécurité qui sont plus risquées que celles de l'industrie de la construction à l'échelon national et que celles du secteur de la construction non résidentielle sur la scène provinciale. Par ailleurs, les travailleurs et travailleuses autochtones sont sous-représentés dans les postes hautement qualifiés et peu présents dans les régions minières du Québec. Enfin, comparativement à leur présence dans l'ensemble de la population « occupée », tant les femmes que les minorités visibles sont sous-représentées dans le secteur de l'extraction des minerais métalliques, au Canada comme au Québec.

Nous avons également vu qu'un cadre réglementaire minier basé sur une logique de laissez-faire économique engendre des coûts sociaux et environnementaux considérables pour les collectivités concernées. Les préceptes du « free entry » et du « free mining », sur lesquels se basent les législations minières canadienne et québécoise, garantissent historiquement aux entreprises minières l'accès le plus large possible au territoire. Il en résulte de graves répercussions pour les droits territoriaux des communautés où a lieu l'activité minière et pour le droit de participation des citoyen-nés aux choix de développement du territoire. En outre, ce système de libre accès à la ressource donne préséance aux activités extractives au détriment d'autres choix d'utilisation du territoire, telle la création de nouvelles aires protégées.

Autre problème : l'absence de mécanismes juridiques fédéraux pour contraindre les compagnies minières canadiennes à rendre compte de leurs activités menées à l'étranger s'est traduit, au cours des dernières années, par de sérieux conflits sociaux et territoriaux, de graves atteintes aux droits humains ainsi que d'importants impacts environnementaux, spécialement dans les pays « en développement ». De plus, la permissivité et les lacunes d'application de certaines lois et règlements environnementaux, tant au fédéral qu'au provincial, ne permettent pas de prévenir significativement les effets négatifs de l'activité minière sur les milieux naturels, entre autres en raison du nombre limité de projets auxquels s'applique la procédure d'évaluation environnementale. En outre, ces déficiences juridiques empêchent les populations de se prononcer au sujet des risques d'impacts environnementaux de la grande majorité des projets miniers et exposent le gouvernement à un risque important de devoir assumer les coûts de réhabilitation future de sites miniers contaminés.

Nous avons rappelé que le cadre juridique orientant le développement minier aux échelons fédéral et provincial se base sur des principes d'accès aux ressources qui remontent à l'époque de la ruée vers l'or, valeurs qui ne sont plus adaptées au contexte social actuel. La législation minière québécoise semble d'ailleurs en reste de plusieurs des principes maintenant inscrits dans la *Loi sur le développement durable du Québec*, qui appellent à un meilleur équilibre entre les composantes sociales, économiques et environnementales du développement.

Enfin, la nature cyclique de l'industrie, la mécanisation des activités au sein du secteur et la diminution des gisements connus de métaux entraînent des perspectives socio-économiques peu prometteuses, qui rendent d'autant plus critiques les coûts additionnels prévisibles à long terme pour le secteur.

Face à ces résultats, et compte tenu des nombreux autres coûts afférents à l'industrie qui n'ont pas été comptabilisés dans notre analyse (tel un bilan *complet* des coûts environnementaux de l'exploitation minière), nous concluons que les coûts économiques, sociaux et environnementaux de l'industrie canadienne et québécoise des mines métallifères surpassent les bénéfices que pourrait retirer la société du maintien d'un soutien public aussi important à ce secteur. Étant donné l'étroitesse et la fragilité de ces bénéfices, nous ne trouvons justifiables ni les allègements fiscaux actuels et autres mesures de soutien financier au secteur (par subventions directes et indirectes), ni le maintien d'un cadre juridique aussi permissif. Il s'agit d'une politique perdante, aussi bien pour les contribuables, que pour les personnes et collectivités concernées par les activités minières.

Cette situation appelle donc une réforme exhaustive des régimes miniers en place. Dans cette optique, nous avons formulé des recommandations qui pourront guider la réorientation des interventions publiques dans le secteur minier. Nous proposons ainsi les mesures suivantes :

- Réévaluer à la baisse les dépenses publiques dans l'industrie minière ;
- Remplacer le régime de redevances basé sur les profits par un système fondé sur la valeur de production, pour garantir à l'État des compensations suffisantes et continues en échange de l'extraction des ressources et pour emboîter le pas aux autres grandes économies minières mondiales ;
- Adopter un taux de redevance de 10 % sur la valeur brute de production annuelle ;
- Créer un fonds à vocation socio-écologique, financé à même les redevances minières, lequel viserait :
 - la compensation directe des communautés ou régions touchées par les activités extractives ;
 - la création de programmes d'aide à l'industrie du recyclage des métaux, dans une optique de conservation des ressources minières ;
 - la mise en place de programmes de diversification économique dans les régions minières ;
 - la réhabilitation des sites miniers abandonnés ;
- Dans le cadre d'une réorientation vers des secteurs plus bénéfiques pour les contribuables au plan économique et socio-environnemental :
 - Envisager la nationalisation de l'industrie minière ;

- Puis, entamer une conversion progressive vers des secteurs tels l'industrie de l'environnement et le recyclage des métaux;
- Restructurer le système canadien d'incitatifs fiscaux de manière à favoriser l'utilisation de métaux recyclés plutôt que celle de métaux nouvellement extraits;
- Afin de réformer les législations minières canadienne et québécoise, et donc de se distancer des préceptes anachroniques de « free entry » et de « free mining »:
 - Envisager sérieusement l'adoption du projet de loi fédéral C-300, « Loi sur la responsabilisation des sociétés à l'égard de leurs activités minières, pétrolières ou gazières dans les pays en développement », ce qui permettrait la mise en place de mécanismes juridiques de contrôle et d'imputabilité des corporations minières canadiennes, aux plans social et environnemental, dans leurs opérations à l'étranger;
 - Envisager une réelle refonte de la *Loi sur les mines du Québec* et donc opter pour des modifications plus étendues que celles du projet de loi déposé en décembre dernier à l'Assemblée nationale du Québec, la « Loi modifiant la *Loi sur les mines* ». À cette fin :
 - Mettre sur pied une commission d'étude, à l'image de la Commission Coulombe pour le secteur forestier, dans l'optique de transformer le cadre juridique minier dans une approche concertée;
 - S'inspirer des modifications apportées par la réforme du *Mining Act* de l'Ontario, particulièrement en ce qui concerne les droits des propriétaires fonciers et ceux des Premières Nations.

Références

- 1 RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Annuaire des minéraux du Canada 2007 : Données statistiques*, 2008, 43 p.
- 2 WINFIELD, Mark, Catherine COUMANS, Joan NEWMAN KUYEK, François MELOCHE et Amy TAYLOR, *Looking Beneath the Surface : An Assessment of the Value of Public Support for the Metal Mining Industry in Canada*, Pembina Institute & Mines Alert Canada, 2002, 129 p.
- 3 *Ibid.*, p. 14.
- 4 *Ibid.*, p. 101.
- 5 RESSOURCES NATURELLES CANADA, *The NewsRoom : Notes for Speech by the Honourable Lisa Raitt, P.C., M.P. Minister of Natural Resources to the Canadian Institute of Mining, Metallurgy & Petroleum Annual Conference*, Toronto, 2009, 11 mai. <http://www.nrcan-rncan.gc.ca/media/spedis/2009/200949-eng.php>; ASSOCIATION MINIÈRE DU CANADA, *Mining research must be back on radar screen : now more than ever*, 2005, 22 juin. http://www.mining.ca/www/news/news_307.php; ASSOCIATION MINIÈRE DU CANADA, *Rapport annuel 2008*, 2008, 48 p.
- 6 RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Impôts et prélèvements selon le niveau d'imposition*, 2009. <http://www.nrcan-rncan.gc.ca/mms-smm/busi-indu/mtr-rdm/tlt-ipd-fra.htm>; WINFIELD *et al.*, *op. cit.*, p. 105.
- 7 MINISTÈRE DES FINANCES CANADA, *Amélioration du régime d'imposition applicable au secteur canadien des ressources naturelles*, 2003, p. 25.
- 8 *Idem.*; MINISTÈRE DES FINANCES CANADA, *Dépenses fiscales et évaluations 2005*, 2005, p. 61.
- 9 MINISTÈRE DES FINANCES CANADA, 2003, *op. cit.*
- 10 MINISTÈRE DES FINANCES CANADA, *Tax Expenditures : Notes to the Estimates/Projections*, 2004, 131 p.
- 11 Sources : COMMISSION GÉOLOGIQUE DU CANADA, Communication personnelle (David Boerner : Directeur général, Direction du centre et du nord du Canada), 2009; RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Initiative géoscientifique ciblée : au sujet de IGC*, 2008. http://ess.nrcan.gc.ca/tgi/info_f.php; RESSOURCES NATURELLES CANADA, Communication personnelle (Anne Van Dusen : Directrice, Accès à l'information et protection des renseignements personnels), 2009; MINISTÈRE DES FINANCES CANADA, *Dépenses fiscales et évaluations 2000, 2004, 2008*, 2009. http://www.fin.gc.ca/taxexp-depfsic/2008/taxexpo8_2-eng.asp; MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN (MAINC), *Le nouveau gouvernement du Canada investit 6 millions de dollars dans des projets géoscientifiques aux Territoires du Nord Ouest*, 2006. <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/s-d2006/2-02810-fra.asp>; MAINC, Communication personnelle (Stewart Cook : Coordonnateur, Accès à l'information et protection des renseignements personnels), 2009; MAINC, *Programme d'investissements ciblés*, 2009. <http://www.ainc-inac.gc.ca/nth/ecd/tp/index-fra.asp>; ENVIRONNEMENT CANADA, *Plan d'action accéléré des sites contaminés fédéraux : Rapport annuel 2004-2005*, 2008; RECEVEUR GÉNÉRAL DU CANADA, *Comptes publics du Canada 1996*, 1996; ENVIRONNEMENT CANADA, Communication personnelle (Rosanna Massimi : Division des sites contaminés, Gérance de l'environnement), 2009; WINFIELD *et al.*, *op. cit.*
- 12 RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Annuaire des minéraux du Canada 2008 : Revue générale*, 2009, 8 septembre, par. 1. <http://www.nrcan.gc.ca/smm-mms/busi-indu/cmy-amc/2008revu/htm-com/gen-fra.htm>.
- 13 *Ibid.*, par. 64-65.
- 14 *Ibid.*, par. 62.
- 15 RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Annuaire des minéraux du Canada 2001 : Données statistiques*, 2002, 37 p.; RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Annuaire des minéraux du Canada 2007 : Données statistiques*, 2008, 43 p.
- 16 RESSOURCES NATURELLES CANADA, 2009, *op. cit.*, par. 3, 26.
- 17 Sources : RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Annuaire des minéraux du Canada 1996 : Données statistiques*, 1997; RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Annuaire des minéraux du Canada 2002 : Données statistiques*, 2003; RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Annuaire des minéraux du Canada 2008 : Données statistiques*, 2009; STATISTIQUE CANADA, *Tableau 379-0027 : Produit intérieur brut (PIB) aux prix de base, selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), mensuel (dollars)*, CANSIM, 2009; RECEVEUR GÉNÉRAL DU CANADA, *Comptes publics du Canada 1996, 2002, 2008*, 1996, 2002, 2008.
- 18 STATISTIQUE CANADA, « Étude : Commerce canadien de la bière », *Le Quotidien*, 2006, 15 février. <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/060215/dq060215b-fra.htm>; STATISTIQUE CANADA, *Tableau 281-0024 : Emploi (TEERH), 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, 2009.
- 19 RESSOURCES NATURELLES CANADA, « En 2008, l'emploi a régressé dans les industries de l'exploitation minière et de la transformation des minéraux malgré la croissance record de l'exploitation des mines et des carrières », *Emploi : Bulletin d'information*, 2009, septembre, p. 1. <http://www.nrcan-rncan.gc.ca/mms-smm/pdf/emp-emp-fra09.pdf>; ASSOCIATION MINIÈRE DU CANADA, *Environmental Affairs : Study on Productivity and Competitiveness Primary Resource Extraction and Manufacturing Sectors – A Submission to The House of Commons Standing Committee on Industry by The Mining Association of Canada*, 2000, 15 février, par. 5. http://www.mining.ca/www/Public_Policy_Issues/Documents/Productivity.php.
- 20 WINFIELD *et al.*, *op. cit.*, p. 7.
- 21 STATISTIQUE CANADA, *Tableau 379-0023 : Produit intérieur brut (PIB) au prix de base en dollars courants, les valeurs repères du Système des comptes nationaux (SCN), selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), annuel*, CANSIM, 2009; STATISTIQUE CANADA, *Tableau 379-0024 : Produit intérieur brut (PIB) au prix de base en dollars courants, les valeurs repères du Système des comptes nationaux (SCN), agrégations industrielles spéciales fondées sur le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), annuel*, CANSIM, 2009.
- 22 ASSOCIATION MINIÈRE DU CANADA, *Environmental Affairs : Study on Productivity and Competitiveness Primary Resource Extraction and Manufacturing Sectors – A Submission to The House of Commons Standing Committee on Industry by The Mining Association of Canada*, 2000, 15 février, par. 6. http://www.mining.ca/www/Public_Policy_Issues/Documents/Productivity.php.
- 23 Sources : OCDE, Bases de données de l'agriculture et de l'alimentation, *Comptes économiques de l'agriculture*, vol. 2005, édition 01, 2005; STATISTIQUE CANADA, *Tableau 379-0023 : Produit intérieur brut (PIB) au prix de base en dollars courants, les valeurs repères du Système des comptes nationaux (SCN), selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), annuel*, CANSIM, 2009.

- 24 MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), *Fiscalité minière*, 2008. <http://www.mrnfp.gouv.qc.ca/mines/fiscalite/fiscalite-miniére.jsp>.
- 25 RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Tableaux de la structure et des taux des impôts principaux : Tableau 4 – Caractéristiques des régimes provinciaux territoriaux d'impôt sur les mines au Canada (2007)*, 2009. <http://www.nrcan-rncan.gc.ca/mms-smm/busi-indu/mtr-rdm/tsr-tsp-fra.htm#tab4>.
- 26 MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), 2008, *op. cit.*
- 27 MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (Québec), *Rapport annuel de gestion 2007-2008*, 2008, p. 81.
- 28 MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *Comptes publics 2001-2002 (volume 2): revenus, crédits et dépenses du fonds consolidé du revenu et informations financières sur les fonds spéciaux du gouvernement du Québec*, Finances, Économie et Recherche Québec, 2002, p. 2-201, 2-206.
- 29 Sources : REVENU QUÉBEC, Communication personnelle (Valérie Savard : Direction des relations publiques et des communications), 2009, 2 septembre; MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *Dépenses fiscales : édition 2001*, 2001; MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *Comptes publics 2001-2001 (volume 2): revenus, crédits et dépenses du fond consolidé du revenu et informations financières sur les fonds spéciaux du gouvernement du Québec*, 2002; MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *Dépenses fiscales : édition 2006*, 2006; MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *Comptes publics 2007-2008 (volume 2): revenus, crédits et dépenses du fonds consolidé du revenu et informations financières sur les fonds spéciaux du gouvernement du Québec*, 2008; MINISTÈRE DES FINANCES (Québec), *Dépenses fiscales : édition 2008*, 2009; MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), *Rapport annuel de gestion 2001-2002*, 2002; MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (Québec), *Rapport annuel de gestion 2007-2008*, 2008; MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (Québec), Communication personnelle (Jean Dionne : Direction de la restauration des sites miniers), 2009, 1er octobre.
- 30 Sources : MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), *Fiscalité minière*, 2008, *op. cit.*; MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), Communication personnelle (Jean Dionne : Direction de la restauration des sites miniers), 2009, 1er octobre; MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), Communication personnelle (Jocelyne Lamothe : Direction de l'imposition minière), 2009, 25 septembre; Revenu Québec, Communication personnelle (Valérie Savard : Direction des relations publiques et des communications), 2009, 2 septembre; Winfield *et al.*, *op. cit.*; MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, INNOVATION ET EXPORTATION (QUÉBEC), Communication personnelle (Michel Clark), 2009, 30 septembre; MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (QUÉBEC), *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, 2002. http://www.mddep.gouv.qc.ca/sol/terrains/politique/sites_miniers.htm; Ministère des Ressources naturelles (Québec), *Le Québec minier*, 2000.
- 31 Sources : STATISTIQUE CANADA, *Tableau 281-0024 : Emploi (l'ÉERH), 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, 2008; STATISTIQUE CANADA, *Tableau 282-0002 : Enquête sur la population active (EPA), estimations selon le sexe et le groupe d'âge détaillé, annuel (personnes sauf indication contraire)*, CANSIM, 2008; STATISTIQUE CANADA, Communication personnelle (James Nightingale : Analyste principal, Division des comptes des Industries), 2009, 13 août;
- MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), Communication personnelle (Jocelyne Lamothe : Direction de l'imposition minière), 2009, 25 septembre; REVENU QUÉBEC, Communication personnelle (Valérie Savard : Direction des relations publiques et des communications), 2009, 2 septembre; MINISTÈRE DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE ET DE LA RECHERCHE (QUÉBEC), *Comptes publics 2001-2002 (volume 1): États financiers consolidés du gouvernement du Québec*, 2002, p. 43; MINISTÈRE DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE ET DE LA RECHERCHE (QUÉBEC), *Comptes publics 2001-2002 (volume 2): revenus, crédits et dépenses du fonds consolidé du revenu et informations financières sur les fonds spéciaux du gouvernement du Québec*, 2002, p. 1-2; MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *Comptes publics 2007-2008 (volume 1): États financiers consolidés du gouvernement du Québec*, 2008, p. 119; MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *Comptes publics 2007-2008 (volume 2): revenus, crédits et dépenses du fonds consolidé du revenu et informations financières sur les fonds spéciaux du gouvernement du Québec*, 2008, p. 1-2; MINISTÈRE DES FINANCES ET MINISTÈRE DU REVENU (QUÉBEC), *Statistiques fiscales des sociétés – Année d'imposition 2001*, 2005, p. 1; MINISTÈRE DES FINANCES ET MINISTÈRE DU REVENU (QUÉBEC), *Statistiques fiscales des sociétés – Année d'imposition 2005*, 2009, octobre, p. 1.
- 32 MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), *Gros plan sur les mines : Industrie minière et substances exploitées*, 2009, par. 1. <http://www.mrn.gouv.qc.ca/mines/industrie/index.jsp>; ASSOCIATION MINIÈRE DU QUÉBEC, *Industrie minière au Québec*, 2009, par. 1. http://www.amq-inc.com/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=35.
- 33 MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), *Allocution du ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs, M. Sam Hamad – Chambre de commerce de Val-d'Or*, 2004, 19 janvier, par. 54. <http://recherche.d.gouv.qc.ca/internet/cache.do?id=0&id=309829&query=3,4%%20PIB%20minier>.
- 34 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009, Tome II, Chapitre 2 – Interventions gouvernementales dans le secteur minier*, 2009, p. 2-14.
- 35 MINES AGNICO-EAGLE LIMITÉE, *Rapport Annuel 2008*, 2009, p. 122; IAMGOLD Corporation, *Annual Report 2008*, 2009, p. 143; AURIZON MINES LTD., 2008 Financial Report, 2009, p. 39.
- 36 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 2-10, 2-14; LAPOINTE, Ugo, Communication personnelle, 2010, 31 janvier.
- 37 MINISTÈRE DES FINANCES ET MINISTÈRE DU REVENU (QUÉBEC), *Statistiques fiscales des sociétés – Année d'imposition 2005*, 2009, octobre, p. 19.
- 38 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 2-14.
- 39 COWAN, W.R., et W. O. MACKASEY, *Rehabilitating Abandoned Mines in Canada : a Toolkit of Funding Options*, National Orphaned/Abandoned Mines Initiative, 2006, p. 2.
- 40 MINES ALERTE CANADA, *Abandoned Mines – Overview*, 2009, 4 juin. <http://www.miningwatch.ca/en/abandoned-mines-overview>; Cowan et Mackasey, *op. cit.*, p. iii.
- 41 SITES CONTAMINÉS FÉDÉRAUX (CANADA), Foire aux questions, 2008, 16 mai, par. 4. http://www.federalcontaminatedsites.gc.ca/general_generale/faq-fra.aspx; VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 2-11.
- 42 WINFIELD *et al.*, *op. cit.*, p. 3; COWAN et MACKASEY, *op. cit.*, p. 2, 25.

- 43 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 2-11.
- 44 *Idem.*
- 45 *Idem.*
- 46 AMOS, William, Anne AUDOIN et Ugo LAPOINTE, *Pour que le Québec ait meilleure mine : Réforme en profondeur de la Loi sur les mines du Québec*, Ecojustice, 2009, octobre.
- 47 WINFIELD *et al.*, *op. cit.*, p. 4; MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosystems and Human Well-being : Biodiversity Synthesis*, World Resources Institute, 2005, 16 p.
- 48 MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *op. cit.*
- 49 MINES ALERTE CANADA, *The Boreal Below : Mining Issues and Activities in Canada's Boreal Forest Region*, 2001, p. 20, 23.
- 50 *Idem.*
- 51 MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *op. cit.*
- 52 MINES ALERTE CANADA, 2001, *op. cit.*, p. 20, 23; MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *op. cit.*, p. 1, 2; Sukhdev, PAVAN, *et al.*, *L'économie des écosystèmes et de la biodiversité : rapport d'étape*, Communautés européennes, 2008, p. 31.
- 53 PATTERSON, Kelly, « The Dark Side of your Canada Pension Plan », *The Ottawa Citizen*, 2006, 4 novembre. http://www.rightsaction.org/articles/Dark_Side_Pension_110606.html.
- 54 COLLECTIF D'ANALYSE DE LA FINANCIARISATION DU CAPITALISME AVANCÉ, *Notes de recherche sur la Caisse de dépôt*, Université du Québec à Montréal (UQAM), 2008.
- 55 LESAFFAIRES.COM, « La Caisse de dépôt investit 40 M\$ dans Canadian Royalties », *LesAffaires.com*, 2008, 18 mars. <http://www.lesaffaires.com/fr/nouvelles/recherche/resultats.html?method=siteSearchResult&query=Raglan>; MERCURE, Philippe, « Canadian Royalties passe à des intérêts chinois », *La Presse*, 2009, 12 novembre. <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/economie/energie-et-ressources/200911/12/01-920916-canadian-royalties-passe-a-des-interets-chinois.php>.
- 56 LESAFFAIRES.COM, « Bre-X : John Felderhof non coupable », *LesAffaires.com*, 2007, 31 juillet 2007. <http://www.newsletterarchive.org/2007/07/31/198058-Bre-X-:+John+Felderhof+non+coupable>.
- 57 PATTERSON, *op. cit.*
- 58 ASSOCIATION MINIÈRE DU CANADA, *Association minière du Canada : vers le développement minier durable. Le grand virage de l'industrie minière*, 2000. http://www.mining.ca/www/_news/news_90.php; RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Les possibilités d'emploi pour les autochtones*, 2007. <http://www.nrncan.gc.ca/smm-mms/abor-auto/hm/emp-07-fra.htm>; ASSOCIATION MINIÈRE DU QUÉBEC, Santé et sécurité, 2009. http://www.amq-inc.com/index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=39.
- 59 STATISTIQUE CANADA, *Tableau 281-0027 : Rémunération hebdomadaire moyenne (l'ÉERH), 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 (dollars)*, CANSIM, 2009.
- 60 CENTRE D'ÉTUDE DES NIVEAUX DE VIE, *Cinq morts par jour : Décès sur les lieux de travail au Canada entre 1993 et 2005 – Sommaire*, 2006, p. 1. <http://www.csls.ca/reports/csls2006-04.pdf>.
- 61 CENTRE D'ÉTUDE DES NIVEAUX DE VIE, *op. cit.*, p. 2.
- 62 COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL (CSST), *Portrait des risques*, 2009. http://www.csst.qc.ca/portail/fr/prevention/portrait_des_risques/SelectionSecteur.htm?SCIAN=2122.
- 63 *Idem.*
- 64 *Idem.*
- 65 CONSEIL D'ADAPTATION ET DE FORMATION DE L'INDUSTRIE MINIÈRE, *Prospecter l'avenir – Relever le défi des ressources humaines dans l'industrie canadienne des minéraux et des métaux*, 2005, p. x, 50.
- 66 CONSEIL DES RESSOURCES HUMAINES DE L'INDUSTRIE MINIÈRE, *Explorer la diversité : Guide de l'employeur pour attirer, recruter et retenir une main-d'œuvre diversifiée – Les Femmes*, 2008, p. 2. <http://www.mihr.ca/fr/publications/ressources/ExplorerlaDiversitKIT.pdf>.
- 67 STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2006, Produit no 97-559-XCB2006009*, 2006; STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2006, Produit no 97-559-XCB2006026*, 2006.
- 68 *Idem.*
- 69 CONSEIL D'ADAPTATION ET DE FORMATION DE L'INDUSTRIE MINIÈRE, *op. cit.*, p. 50.
- 70 *Ibid.*, p. 51.
- 71 STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2001, Produit no 97F0011XCB2001045*, 2001.
- 72 CONSEIL D'ADAPTATION ET DE FORMATION DE L'INDUSTRIE MINIÈRE, *op. cit.*, p. 53.
- 73 CAZIN, Anne, Augustin EPENDA et Andréanne SAUVAGEAU, *Enquête sur les Relations Économiques entre les Autochtones et les Entreprises de l'Abitibi-Témiscamingue*, Chaire Desjardins en développement des petites collectivités, LARESCO, Secrétariat aux alliances économiques de la nation Crie – Abitibi-Témiscamingue et Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, 2006, p. 24.
- 74 STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2006, Produit no 92-594-XWF*, 2006.
- 75 CAZIN *et al.*, *op. cit.*, p. 24.
- 76 CONSEIL D'ADAPTATION ET DE FORMATION DE L'INDUSTRIE MINIÈRE, *op. cit.*, p. 53.
- 77 STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2006, Produit no 97-564-XCB2006006*, 2006.
- 78 STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2006, Produit no 97-562-XCB2006013*, 2006; Statistique Canada, *Recensement de la population de 2006, Produit no 97-562-XCB2006017*, 2006.
- 79 FRASER INSTITUTE, *Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2008/2009*, 2009, p. 9.
- 80 *Ibid.*, p. 7, 9.
- 81 *Idem.*; CLARK, Tim, « Canadian Mining Companies in Latin America : Community Rights and Corporate Responsibility », *A Conference organized by the Centre for Research on Latin America and the Caribbean at York University (CERLAC) and Mining Watch Canada*, Toronto, 2002, 9-11 mai, p. 8.

- 82** LEDUC, Gaétan, et Michel RAYMOND, *L'évaluation des impacts environnementaux : un outil d'aide à la décision*, 2000, p. 69; RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Lois et règlements fiscaux du gouvernement des provinces-territoires : règlements pour le territoire administré par le gouvernement fédéral*, 2009, 5 juin. <http://www.nrcan.gc.ca/mms-smm/busi-indu/trl-lrf-fra.htm>; CANADIAN ENCYCLOPEDIA, Crown Land, 2009. <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0002049>; Winfield *et al.*, *op. cit.*, p. 91; MINISTÈRE DE LA JUSTICE (CANADA), *Loi sur les pêches* (L.R., 1985, ch. F-14), 2009. <http://lois.justice.gc.ca/fr/F-14/TexteComple.html>; MINISTÈRE DE LA JUSTICE (CANADA), *Règlement sur les effluents des mines de métaux* (DORS/2002-222), 2009. <http://lois.justice.gc.ca/fr/F-14/DORS-2002-222/index.html>.
- 83** RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Réglementation minière : vue d'ensemble*, 2009, 9 avril. <http://www.nrcan.gc.ca/mms-smm/polli-polli/leg-loi/min-min-fra.htm>; GOUVERNEMENT DU YUKON et GOUVERNEMENT DU CANADA, *Accord de transfert au Yukon d'attributions relevant du programme des affaires du Nord*, 2003, 226 p.
- 84** WINFIELD *et al.*, *op. cit.*, p. 91.
- 85** CONSEIL D'ADAPTATION ET DE FORMATION DE L'INDUSTRIE MINIÈRE, *op. cit.*, p. 32.
- 86** WINFIELD *et al.*, *op. cit.*, p. 91; MINISTÈRE DE LA JUSTICE (CANADA), *Loi sur les pêches* (L.R., 1985, ch. F-14), 2009. <http://lois.justice.gc.ca/fr/F-14/TexteComple.html>.
- 87** COUMANS, Catherine, *Background and History on the Metal Mining Effluent Regulations*, Réseau canadien de l'environnement, 2005, p. 1. <http://www.cen-rce.org/eng/caucuses/mining/docs/Revised%20Metal%20Mining%20Effluent%20Regulations%20backgrounder%20Nov%2021%2005.pdf>.
- 88** ENVIRONNEMENT CANADA, *Rapport d'étape sur la prévention de la pollution et la dépollution de l'eau dans l'industrie canadienne des mines de métaux (1999-2000) : Le Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux (RELM) et les Lignes directrices (LDELM)*, 2003. <http://www.ec.gc.ca/NOPP/docs/rpt/1mm9/fr/c2.cfm>.
- 89** MINISTÈRE DE LA JUSTICE (CANADA), *Règlement sur les effluents des mines de métaux* (DORS/2002-222), 2009, par. 44. <http://lois.justice.gc.ca/fr/F-14/DORS-2002-222/index.html>; Centre de services aux entreprises Canada-Ontario, *Règlement sur les effluents des mines de métaux*, 2008. http://www.entreprisescanada.ca/servlet/ContentServer?cid=1081944210313&lang=fr&pageName=CBSC_ON%2Fdisplay&c=Regs.
- 90** LEDUC ET RAYMOND, *op. cit.*, p. 70.
- 91** AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE (CANADA), *Examens préalables fédéraux : Analyse reposant sur le contenu du Site Internet du registre canadien d'évaluation environnementale*, 2009. <http://www.ceaa-acee.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=4507E796-1&offset=2&toc=show%E2%80%8E>.
- 92** AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE, *Sommaires statistiques des évaluations environnementales*, 2009. <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2007-2008/inst/eea/ea04-fra.asp>.
- 93** *Idem.*; LEDUC et RAYMOND, *op. cit.*, p. 75.
- 94** ENTREPRISES CANADA, *Évaluation environnementale au Canada*, 2006, par. 9. http://www.entreprisescanada.ca/servlet/ContentServer?cid=1081944199249&pageName=CBSC_FE/display&lang=fr&c=Regs#1_R_glement_sur_la_liste_d%27_tude_appfondie; MINISTÈRE DE LA JUSTICE (CANADA), *Règlement sur la liste d'étude approfondie* (DORS/94-638), 2009. <http://laws.justice.gc.ca/fr/DORS-94-638/TexteComple.html>
- 95** COUMANS, *op. cit.*, p. 2.
- 96** MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (CANADA), «Règlement modifiant le Règlement sur les affluents de mines de métaux», *Gazette du Canada*, partie II, vol. 140, no 2118, 2006, 18 octobre, p. 1462.
- 97** *Ibid.*, p. 1479.
- 98** COUMANS, Catherine, *Issues of Concern Regarding Aur Resources' Proposed Duck Pond Mine in Central Newfoundland*, Mines Alerte Canada, 2006. http://www.mininwatch.ca/sites/miningwatch.ca/files/Aur_Resources_Issues_of_Concern-June_4.pdf; Mines Alerte Canada, *Canada's Valuable Fresh Water Is Not for Dumping Toxic Wastes - with Background*, 2008, 28 novembre. http://www.miningwatch.ca/en/MMER_coalition_formed.
- 99** MINES ALERTE CANADA, *Canadian Lakes and Streams at Risk of Being Converted to «Tailings Impoundment Areas»*, 2009, 4 janvier. http://www.miningwatch.ca/en/Lakes_and_Streams_at_Risk.
- 100** AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE, *Sommaires statistiques des évaluations environnementales*, 2009. <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2007-2008/inst/eea/ea04-fra.asp>; ECOJUSTICE, *Chris Mine in the Federal Court Appeal : Media Backgrounder*, 2008, 14 mai. <http://www.ecojustice.ca/media-centre/media-backgrounder/red-chris-mine-in-the-federal-court-appeal>.
- 101** AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE, *Résumé statistique – 2007-2008*, 2009. <http://www.ceaa-acee.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=715A33E9-1>.
- 102** *Idem.*; ECOJUSTICE, *Chris Mine in the Federal Court Appeal : Media Backgrounder*, 2008, 14 mai. <http://www.ecojustice.ca/media-centre/media-backgrounder/red-chris-mine-in-the-federal-court-appeal>.
- 103** ECOJUSTICE, *op. cit.*
- 104** COUR FÉDÉRALE D'APPEL, *Red Chris Federal Court of Appeal Decision*, 2008. http://www.miningwatch.ca/sites/miningwatch.ca/files/A-478-07_20080613_R_E_O_002_DES_SXT_EVA_2008_FCA_209.pdf.
- 105** MUNSON, James, «Supreme Court to rule on mining project consultation», *Yukon News*, 2009, 9 octobre. <http://www.yukon-news.com/news/14901/>; http://blog.ecojustice.ca/2009_10_01_archive.html; ECOJUSTICE, *The long road to Canada's highest court*, 2009, 14 octobre. <http://blog.ecojustice.ca/2009/10/long-road-to-canadas-higest-court.html>; ECOJUSTICE, *Supreme Court of Canada gives public a voice on major industrial projects*, 2010, 21 janvier. <http://ecojustice.ca/media-centre/press-releases/supreme-court-of-canada-gives-public-a-voice-on-major-industrial-projects>.
- 106** ECOJUSTICE, *Supreme Court of Canada gives public a voice on major industrial projects*, 2010, 21 janvier, par. 1. <http://ecojustice.ca/media-centre/press-releases/supreme-court-of-canada-gives-public-a-voice-on-major-industrial-projects>.
- 107** *Ibid.*, par. 3.
- 108** *Idem.*
- 109** ECOJUSTICE, *The long road to Canada's highest court*, 2009, 14 octobre. <http://blog.ecojustice.ca/2009/10/long-road-to-canadas-higest-court.html>; Cour fédérale d'appel, *op. cit.*
- 110** LAPOINTE, Ugo, «Origins of Mining Regimes in Canada & The Legacy of the Free Mining System», *Conference Rethinking Extractive Industry : Regulation*,

Dispossession, and Emerging Claims, Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC) et Extractive Industries Research Group (EIRG), York University, Toronto, 2009, 5-7 mars, p. 4.

111 LAPOINTE, 2009, *op. cit.*, p. 4-5.

112 *Idem.*

113 MACKENZIE VALLEY ENVIRONMENTAL IMPACT REVIEW BOARD, *Report of Environmental Assessment and Reasons for Decision On Ur Energy Inc. Screech Lake Uranium Exploration Project*, 2007, p. 40.

114 LAPOINTE, 2009, *op. cit.*, p. 2; International Boreal Conservation Campaign et Initiative boréale canadienne, *Mineral Exploration Conflicts in Canada's Boreal Forest*, 2008, p. 2-3; Ministère de la Justice (CANADA), *Règlement sur l'exploitation minière dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut* (C.R.C., ch. 1516), 2009. <http://laws.justice.gc.ca/fr/ShowTdm/cr/C.R.C.-ch.1516//20090928/fr>.

115 INTERNATIONAL BOREAL CONSERVATION CAMPAIGN ET INITIATIVE BORÉALE CANADIENNE, *op. cit.*, p. 3.

116 *Idem.*

117 *Idem.*

118 LAPOINTE, 2009, *op. cit.*; INTERNATIONAL BOREAL CONSERVATION CAMPAIGN ET INITIATIVE BORÉALE CANADIENNE, *op. cit.*, p. 2.

119 INTERNATIONAL BOREAL CONSERVATION CAMPAIGN ET INITIATIVE BORÉALE CANADIENNE, *op. cit.*, p. 4.

120 MACKENZIE VALLEY ENVIRONMENTAL IMPACT REVIEW BOARD, *op. cit.*, p. 41.

121 *Idem.*

122 *Idem.*; INTERNATIONAL BOREAL CONSERVATION CAMPAIGN ET INITIATIVE BORÉALE CANADIENNE, *op. cit.*, p. 3.

123 *Idem.*

124 LAPOINTE, 2009, *op. cit.*, p. 6.

125 *Idem.*

126 INTERNATIONAL BOREAL CONSERVATION CAMPAIGN ET INITIATIVE BORÉALE CANADIENNE, *op. cit.*

127 *Ibid.*, p. 4.

128 *Idem.*; HURLEY, Mary C., Les droits autochtones, Gouvernement du Canada : Programme des services de dépôt, 2000. <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/EB/prb9916-f.htm>.

129 INTERNATIONAL BOREAL CONSERVATION CAMPAIGN ET INITIATIVE BORÉALE CANADIENNE, *op. cit.*, 2008, p. 4.

130 *Ibid.*

131 *Idem.*

132 *Idem.*

133 CONSEIL CANADIEN POUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE, AMNISTIE INTERNATIONALE CANADA, LES AMI(E)S DE LA TERRE CANADA, HALIFAX INITIATIVE, KAIROS – INITIATIVES CANADIENNES (ECUMÉNIQUES POUR LA JUSTICE, MINES ALERTE CANADA ET DROITS ET DÉMOCRATIE, *Au-delà du volontarisme : La société civile analyse la réponse du gouvernement au 14e rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international sur les mines et la responsabilité sociale des entreprises*, 14e

rapport, «L'exploitation minière dans les pays en développement et la responsabilité sociale des entreprises», 38e Parlement, 1re session, 2005.

134 RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Les minéraux et les métaux du Canada : Principaux faits*, 2008. http://www.nrcan.gc.ca/mms/video/keyfacts_f.htm; BRASSARD, Sylvie, La présence de l'industrie minière canadienne dans le monde, chap. 7 de *l'Annuaire des minéraux du Canada* 2006, 2007, p. 7-3.

135 BRASSARD, *op. cit.*, p.7.1.

136 *Ibid.*, p. 7-3, 7.6.

137 COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL, *Quatorzième rapport : L'exploitation minière dans les pays en développement et la responsabilité sociale des entreprises*, Chambre des communes (Ottawa), 38e législature, 1re session, juin 2005. <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1901089&Language=F&Mode=1&Parl=38&Ses=1>.

138 KARMY, Javier, *Barrick Gold en Pascua Lama : las migajas del oro*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, 2008. <http://www.olca.cl/oca/chile/region03/pascualama336.htm>; FRIGON, Martin (réalisateur), *Mirages d'un Eldorado* (documentaire), Productions Multi-Mondes, 2008, durée : 75 min; MURRAY, David, «Barrick Gold ou la folie des grandeurs», *Caminando : Revue de réflexions et d'engagement du Comité pour les droits humains en Amérique latine*, vol. 24, no 1, 2005, novembre, p. 12-15; BERTOLINO, Laetitia, et Martin ST-PIERRE (réalisateur et producteurs), *Amazonie, cuivre et cie.* (documentaire), 2007, durée : 18 min 47 sec; HANDAL LOPEZ, Laura, «Minières canadiennes : un cas en Équateur», *Revue Relations*, no 720, 2007, octobre-novembre, p. 8; ST-PIERRE, Martin, «Le cas des Shuar en Équateur : Non aux minières, oui à la vie!», *Caminando : Revue de réflexions et d'engagement du Comité pour les droits humains en Amérique latine*, vol. 25, no 2, 2007, mars, p. 2-3; FRENCH, Cameron, «Guatemalan groups file complaint on Goldcorp mine : Community groups allege water contamination, illness», *Reuters*, 2009, 9 décembre. <http://www.reuters.com/article/idAFN0923516520091209>; ANZUETO, Marc-André, «Les conséquences du projet Marlin de Glamis Gold. Ltd. au Guatemala», *Caminando : Revue de réflexions et d'engagement du Comité pour les droits humains en Amérique latine*, vol. 24, no 1, 2005, novembre, p. 34-36; BAGNALL, Janet, «Canadian mining companies, behaving badly : Liberal bill would try to rein in some ruthless international practices», *The Gazette*, 2010, 5 février. <http://www.montrealgazette.com/opinion/Canadian+mining+companies+behaving+badly/2524327/story.html>; WALLACH, Jason, «El Salvador : Pacific Rim Mining Co. Shares Up, Tensions Remain High in Cabañas», *Upside Down World*, 2009, 18 septembre. <http://upside-downworld.org/main/content/view/2116/74/>; FRENCH, Cameron, «UPDATE 2-New Gold suspends mine after Mexico court ruling : Cerro San Pedro mine suspended after ruling», *Reuters*, 2009, 19 novembre. <http://www.reuters.com/article/idUSN1916961920091119>; EL SOL DE MÉXICO, «Acusan a minera de contaminar agua», 2009, 22 juillet. <http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=9381>; Droits et Démocratie, *Rapport de la mission internationale d'enquête en Tanzanie*, avril 2002. <http://www.dd-rd.ca/site/publications/index.php?lang=fr&subsection=catalogue&id=1453>; DARIMANI, Abdulai, *Impacts of Activities of Canadian Mining Companies in Africa*, Third World Network - Africa Secretariat, 2005, 8 p. http://www.miningwatch.ca/sites/miningwatch.ca/files/Africa_case_study.pdf; DENEULT, Alain, *Noir Canada : Pillage, corruption et criminalité en Afrique*, 2008, 348 p.; COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL, *op. cit.*

139 *Idem.*; CONSEIL CANADIEN POUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE, *et al.*, *op. cit.*

140 *Idem.*

141 COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL, *op. cit.*; UN GLOBAL COMPACT, Participants and Stakeholders : UN Global Compact Participants, 2009. <http://www.unglobalcompact.org/ParticipantsAndStakeholders/index.html>.

142 CONSEIL CANADIEN POUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE *et al.*, *op. cit.*; BELEM, Gisèle, *Quelle gouvernance pour la mise en œuvre du développement durable? L'expérience de l'industrie minière du Mali*, Thèse de doctorat en sciences de l'environnement, Montréal, Université du Québec à Montréal, 2009, 535 p.

143 COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL, *op. cit.*

144 ANDREWS *et al.*, *Tables rondes nationales sur la responsabilité sociale et l'industrie extractive minière dans les pays en développement : Rapport du groupe consultatif*, Tables rondes sur la responsabilité sociale et l'industrie extractive minière dans les pays en développement, 2007, 80 p.

145 *Idem.*

146 *Idem.*

147 CONSEIL CANADIEN POUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE *et al.*, *op. cit.*; RÉSEAU CANADIEN SUR LA REDDITION DE COMPTES DES ENTREPRISES, *News Release : Government Squanders Opportunity to Hold Extractive Companies to Account*, 2009, 2 p. http://halifaxinitiative.info/updir/March_26_press_release-final.pdf.

148 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 2-11.

149 *Ibid.*, p. 2-37.

150 *Idem.*

151 *Idem.*

152 CONSEIL D'ADAPTATION ET DE FORMATION DE L'INDUSTRIE MINIÈRE, *op. cit.*, p. 32.

153 FRASER INSTITUTE, *op. cit.*, p. 5.

154 *Idem.*

155 *Ibid.*, p. 10.

156 FRASER INSTITUTE, *op. cit.*, p. 10.

157 MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), *Principe du droit minier québécois*, 2005, par. 1. <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/enligne/mines/claim/principedroit.asp>.

158 LAPOINTE, Ugo, « De la ruée vers l'or californienne au Québec minier contemporain : le système du *free mining* et le pouvoir des communautés locales », *Colloque international de la Commission sur l'approche culturelle en géographie*, Université Laval, Québec, 2008, 21 mai, 19 p.

159 *Ibid.*, p. 11.

160 *Ibid.*, p. 12.

161 *Idem.*

162 *Ibid.*, p. 11, 13.

163 *Ibid.*, p. 11, 13.

164 *Ibid.*, p. 6.

165 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Loi sur les mines. L.R.Q., chapitre M-13.1*, Publications du Québec, 2009. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/M_13_1/M13_1.html

166 *Idem.*

167 *Idem.*

168 LAPOINTE, *op. cit.*, p. 6.

169 LAPOINTE, *op. cit.*

170 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, Publications du Québec, 2009. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R9.HTM.

171 MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), *Gros plan sur les mines - GESTIM Plus : les systèmes de gestion des titres miniers*, 2008. <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/mines/titres/titres-gestim.jsp>.

172 LAPOINTE, *op. cit.*, p. 6.

173 LAPOINTE, *op. cit.*, p. 5, 6.

174 COALITION POUR QUE LE QUÉBEC AIT MEILLEURE MINE!, *Semaine minière : une coalition se lève pour dénoncer le tout puissant Québec minier*, Communiqué, Montréal, 2008, 2 p.

175 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Loi sur les mines. L.R.Q., chapitre M-13.1*, *op. cit.*

176 LAPOINTE, *op. cit.*, p. 16.

177 SOCIÉTÉ POUR LA NATURE ET LES PARCS DU CANADA, *Consultation sur la stratégie minérale du Québec : Commentaires présentés au Ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, 2007, p. 3.

178 MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), *Titres miniers au Québec*, Carte géographique, 2009.

179 BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Projets de réserves de biodiversité du lac des Quinze, du lac Opasatica, de la forêt Piché-Lemoine et du réservoir Decelles en Abitibi-Témiscamingue : Rapport d'enquête et d'audience publique*, 2007, 103 p.

180 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, *op. cit.*

181 LAPOINTE, Ugo, DÉCARY-GILARDEAU, François et André MORIN, *Mémoire présenté au Ministère des Ressources naturelles et de la Faune dans le cadre de la consultation publique sur la nouvelle stratégie minérale du Québec*, Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), Chaire de responsabilité sociale et de développement durable (CRSDD) et Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement, 2007, p. 11.

182 MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), *Préparer l'avenir du secteur minéral québécois : Stratégie minérale du Québec*, 2009, 48 p.

183 COALITION POUR QUE LE QUÉBEC AIT MEILLEURE MINE!, *Stratégie minérale du Québec : la montagne accouche d'une souris*, Communiqué, Montréal, 2009, 2 p.

184 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Loi sur le développement durable*, Publications du Québec, 2009. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/D_8_1_1/D8_1_1.html.

- 185** VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*
- 186** *Ibid.*, p. 2-20; GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Loi sur les mines, op. cit.*
- 187** VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 2-20.
- 188** *Ibid.*, p. 2-21.
- 189** *Idem.*
- 190** GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Loi sur les mines, op. cit.*
- 191** VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 2-11, 2-22.
- 192** *Ibid.*, p. 2-21.
- 193** *Ibid.*, p. 2-24.
- 194** *Ibid.*, p. 2-22.
- 195** *Idem.*
- 196** *Idem.*
- 197** *Ibid.*, p. 2-24.
- 198** *Ibid.*, p. 2-25.
- 199** *Ibid.*, p. 2-20.
- 200** CONSEIL D'ADAPTATION ET DE FORMATION DE L'INDUSTRIE MINIÈRE, *op. cit.*, p. 24; Vérificateur général du Québec, *op. cit.*, p. 2-10.
- 201** ASSOCIATION MINIÈRE DU CANADA, *Rapport annuel 2008, op. cit.*, p. 4; MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), *Préparer l'avenir du secteur minéral québécois : Stratégie minière du Québec, op. cit.*, p. 11.
- 202** BARIL, Hélène, «Le Québec sort de la récession», La Presse Affaires, 2009, 27 octobre. <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/economie/macro-economie/200910/27/01-915390-le-quebec-sort-de-la-recession.php>
- 203** VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 2-10.
- 204** *Ibid.*; WINFIELD *et al.*, *op. cit.*
- 205** WINFIELD *et al.*, *op. cit.*, p. 6; VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 2-10.
- 206** WINFIELD *et al.*, *op. cit.*, p. 6.
- 207** BOUCHARD, Ginette, *L'exploration minière au Canada*, Ressources naturelles Canada, 2009, par. 16. <http://www.nrncan.gc.ca/smm-mms/busi-indu/cmy-amc/2006revu/con-rev/exp-fra.htm>.
- 208** RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Annuaire des minéraux du Canada 2008 : Données statistiques, op. cit.*, p. 57-31
- 209** BOUCHARD, Ginette, *op. cit.*
- 210** VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 2-14.
- 211** VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 2-14.
- 212** VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 2-15.
- 213** MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *Budget 2010-2011 – Des choix pour l'avenir : Plan d'action économique et budgétaire*, mars 2010, p. 86.
- 214** *Ibid.*, p. 95.
- 215** MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *Budget 2010-2011 – Renseignements additionnels sur les mesures du budget*, 2010, 30 mars, p. A.32.
- 216** MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *Budget 2010-2011 – [...] Plan d'action, op. cit.*, p. 90.
- 217** *Ibid.*, p. 91.
- 218** *Idem.*
- 219** OTTO, James, ANDREWS, Craig, CAWOOD, Fred, DOGGETT, Michael, GUJ, Pietro, STERMOLE, Frank, STERMOLE, John et John TILTON, *Mining Royalties : A Global Study of their Impact on Investors, Government, and Civil Society*, Banque Mondiale, 2006.
- 220** *Idem.*
- 221** *Ibid.*, p. 54, 63.
- 222** *Ibid.*, p. 68, traduction libre.
- 223** OTTO *et al.*, *op. cit.*, p. 54, 67.
- 224** *Ibid.*, p. 51.
- 225** *Ibid.*, p. 55, 67.
- 226** *Ibid.*, p. 89.
- 227** *Idem.*
- 228** OTTO *et al.*, *op. cit.*, p. 52, 101
- 229** *Ibid.*, p. 64.
- 230** *Ibid.*, p. 63.
- 231** BEAULNE, Pierre, *Conjoncture économique – Automne 2009*, 2009, p. 12. http://www.economieautrement.org/IMG/pdf/Conjoncture_economique_-_automne_2009.pdf.
- 232** OTTO *et al.*, *op. cit.*, p. 200.
- 233** *Ibid.*, p. 201.
- 234** *Ibid.*, p. 203.
- 235** *Ibid.*, p. 202.
- 236** VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 2-17.
- 237** VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 2-18.
- 238** OTTO *et al.*, *op. cit.*, p. 204.
- 239** INDUSTRIE CANADA, *Industries environnementales – Profil de l'industrie. Le marché mondial de l'environnement*, 2010. http://www.ic.gc.ca/eic/site/ea-ae.nsf/fra/h_eao2247.html.
- 240** LE CONSEIL CANADIEN DES RESSOURCES HUMAINES DE L'INDUSTRIE DE L'ENVIRONNEMENT (CCRHIÉ), *Ressources humaines dans le secteur environnemental canadien – Rapport final 2000*, 2000, p. V; ECO CANADA : l'Organisation pour les carrières en environnement et Environmental Labour Market Research, *Profil de l'emploi en environnement au Canada 2007*, 2007, p. iv.
- 241** ECO CANADA *et al.*, *op. cit.*, p. 12; STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2001, Produit no. Tableau 95F0377XCB2001004 : Activité, groupes d'âge, état matrimonial et sexe pour la population de 15 ans et plus, pour le Canada, les provinces, les territoires, les régions métropolitaines de recensement et les agglomérations de recensement*, 2001. <http://www12.statcan.ca/francais/census01/home/Index.cfm>.
- 242** ECO CANADA *et al.*, *op. cit.*, p. 12.
- 243** *Ibid.*, p. v.

- 244** STATISTIQUE CANADA, *Le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) 2002 : Classification*, 2003. <http://stds.statcan.gc.ca/naics-scian/2002/cs-rc-fra.asp?criteria=5629>; Statistique Canada, *Tableau 379-0027*, *op. cit.*
- 245** STATISTIQUE CANADA, *Tableau 379-0025 : Produit intérieur brut (PIB) aux prix de base, selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) et les provinces, annuel (dollars)*, CANSIM, 2009.
- 246** STATISTIQUE CANADA, *Multiplicateurs d'entrées-sorties nationaux 2004*, Division des comptes des industries, Système de comptabilité nationale, 2004, *Tableau 3.5 – Emploi*.
- 247** ASSOCIATION CANADIENNE DES INDUSTRIES DU RECYCLAGE, *The Recycling Industry*, 2007. <http://www.cari-acir.org/en/industry.html>.
- 248** VOTRE VOIX ÉCOLO.COM, *Environnement et retombées économiques – Le métal*. http://www.votrevoixecolo.com/fr/sous_sections/pourquoi/environnement.html.
- 249** SCHARF, Kimberley, « Tax Incentives for Extraction and Recycling of Basic Materials in Canada », *Fiscal Studies*, vol. 20, no 4, 1999, p. 451, traduction libre.
- 250** KOVEN, Peter, « Mining industry waits on fate of bill », *Financial Post*, 2009, 14 septembre. <http://www.financialpost.com/news-sectors/story.html?id=1993347>; Halifax Initiative, *Government accountability bill returns to the House* 2010, 28 février. <http://halifaxinitiative.org/content/monthly-issue-update-february-28-2010>.
- 251** KOVEN, 2009, *op. cit.*
- 252** *Idem.*
- 253** EARTHRIGHTS INTERNATIONAL, *Doe v. Unocal Case History*, 2010. <http://www.earthrights.org/legal/doe-v-unocal-case-history>.
- 254** SAVAGE, Eric A. et Michael G. CONGIU, *United States : The Continued Viability Of The Alien Tort Claims Act And The Torture Victim Protection*, Mondaq, 2009, 29 janvier. <http://www.mondaq.com/unitedstates/article.asp?articleid=73426>.
- 255** EARTHRIGHTS INTERNATIONAL, *op. cit.*
- 256** *Idem.*
- 257** *Idem.*
- 258** SAVAGE, Eric A. et Michael G. CONGIU *United States : Corporate Liability For Human Rights Abuses Goes On Trial*, Mondaq, 2007, 23 juillet. <http://www.mondaq.com/unitedstates/article.asp?articleid=50612>.
- 259** SAVAGE et CONGIU, 2009, *op. cit.*
- 260** SAVAGE et CONGIU, 2009, *op. cit.*; BRINGARDNER, John, Professor Stresses Role of Lawyers in 'Civilising Globalisation', *Law.com International News*, 2009, 2 novembre. http://www.law.com/jsp/law/international/LawArticleIntl.jsp?id=1202434966796&Professor_Stresses_Role_of_Lawyers_in_Civilising_Globalisation.
- 261** MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), *Préparer l'avenir du secteur minéral québécois : Stratégie minérale du Québec*, *op. cit.*, p. 33; ASSEMBLÉE NATIONALE, *Projet de loi no. 79 : Loi modifiant la Loi sur les mines. Présenté par M. Serge Simard, Ministre délégué aux Ressources naturelles et à la Faune*, Éditeur officiel du Québec, 2009, p. 12.
- 262** ASSEMBLÉE NATIONALE, *op. cit.*, p. 13.
- 263** MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), *Préparer l'avenir du secteur minéral québécois : Stratégie minérale du Québec*, *op. cit.*, p. 34, 45.
- 264** COALITION POUR QUE LE QUÉBEC AIT MEILLEURE MINE!, *Stratégie minérale du Québec : La montagne accouche d'une souris*, Communiqué, Montréal, 2009, 2 p.
- 265** MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), « Annexe 1 : Localisation et production des mines et carrières au Québec », *Rapport sur les activités d'exploration minière au Québec 2007*, 2008, p. 65-80. www.mrn.gouv.qc.ca/mines/publications/publications-rapports-2007.jsp; MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), « Annexe 1 : Localisation et production des mines et carrières au Québec », *Rapport sur les activités d'exploration minière au Québec 2008*, 2009, p. 67-82. <http://www.mrn.gouv.qc.ca/mines/publications/publications-rapports-2008.jsp>.
- 266** ASSEMBLÉE NATIONALE, *op. cit.*, p. 2, 6.
- 267** ASSEMBLÉE NATIONALE, *op. cit.*, p. 15.
- 268** GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *Mise à Jour de la Loi sur les Mines de l'Ontario : Tenure minière et droits relatifs aux propriétés appartenant à des intérêts privés*, 2009, 2 p. http://www.mndm.gov.on.ca/miningact/pdf/Royal_assent_Mineral_Tenure_and_Private_Property_Right_f.pdf.
- 269** GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *Mise à Jour de la Loi sur les Mines de l'Ontario : Consultation des autochtones*, 2009, 2 p. http://www.mndm.gov.on.ca/miningact/pdf/Royal-assent-Aboriginal-consultation_f.pdf.
- 270** VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*; BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Projet minier aurifère Canadian Malartic - Rapport d'enquête et d'audience publique*, 2009, juillet, 161 p. <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape260.pdf>.
- 271** COALITION POUR QUE LE QUÉBEC AIT MEILLEURE MINE!, *Gestion des mines au Québec : Une coalition demande une large consultation publique*, Communiqué, Montréal, 2009, 2 p.

Lexique

Analyse coûts-avantages

D'un point de vue purement économique, ce terme désigne la comparaison ou la confrontation des coûts et des avantages d'un projet ou d'une politique publique à des fins de prise de décision. Ce genre d'analyse suppose la quantification, l'expression en termes monétaires et l'actualisation des flux des coûts et des retombées positives de l'objet d'évaluation. Dans le cas de la prise en compte des impacts environnementaux d'un projet ou d'une politique dans l'analyse coûts-avantages, la quantification des externalités négatives et positives de ceux-ci s'avère primordiale.

Dans le cadre de cette étude, ce terme fait référence, non pas à sa définition économique formelle, mais plutôt au portrait des coûts comparativement aux bénéfices économiques, sociaux et environnementaux d'un ensemble de politiques publiques (en l'occurrence les régimes miniers canadien et québécois), dans lequel les impacts économiques sont évalués de façon quantitative à l'aide du calcul de ratios bénéfices/coûts et coûts/bénéfices, et où les avantages et les coûts environnementaux et sociaux de celles-ci sont examinés d'après une approche qualitative.

Bail minier

Titre minier octroyé pour l'exploitation des substances minérales faisant partie du domaine public.

Claim minier

Titre d'exploration minière qui donne le droit exclusif à son détenteur de rechercher, dans un territoire délimité, les substances minérales qui font partie du domaine de l'État. Ils s'obtiennent généralement par désignation sur carte ou par jalonnement (délimitation physique d'un terrain au moyen de bornes).

Contribution aux finances publiques

Dans le cadre de cette étude, ce terme fait référence aux redevances minières, à l'impôt sur le revenu des sociétés et à la taxe sur le capital, versés par les entreprises productrices de minerais métalliques et considérés comme des bénéfices économiques de ce secteur d'activité.

Externalité négative

Impact négatif ou nuisance imposée à la société sans compensation qui résulte d'un processus de production ou de transaction économique. Ces nuisances, qui ne sont pas comptabilisées dans les marchés, génèrent des coûts appelés externes pour les tierces parties non impliqués dans ces transactions. Dans la présente étude, font partie des coûts externes associés au secteur minier les fonds publics affectés à la réhabilitation de sites miniers abandonnés, ainsi que les coûts sociaux et environnementaux associés à la dégradation des services fournis par les écosystèmes.

Industrie des mines métallifères

Ensemble des activités liées à l'extraction des minerais métalliques, incluant les phases de l'exploration, de l'exploitation minière – soit l'extraction et la concentration sur place du minerai – ainsi que de la fermeture et de la réhabilitation des sites miniers.

Industrie minérale

Ensemble des activités liées à l'exploitation des minerais métalliques et non métalliques. Les minerais métalliques comprennent les métaux précieux et industriels tels l'or et le nickel. Les minerais non métalliques incluent les minéraux précieux et industriels (tels le diamant, le chrysotile et le sel) ainsi que les substances minérales de surface (tels le sable, le gravier et la pierre).

Passif environnemental

Un passif environnemental fait référence aux obligations d'un gouvernement en matière de réhabilitation de sites contaminés relevant de sa responsabilité. Au Québec, ce passif correspond aux coûts estimés de gestion et de restauration de ces sites et il est compris dans les déficits du gouvernement.

Procédure d'évaluation environnementale

Série d'évaluations des impacts environnementaux et sociaux d'un projet de développement, dont l'ampleur s'accroît habituellement avec l'importance des risques anticipés et lequel représente généralement une des conditions à l'obtention d'un permis d'exécution. Au Canada, cette procédure est régie par divers lois et règlements fédéraux et provinciaux, et, sous certaines conditions, s'accompagne d'une phase de consultation publique sur les impacts du projet.

Profit minier

Dans le contexte du régime des droits miniers du Québec, ce terme fait référence aux bénéfices réalisés par une société minière correspondant à l'excédent de la valeur brute de production déduite des coûts de production, des frais d'administration de l'entreprise et des diverses allocations concédées au secteur dans le cadre de ce régime.

Ratio dépenses-retombées

Dans le cadre de cette étude, ce terme fait référence au ratio qui permet de déterminer les coûts en fonds publics afférents au secteur minier, pour chaque unité de bénéfice considérée (par exemple les montants gouvernementaux investis par emploi généré dans le secteur ou par dollar supplémentaire apporté au PIB).

Ratio retombées-dépenses

Désigne un ratio qui permet de connaître la valeur des bénéfices associés au secteur minier par chaque dollar provenant des fonds publics investi dans celui-ci.

Redevances

Également appelées droits miniers, les redevances sont collectées auprès des sociétés minières à titre compensatoire pour l'exploitation et l'épuisement d'une ressource non renouvelable appartenant au domaine public. Elles représentent généralement un pourcentage des profits réalisés par l'entreprise ou de la valeur du minerai extrait.

Services écosystémiques (ou environnementaux)

Bienfaits et ressources fournis par les écosystèmes naturels et dont bénéficie l'être humain, tels des services de régulation (du climat, des niveaux d'eau, etc.) et d'approvisionnement (en eau potable, en nourriture, etc.).

Valeur brute de la production annuelle

Valeur monétaire théorique des minerais extraits par une société minière, calculée à partir des prix de vente (ou facturés) ou des prix de la ressource sur les marchés.

Annexe 1 : Description des dépenses fiscales fédérales et provinciales dans le secteur des mines métallifères

DÉPENSES FISCALES FÉDÉRALES	DESCRIPTION
Déduction pour Frais d'exploration au Canada (FEC)	Déduction jusqu'à concurrence de 100 % aux fins de l'impôt applicable aux frais engagés pour des activités d'exploration au Canada. Les dépenses admissibles sont « les frais engagés afin de déterminer la présence, l'emplacement, l'ampleur et la qualité de gisements de minéraux [...], ou encore ceux ayant trait à la mise en valeur de ressources minérales avant leur exploitation commerciale au Canada » ^a . Durée : 1983 - ...
Déduction pour épuisement gagné	Déduction supplémentaire sur la plupart des frais d'exploration, sur les frais de mise en valeur « ou sur le coût des biens relatifs à de nouvelles mines ou à l'agrandissement important d'une mine existante » ^b . Avant 1990, les sociétés pouvaient déduire la somme la moins élevée des deux montants suivants : 33,5 % des frais mentionnés ou 25 % des bénéfices relatifs aux ressources. Durant cette période, les entreprises pouvaient inscrire ces déductions à un « compte pour épuisement », dont le solde pouvait être reporté à une année ultérieure, de façon indéfinie. Bien que, depuis le 1er janvier 1990, les ajouts à ces comptes aient été éliminés, les soldes de déductions accumulés avant cette date peuvent être réclamés aujourd'hui.
Crédit d'impôt pour exploration minière (CIEM)	Crédit d'impôt de 10 % applicable aux frais d'exploration de base et aux dépenses de mise en valeur préalables à la production de métaux communs ou précieux ou de minerais métalliques. Durée : 2003 - ...
CIEM applicable aux actions accréditatives	Crédit d'impôt de 15 % offert aux particuliers « à l'investissement dans les actions accréditatives des sociétés d'exploration minière » ^c . Ce crédit vise à favoriser le financement par actions des sociétés minières junior qui n'ont pas encore de revenu imposable et qui ne sont donc pas admissibles au CIEM de 10 %. Cette mesure consiste donc en un transfert aux investisseurs des déductions fiscales non utilisées par les sociétés minières. Durée : 2000-2011.
Déduction pour Frais d'aménagement au Canada (FAC)	Déduction aux fins de l'impôt relative aux dépenses associées aux activités d'exploitation minière, notamment : « le fonçage ou l'excavation d'un puits de mine ou encore la construction ou l'excavation de la principale voie de roulage ou d'un autre ouvrage souterrain semblable d'une mine creusée dans une ressource minérale située au Canada, une fois cette mine entrée en production » ^d . Cette déduction concerne également les coûts d'acquisition d'une propriété minière. Le revenu imposable peut être réduit d'un montant équivalent à 30 % des frais d'aménagement, d'après la méthode du solde décroissant. Depuis 1992, certains frais d'aménagement peuvent être reclassés à titre de frais d'exploration au Canada (FEC). Cette mesure vise spécialement les investisseurs; elle permet aux détenteurs d'actions accréditatives de profiter d'une déduction de 100 % au titre des FEC plutôt que de 30 % au titre des FAC.
Déduction relative aux ressources	Déduction de 25 % sur les bénéfices relatifs aux ressources d'une société ou d'un particulier, pouvant être soustrait du revenu imposable, permettant ainsi de ne payer de l'impôt que sur 75 % des bénéfices tirés des ressources. Aux fins de cette déduction, ces bénéfices sont calculés en tenant compte des « frais d'exploitation et de la déduction pour amortissement, mais [sans tenir compte] des frais d'exploration, des coûts de mise en valeur, de l'épuisement gagné [ni] des intérêts débiteurs » ^e . Cette mesure fiscale a fait l'objet d'une élimination graduelle entre 2003 et 2007, et a été remplacée progressivement par une déduction applicable aux redevances à l'État et aux impôts miniers versés. Durée : 1976-2006.

^a Ministère des Finances (Canada), *Dépenses fiscales : Notes afférentes aux estimations et projections*, 2004, p. 86.

^b *Idem.*, p. 105.

^c Ressources naturelles Canada, *Crédit d'impôt pour l'exploration minière*, 2010, janvier. <http://www.nrcan.gc.ca/mms-smm/busi-indu/met-qfi-fra.htm>.

^d Ressources naturelles Canada, *Règles propres au secteur minier : Frais d'aménagement au Canada*. <http://www.nrcan.gc.ca/mms-smm/busi-indu/met-qfi-fra.htm>.

^e Ministère des Finances (Canada), *op. cit.*, p. 106.

DÉPENSES FISCALES PROVINCIALES

DESCRIPTION

Crédits et allocations liés au régime de droits miniers

Crédit de droits miniers remboursable pour pertes afférentes à des frais d'exploration, d'immobilisations et autres

«Par le crédit de droits remboursable pour perte, le gouvernement du Québec assiste un exploitant dans ses dépenses d'exploration, de mise en valeur et d'aménagement minier en lui remboursant une partie des frais admissibles engagés. En vertu de la *Loi concernant les droits sur les mines*, ce crédit donne droit à un remboursement égal à 12 % du moindre :

- du montant de la perte annuelle;
- des frais d'exploration, de mise en valeur et d'aménagement minier.

Le remboursement augmente à 15 % si les dépenses d'exploration sont effectuées dans le Moyen et le Grand Nord québécois et qu'elles ne soient pas réclamées en vertu du crédit d'impôt relatif aux ressources administré par le ministère du Revenu du Québec »^{f,g}

Autres mesures fiscales

Crédit d'impôt relatif aux ressources

«Le crédit d'impôt relatif aux ressources est un mécanisme d'aide directe aux sociétés minières admissibles qui engagent des dépenses d'exploration admissibles sur le territoire québécois.

Les frais d'exploration admissibles engagés après le 31 décembre 2007 peuvent donner droit aux montants suivants :

[35 %] du montant des frais engagés par les sociétés qui n'exploitent aucune ressource minérale. Pour celles qui font de l'exploitation, ce montant est de 15 % (38,75 % et 18,75 % respectivement lorsque les frais sont effectués dans le Moyen ou le Grand Nord québécois). [...]

Les frais admissibles comprennent les frais d'exploration engagés au Québec qui n'ont pas fait l'objet d'une renonciation dans le cadre d'une émission d'actions accréditives en vertu de la *Loi sur les impôts*.»^g

Déduction relative aux actions accréditives

«Une action accréditive est un titre émis par une société de ressources qui renonce à déduire ses frais d'exploration en faveur d'un investisseur. Avec le Discours sur le budget du 30 mars 2004, le gouvernement du Québec a prolongé indéfiniment l'ensemble des avantages fiscaux relatifs à ce genre d'action. [...]

Selon la *Loi sur les impôts* du Québec, un particulier qui acquiert des actions accréditives peut bénéficier d'importantes déductions fiscales aux fins du calcul de son revenu imposable. Le régime québécois rend possible en effet une déduction de base égale à 100 % du coût des actions accréditives. Pour les actions acquises après le 30 mars 2004, le particulier peut déduire 25 % de plus lorsque les frais d'exploration sont engagés au Québec par une société qui n'exploite aucune ressource minérale. À cela s'ajoute une déduction supplémentaire de 25 % lorsque l'exploration est effectuée à partir de la surface, ce qui porte la déduction totale à 150 % du coût de l'investissement.»^g

Crédit d'impôt relatif aux salaires pour la recherche et le développement

Crédit d'impôt variant entre 17,5 % et 37,5 % applicable aux « salaires versés à des employés de la société ou à ceux d'un sous-traitant lié à la société » pour des activités de recherche scientifique et de développement expérimental. Le crédit s'applique seulement à la moitié du montant du contrat salarial dans les cas où le sous-traitant n'est pas lié à la société en question.

«Le taux majoré de 37,5 % diminue de façon linéaire lorsque l'actif de la société varie entre 50 M\$ et 75 M\$ et porte uniquement sur les premiers 3 M\$ de dépenses de R et D admissibles au crédit (2 M\$ avant le 13 mars 2008). Lorsque l'actif de la société excède 75 M\$, le taux est de 17,5 %.»^g

Dépenses fiscales liées au régime d'imposition des sociétés : Déduction d'un tiers du capital versé des sociétés minières

Mesure permettant de réduire de un tiers la taxe sur le capital versée par les entreprises minières, à condition que leur revenu brut provienne d'une ressource minérale au cours de l'année où la déduction est réclamée.

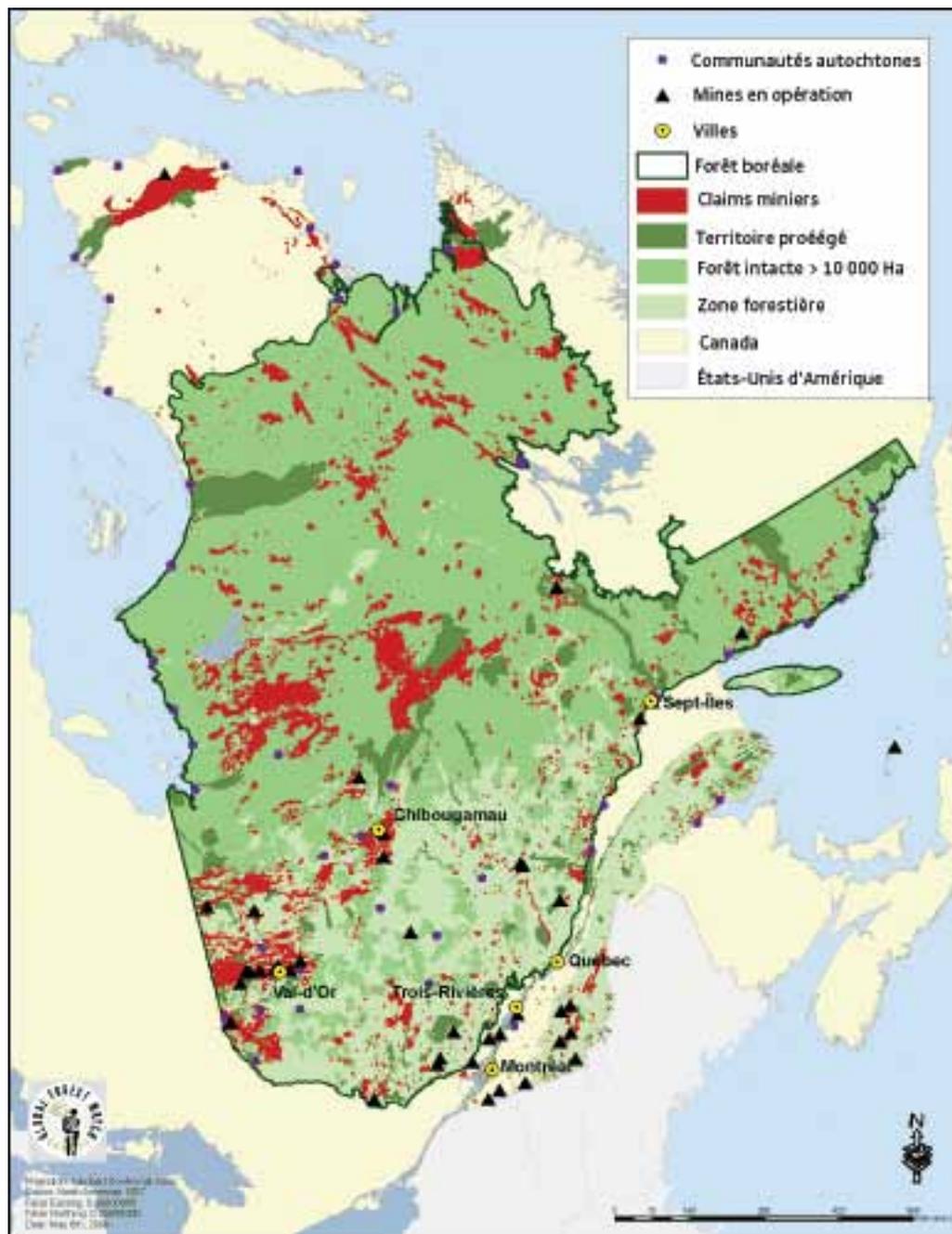
Déduction relative aux ressources

Déduction aux fins de l'impôt de 25 % sur les profits tirés des ressources, calculés avant les frais d'exploration, d'aménagement et d'intérêt. Durée : 1975-2006.

f Le taux du crédit de droits remboursable pour perte sera augmenté graduellement au cours des deux prochaines années; il atteindra 16 % en 2012.

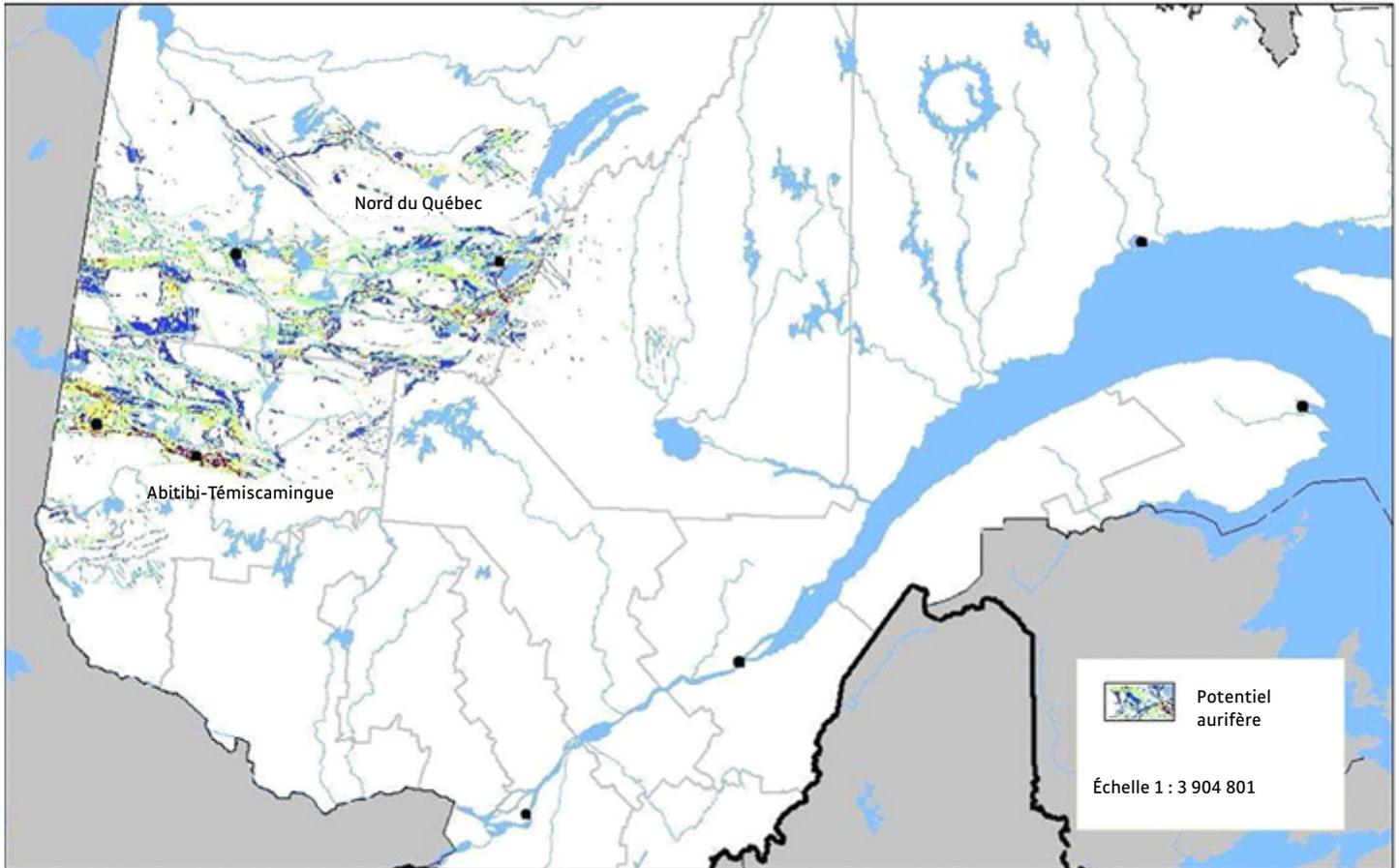
g Les descriptions des catégories de dépenses fiscales citées proviennent de la section sur la fiscalité minière du site Internet du ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec : <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/mines/fiscalite/fiscalite-miniere.jsp>.

Annexe 2 : Claims miniers, mines en opération et aires protégées au Québec



Tiré de : Min (IBCC) et Canadian Boreal Initiative (CBI), *Mineral Exploration Conflicts in Canada's Boreal Forest*, 2008, p. 8.

Annexe 3 : Potentiel aurifère en Abitibi-Témiscamingue et dans le Nord-du-Québec



Source : GESTIM, MRNF, 2009.

Note : Comme on peut le voir sur cette carte, le potentiel aurifère du nord de l'Abitibi-Témiscamingue et du sud du Nord-du-Québec couvre une superficie considérable des deux régions. Les zones dites de « potentiel minier » étant normalement soustraites à des projets de conservation, l'existence d'un tel potentiel devient ainsi une contrainte importante aux projets de création d'aires protégées.



IRIS

**Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques**

L'IRIS, un institut de recherche sans but lucratif, indépendant et progressiste, a été fondé en 2000. L'Institut produit des recherches sur les grands enjeux de l'heure (partenariats public-privé, fiscalité, éducation, santé, environnement, etc.) et diffuse un contre-discours aux perspectives que défendent les élites économiques.

Institut de recherche et d'informations socio-économiques
1710, rue Beaudry, bureau 2.0, Montréal (Québec) H2L 3E7
514 789-2409 · www.iris-recherche.qc.ca