
***Mémoire de
Nochane Rousseau, CPA, CA***
Associé et leader, secteur minier – Québec
PricewaterhouseCoopers LLP/s.r.l./s.e.n.c.r.l.

Commission de l'agriculture,
des pêcheries, de l'énergie
et des ressources naturelles

*Consultations
particulières et auditions
publiques sur le projet de
loi n° 43, Loi sur les
mines*

Le 5 septembre 2013



Table des matières

1. Sommaire.....	1
2. Introduction.....	4
3. Analyses et commentaires	9
3.1 Dispositions visant la transformation du minerai (article 122).....	9
3.2 Entente visant les retombées économiques (article 103)	11
3.3 Comité de suivi et de maximisation des retombées économiques (articles 104 et 260)	12
3.4 Garantie financière (article 182)	13
3.5 Mesures de réaménagement et de restauration (article 181).....	16
3.6 Limitation du pouvoir d'expropriation (article 198)	16
3.7 Sites orphelins (article 260.48)	17
4. Conclusions.....	18
5. À propos.....	20
5.1 À propos de PwC	20
5.2 À propos de l'auteur	21

1. Sommaire

Ce mémoire n'aborde que les dispositions et les articles du projet de loi qui pourraient avoir une incidence sur le financement du développement minier au Québec.

L'accès aux capitaux constitue la condition *sine qua non* pour assurer le développement du secteur minier au Québec.

Après avoir surmonté plusieurs défis techniques et sociaux, l'entreprise qui poursuit un développement minier doit faire face à un autre défi : le financement de son projet. Généralement, deux importantes sources de financement sont possibles : le financement par capitaux (actionnaires/investisseurs) et le financement par emprunt (prêteurs). Toutefois, le financement bancaire et le financement par les sociétés de capital de risque ne sont habituellement pas disponibles à la hauteur requise pour développer une mine. Généralement, seules les grandes sociétés productrices ont accès aux marchés par emprunt (par exemple, l'emprunt bancaire ou l'emprunt institutionnel) pour le financement d'un projet. Les autres sociétés ont généralement seulement accès aux marchés publics des capitaux pour financer leur projet. Le financement des activités minières dépend donc, dans une très grande proportion, des marchés publics des capitaux. Par ailleurs, plusieurs sociétés minières sont actuellement à la recherche de nouveaux moyens pour financer le développement de leur projet. Cela implique des modes de financement alternatifs, y compris les prises de participation par des investisseurs stratégiques (intégration verticale) et la conclusion d'ententes d'approvisionnement garanties (« off-take agreements »).

C'est d'ailleurs en grande partie parce que le financement d'un projet minier doit se faire essentiellement par les marchés publics des capitaux ou encore par des modes de financement alternatifs que l'effet cumulatif des différentes dispositions du projet de loi serait dommageable pour l'économie québécoise, particulièrement pour ses régions. Les conditions imposées par l'article 122 auront pour effet direct de mettre fin à certains modes de financement alternatifs. Est-ce que des sociétés verticalement intégrées investiraient ressources et argent dans des projets au Québec si elles ne pouvaient pas utiliser le minerai extrait dans leurs usines de transformation, à l'extérieur du Québec, qui disposent d'une capacité excédentaire?

De plus, quand un investisseur ou un prêteur potentiel analyse un dossier de projet minier, il évalue plusieurs éléments qui peuvent affecter la viabilité ou la continuité du projet. L'une des principales inquiétudes au sujet des dispositions visant la transformation du minerai est que l'investisseur ou le prêteur potentiel devra s'assurer que la société minière pourra se financer sur les marchés pour l'entièreté du projet. Ainsi, cette disposition aura fort probablement une incidence importante sur les investisseurs ou les prêteurs potentiellement intéressés à un projet minier, car il comporterait alors une dimension de transformation qui ne les intéressera pas nécessairement. De plus, l'analyse du projet devient plus complexe, car elle comporte alors deux activités distinctes, offrant également une relation « risque-rendement » différente, et cela pourrait entraîner des coûts supplémentaires importants non prévus, des problématiques et des nouveaux risques pour lesquels les dirigeants de la société ne disposent pas des habiletés, de l'expérience et des outils nécessaires pour les mitiger ou encore allonger les délais, venant d'autant affecter leur perception du risque.

Certaines entreprises ont actuellement énormément de difficulté à financer le développement d'une mine. En ajoutant une dimension de transformation, est-ce que des possibilités d'investissement ou de financement seront encore présentes pour ces entreprises?

L'Indonésie est un exemple récent et très probant des conséquences très dommageables, pour l'économie d'une juridiction, de l'obligation de transformation de minerai alors que l'objectif initial était de favoriser l'utilisation optimale des ressources minérales de manière à créer le maximum de richesse pour la population.

Au sujet des ententes visant les retombées économiques et le suivi de leur maximisation par un comité, il faut faire ici preuve d'extrême prudence. Il faut éviter que ces dispositions modifient profondément l'équilibre entre les parties en privilégiant des intérêts particuliers et étroits à des intérêts généraux qui profiteraient à l'ensemble des Québécois.

Concernant les garanties financières, les dispositions au sujet du calendrier de versement créent des enjeux importants étant donné que l'entreprise doit verser un montant plus élevé (soit 100 % des coûts prévus pour la réalisation des travaux mentionnés dans les plans de réaménagement plutôt que 70 % selon la loi actuelle et la réglementation en vigueur) pour la garantie financière sur une période plus courte (c.-à-d. que la garantie financière doit être totalement payée dans les deux ans suivant l'approbation du plan alors qu'auparavant ce paiement pouvait s'échelonner sur une période maximale de 15 ans). En effet, les besoins en capitaux sont plus importants avant même que des flux de trésorerie suffisants puissent être générés par des activités minières sous-jacentes. Conséquemment, cela augmente le montant à financer pour développer le projet minier et réduit la rentabilité d'un projet. Exiger une garantie financière à ce stade du développement du projet représentant 100 % des coûts prévus pour la réalisation des travaux de restauration ne respecte pas l'essence de l'un des principes du développement durable, soit celui de « pollueur-payeur », car il s'agit dans les faits d'une obligation progressive pour la société minière et la société n'a pas encore engendré 100 % de l'obligation à ce stade. De plus, rendre conditionnelle à l'approbation du plan de restauration l'approbation du bail minier entraînera des délais supplémentaires non nécessaires dans l'obtention des permis et une incertitude concernant l'échéancier du projet. Il y a donc un risque important de retarder la mise en production de projets miniers si l'obtention du bail minier est assujettie à l'approbation du plan de restauration. En pratique, ces dispositions pourraient obliger les sociétés minières à verser la totalité de la garantie avant même d'avoir complété la construction de la mine et d'être en exploitation commerciale. Cela signifie que les garanties financières ne devraient normalement pas être exigées avant que la mine ne soit mise en exploitation commerciale. Dans ce contexte, un autre enjeu devrait également être traité au sujet de la garantie financière, soit la forme de cette garantie financière.

Dans le cadre d'une enquête en cours réalisée auprès de plusieurs entrepreneurs du secteur minier au Québec, nous observons que l'une des difficultés les plus fréquemment rencontrées par ces entrepreneurs pour développer un projet au Québec est le fardeau administratif et financier ainsi que les délais importants pour obtenir un bail minier. Nous croyons que l'effet cumulatif des différentes dispositions du projet de loi pourrait entraîner des délais supplémentaires importants. Ces délais supplémentaires pourraient avoir des incidences importantes pour une société minière, car elle doit disposer des liquidités nécessaires pour financer les frais généraux et administratifs engendrés par ces délais. Ceux-ci peuvent également priver une société de diverses circonstances opportunes qui sont essentielles au développement d'un projet minier : un financement disponible à des conditions acceptables, des coûts de matériaux de construction et d'équipements miniers abordables, des prix de marchandises favorables, etc.

Afin que les entreprises du secteur minier puissent continuer à bénéficier de capitaux et que les projets de développement dans ce secteur ne soient pas compromis, plusieurs dispositions du projet de loi n°43 devront être précisées quant à leur portée, à leur fonctionnement et à leur application ou être modifiées afin de réduire les risques et éliminer les incertitudes essentiellement dans les trois domaines suivants :

- Transformation du minerai;
- Entente visant les retombées économiques et le suivi de leur maximisation par un comité;
- Garantie financière.

2. Introduction

Le présent mémoire a été préparé dans le cadre de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles qui procédera à des consultations particulières et tiendra des auditions publiques sur le projet de loi n° 43, Loi sur les mines.

Ce mémoire, destiné aux membres de la Commission, n'est pas exhaustif et n'aborde que les sujets et les articles du projet de loi qui relèvent de mon expertise et de mon expérience professionnelle. En effet, chez PricewaterhouseCoopers LLP/s.r.l./s.e.n.c.r.l. (PwC), nous avons un groupe spécialisé en financement d'entreprise, incluant le financement par emprunt, qui œuvre dans le secteur minier. Nous collaborons donc étroitement avec des investisseurs et des prêteurs (bancaires et institutionnels) dans le secteur minier, tant au Canada qu'ailleurs dans le monde. De par sa nature, ce mémoire est critique et je limiterai mes commentaires aux dispositions et aux articles qui pourraient avoir une incidence sur le financement du développement minier au Québec.

L'objectif de ce mémoire n'est pas de faire le portrait du secteur minier au Québec. Le patrimoine et le potentiel miniers du Québec ont été démontrés à maintes reprises dans diverses études, et l'importance du secteur minier québécois n'est plus à prouver. Les caractéristiques structurelles de l'industrie, les différentes phases d'un projet minier (allant de l'exploration à la réhabilitation), les investissements considérables en capitaux requis et le temps écoulé entre l'identification d'un gîte minéral et le début de la production commerciale ont également fait l'objet de plusieurs démonstrations. Les plus récentes charges de dépréciation de plusieurs milliards de dollars enregistrées au deuxième trimestre de l'exercice 2013 par les sociétés aurifères canadiennes, nous rappellent encore une fois à quel point il s'agit d'une industrie risquée.

Le financement du développement minier, qui requiert des capitaux très importants, a également été analysé. Ainsi, après avoir surmonté plusieurs défis techniques et sociaux, l'entreprise qui poursuit un développement minier doit faire face à un autre défi : le financement de son projet. Généralement, deux importantes sources de financement sont possibles : par capitaux (actionnaires/investisseurs) et par emprunt (prêteurs). Chaque contributeur de capitaux a un profil de risques différent. Habituellement, les prêteurs exigent un placement dont les risques sont moindres avec une garantie réelle de rendement en plus d'une sûreté sur les actifs de la société. Les prêteurs offrent donc du capital temporaire à un taux optimal avec des garanties. Leur risque est ainsi moindre, et en raison de leur montage financier, ils bénéficient d'un rendement stable et relativement assuré pour un niveau de risques modéré. L'actionnaire, celui qui assume le plus de risques, est habituellement le dernier rémunéré pour son apport en capital. Toutefois, le financement bancaire et le financement par les sociétés de capital de risque ne sont habituellement pas disponibles à hauteur requise pour développer une mine. Le financement des activités minières dépend donc, dans une très grande proportion, des marchés publics des capitaux.

Au Québec, le développement du secteur minier dépendra donc de l'habileté des entrepreneurs miniers à attirer ici les capitaux (des investisseurs et des prêteurs), du potentiel minier, des lois et des règlements de la province et des conditions du marché.

Pour évaluer les dispositions et les articles du projet de loi qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur le financement du développement minier au Québec, il faut d'abord commencer par comprendre les critères habituellement utilisés par les investisseurs (financement par capitaux) pour justifier leurs décisions d'investissement, et ceux utilisés par les prêteurs (financement bancaire) pour justifier leurs décisions de financement.

Cela dépendra, bien évidemment, du type de projet (son stade de développement, entre autres critères) et des critères de sélection de l'investisseur et du prêteur (par exemple, l'expérience et la compétence de l'équipe de direction, le type de minerai, la localisation, etc.). Toutefois, ce qui est primordial, c'est de comprendre le processus décisionnel de l'investisseur et du prêteur ainsi que leur comportement qui sera principalement influencé par leur évaluation et leur modélisation du risque.

Un investisseur ou un prêteur potentiels évalueront les facteurs de risque du projet minier au stade de développement où il se trouve, mais en considérant également les étapes à venir afin d'identifier des éléments de mitigation possibles ou les stratégies efficaces à mettre en œuvre pour réduire et partager le risque. Tous les autres critères étant satisfaisants, un investisseur décidera d'investir et un prêteur, de financer si le niveau de risque est jugé acceptable en fonction du niveau de rendement attendu. Pour chaque élément de risque identifié dans un projet, un élément de rendement correspondant et proportionnel doit être généré (c.-à-d. la relation « risque-rendement »).

Certains investisseurs et certains prêteurs acceptent ainsi, de façon calculée, la probabilité d'occurrence de risques élevés et anticipent leur incidence sur leurs activités, estimant vraisemblable la matérialisation ultérieure d'un rendement proportionnel à leur investissement (c.-à-d. qu'ils exigeront des taux de rendement plus élevés). Ces risques constituent autant de barrières à d'autres investisseurs ou prêteurs potentiels, plus hésitants à accepter ce niveau de risques. Conséquemment, plus le niveau de risque est élevé, moins les possibilités d'investissement seront présentes, et les possibilités de financement seront pratiquement inexistantes pour développer un projet minier.

En finance, l'évaluation des risques (l'identification, l'estimation et la mitigation) est un élément crucial qui permet d'expliquer les rendements attendus par les investisseurs. Évidemment, le sujet n'est pas simple. La mesure du risque réel du projet à financer peut être différente de celle perçue par les investisseurs ou les prêteurs. Toutefois, dans la mesure où l'évaluation du risque est au centre de la relation et des conditions d'investissement ou de financement, les investisseurs ou les prêteurs potentiels examineront les changements possibles aux lois et règlements, par exemple, dans le cas qui nous intéresse ici, le projet de loi n° 43, Loi sur les mines, afin d'identifier les « nouveaux risques » auxquels le projet pourrait être confronté. C'est ce que l'on appelle communément « le risque politique » du projet ou encore le « risque réglementaire ».

Le risque politique est un type de risques auquel se heurtent les investisseurs et les prêteurs. Ce risque se réfère à tout changement politique susceptible d'avoir une incidence importante sur des intérêts, notamment économiques. Ce risque, qui touche un vaste champ de situations, peut résulter des actions d'un gouvernement ou d'autres facteurs de changement. L'évaluation du risque politique peut être biaisée du fait que des a priori troublent la perception que les investisseurs ou les prêteurs peuvent en avoir, ou du risque politique que présentent certains États, pensant le plus souvent qu'il ne se limite qu'à certaines régions du monde ou à certains blocs économiques. Or, si le niveau d'incertitude peut effectivement être plus élevé dans certains pays émergents, par exemple, les risques politiques sont présents dans n'importe quel point du globe, et également dans les régions dites stables. Cette perception du risque politique peut aussi être nourrie par plusieurs changements récents ou non liés aux lois et aux règlements propres à un secteur d'activité.

Il est important de noter que le risque perçu peut être aussi « dommageable » que le risque réel pour le financement du développement du secteur minier au Québec, car l'incertitude ainsi causée, quelle que soit sa nature, augmente le risque lié au projet pour l'investisseur et le prêteur.

Avant d'aborder ce thème, apportons d'abord quelques précisions; au préalable, il importe de distinguer « le risque » de « l'incertitude ». Le risque est une appréciation partiellement quantifiée et limitée (donc, partiellement objective), d'une situation ou d'un événement, alors que l'incertitude correspond à une situation où aucune probabilité chiffrée ne peut être rapportée à la réalisation d'un événement. Le risque est une évaluation de la probabilité d'occurrence d'un événement associé à un enjeu, alors que l'incertitude représente le degré de doute dans cette évaluation et croît avec le manque d'information.

Tout élément qui, dans l'environnement politique des affaires, suscite « le doute » (par exemple, des mesures réglementaires prises par les gouvernements qui sont susceptibles d'affecter l'activité d'une entreprise), mais qui se prête à la mesure ou au calcul des probabilités, relève du risque politique/réglementaire; à l'inverse, tout élément qui, dans cet environnement, suscite « le doute », mais qui relève de l'appréciation subjective et qui ne se prête pas à la mesure, relève du domaine de l'incertitude.

Le domaine de la finance est habilité à identifier les risques, à estimer leur incidence et à mettre en œuvre des mécanismes pour les mitiger. Rappelons-nous que, plus le risque d'un projet minier est important, plus le coût du capital et le taux de rendement interne attendu seront élevés. Une augmentation des risques a pour conséquence de diminuer le nombre de projets réalisables et de restreindre le nombre d'investisseurs ou de prêteurs potentiels disposés à tolérer un niveau de risque plus élevé. L'incertitude rend l'investissement et le financement très difficiles, voire impossibles, si ce niveau d'incertitude est trop élevé, et ce, même pour des projets ayant un profil de risque raisonnable ou faible.

Une autre notion importante dans le domaine de la finance et dans celui de l'évaluation des risques, c'est la valeur temps de l'argent : un dollar aujourd'hui vaut plus qu'un dollar demain. Il est donc important de considérer, dans le projet de loi, les dispositions qui pourraient entraîner des délais supplémentaires importants ou encore une incertitude en ce qui concerne l'échéancier du projet. Ces délais supplémentaires pourraient avoir des incidences importantes pour une société minière, car elle doit disposer des liquidités nécessaires pour financer les frais généraux et administratifs engendrés par ces délais supplémentaires. Ces délais supplémentaires peuvent également priver une société de diverses circonstances opportunes qui sont essentielles au développement d'un projet minier : un financement disponible à des conditions acceptables, des coûts de matériaux de construction et d'équipements miniers abordables, des prix de marchandises favorables, etc.

Toujours selon cette notion temporelle, la notion de générations futures, à l'article 16, peut être considérée par certains comme un vœu pieux, flou et sans actes : faut-il enrichir les générations actuelles pour qu'elles lèguent cette richesse à leurs enfants? ou faut-il préserver les ressources minérales, telles qu'on les connaît aujourd'hui, pour les générations futures, avec le risque qu'elles ne servent plus à rien?

Pour évaluer les dispositions et les articles du projet de loi qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur le financement du développement minier au Québec, il faut également prendre conscience des caractéristiques structurelle suivantes qui sont applicables au secteur minier du Québec :

- Le Québec compte actuellement 23 mines actives avec des teneurs en minerai plus faibles et des coûts de production relativement élevés lorsque nous les comparons aux grandes juridictions productrices; le Québec dispose donc de certains désavantages concurrentiels importants vis-à-vis d'autres grandes juridictions productrices.
- La Chine, où nous retrouvons de grandes régions industrielles et manufacturières, consomme actuellement 40 % de tous les métaux de base produits sur la planète. Les marchés émergents et en voie de développement sont devenus le moteur de croissance du monde, avec la Chine en tête. La demande ne représente qu'une facette du phénomène. Les Chinois alimentent la croissance sur leur propre territoire et endossent maintenant les rôles de consommateur, de fournisseur et d'investisseur dans le secteur minier.
- Il y a peu de développements miniers au Québec. Ceux-ci ont été entrepris par des grandes sociétés productrices (par exemple, Glencore, Goldcorp et Agnico-Eagle) ou des nouvelles sociétés (par exemple, Osisko et Consolidated Thompson acquise en 2011 par Cliffs Natural Resources). Généralement, seules les grandes sociétés productrices ont accès aux sources de financement par emprunt (par exemple, l'emprunt bancaire ou l'emprunt institutionnel) pour le financement d'un projet. Les autres sociétés, pour leur part, ont généralement seulement accès aux marchés publics des capitaux pour financer leur projet.

- Selon notre rapport de juin 2013 *Mine*, dans l'ensemble du secteur minier, un accent renouvelé a été mis sur deux priorités par les plus grandes sociétés minières :
 - L'optimisation des rendements des activités actuelles, en gérant la productivité et en améliorant l'efficacité. Tous les opérateurs de sociétés minières doivent s'efforcer de réduire les coûts d'exploitation plutôt que de s'appuyer sur des prix de marchandises plus élevés.
 - Le rééquilibrage des dépenses en immobilisations. Le rapport indique que le message général que véhiculent les plus grandes sociétés minières est que le robinet des dépenses se ferme. Le taux de rendement minimal des projets a augmenté parce que les plus grandes sociétés minières ont affirmé que seuls les projets avec un rendement de plus de 25 % seront mis en œuvre.
- Selon notre dernier rapport de septembre 2013 *Global Mining Deals*, le secteur minier traverse une période très difficile :
 - Les petites sociétés minières éprouveront encore des difficultés à mobiliser des fonds dans le contexte actuel, ce qui pourrait occasionner l'établissement de plans de survie ou encore des faillites financières.
 - Plusieurs sociétés minières sont à la recherche de nouveaux moyens pour financer le développement de leur projet. Cela implique des modes de financement alternatifs, y compris des accords portant sur les redevances, les financements de paiement en production volumétrique (« revenue stream »), les prises de participation par des investisseurs stratégiques (intégration verticale) et la conclusion d'ententes d'approvisionnement garanties (« off-take agreements »).
 - Les dépréciations d'actifs, l'incertitude du marché ainsi que la chute des prix des matières premières et du cours des actions dans le secteur minier ont freiné les activités de financement dans le secteur minier et ralenti le développement de nouveaux projets.

Ce qu'il faut retenir, c'est que les sociétés productrices vont s'efforcer d'améliorer la rentabilité de leurs mines actives plutôt que de développer de nouveaux projets. Seulement les projets aux coûts les plus bas et au taux de rendement interne élevé seront développés. Le financement habituel dans le secteur minier n'est actuellement pas disponible et, conséquemment, les sociétés au stade de développement devront trouver des solutions alternatives pour financer leur projet.

Dans ce contexte, j'aborderai, dans la prochaine section de ce mémoire, les dispositions et les articles du projet de loi qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur le financement du développement du secteur minier au Québec, soit en augmentant les risques, soit en créant des incertitudes.

3. Analyses et commentaires

3.1 Dispositions visant la transformation du minerai (article 122)

L'un des éléments importants du nouveau projet de loi est qu'aucun bail minier ne pourra être conclu avant que ne soit réalisée une étude de faisabilité de la transformation du minerai. En ce qui concerne les sociétés minières qui jouissent déjà d'un bail minier, le projet de loi prévoit l'obligation de produire une étude de faisabilité de transformation du minerai, au moment du renouvellement du bail. La même obligation s'appliquera au concessionnaire minier avant le début des travaux d'exploitation minière, et tous les 20 ans suivant le début de ces travaux.

Commentaires

Aucune précision additionnelle visant la teneur d'une telle étude de faisabilité sur la transformation du minerai n'est proposée pour le moment dans le projet de loi. Que fera le ministre, une fois l'étude réalisée? Forcera-t-il la société minière à transformer le minerai au Québec, ce qui pourrait nécessiter des investissements additionnels de plusieurs centaines de millions de dollars? Quand un investisseur ou un prêteur potentiel analyse un dossier de projet minier, il évalue plusieurs éléments qui peuvent affecter la viabilité ou la continuité du projet. L'une des principales inquiétudes à ce sujet est que l'investisseur ou le prêteur potentiel devra s'assurer que la société minière pourra se financer sur les marchés pour l'entièreté du projet. Ainsi, cette disposition aura fort probablement une incidence importante sur les investisseurs ou les prêteurs potentiellement intéressés à un projet minier, car il comporterait alors une dimension de transformation qui ne les intéressera pas nécessairement. De plus, l'analyse du projet devient plus complexe, car elle comporte alors deux activités distinctes, offrant également une relation « risque-rendement » différente, et cela pourrait entraîner des coûts importants supplémentaires non prévus, des problématiques et des nouveaux risques pour lesquels les dirigeants de la société seraient moins habiletés, expérimentés et outillés à mitiger ou encore à allonger les délais, venant d'autant affecter leur perception du risque.

L'exigence d'une étude de faisabilité sur la transformation du minerai avant la conclusion d'un bail minier est très problématique. Prenons par exemple une entreprise désirant développer un gisement de minerai de fer au Québec. L'entreprise, devrait sans doute réaliser une étude de faisabilité pour une aciérie. Les dirigeants de cette entreprise auront probablement un niveau de connaissance très limité au sujet de cette activité (c.-à-d. la production d'acier). En outre, une telle étude de faisabilité sur la transformation du minerai pourrait coûter de 25 à 50 millions de dollars environ, sans apporter de valeur ajoutée au projet ou au Québec, et augmenterait ainsi le coût du projet et le montant à financer pour réaliser le projet minier et, conséquemment, en diminuerait le rendement. Étant donné que le marché pour le minerai de fer est maintenant davantage situé en Asie plutôt qu'aux États-Unis et qu'il y a près de 200 millions de tonnes de capacité excédentaire dans l'industrie sidérurgique chinoise, il serait complètement illusoire d'envisager de construire une nouvelle aciérie au Québec.

Pour certaines petites entreprises comme nous en trouvons beaucoup au Québec (par exemple, les sociétés d'exploration), les possibilités de financement d'une étude de faisabilité sur la transformation du minerai avant la conclusion d'un bail minier seront pratiquement inexistantes. De plus, certaines entreprises ont actuellement énormément de difficulté à financer le développement d'une mine. En ajoutant une dimension de transformation, est-ce que des possibilités d'investissement ou de financement seront encore présentes pour ces entreprises?

De plus, nous avons démontré en introduction que plusieurs sociétés minières sont à la recherche de nouveaux moyens pour financer le développement de leur projet étant donné que les sources de financement habituelles ne sont pas disponibles actuellement. Ainsi, une des sources importantes de capital est la prise de participation par des investisseurs stratégiques (intégration verticale). Les conditions imposées par cet article de loi auront pour effet direct de mettre fin à ce mode de financement alternatif. Est-ce que la société norvégienne Yarra investirait ressources et argent dans le projet d'apatite de Mine Arnaud si elle ne peut pas utiliser l'apatite extraite dans ses usines de production de fertilisants, à l'extérieur du Québec, qui disposent d'une capacité excédentaire? Il en est de même pour les projets de mine de fer dans la fosse d'Ungava, dans le Nord québécois. Cette disposition du projet de loi aura le même effet sur la conclusion d'ententes d'approvisionnement garanties (« off-take agreements ») qui constitue l'une des principales façons de réduire les risques financiers d'un projet minier à un niveau acceptable pour les marchés financiers.

L'obligation de transformation de minerai peut avoir des conséquences très dommageables pour l'économie d'une juridiction alors que l'objectif initial était de vouloir favoriser l'utilisation optimale des ressources minérales de manière à créer le maximum de richesse pour la population. L'Indonésie en est un bel exemple. L'adoption de la nouvelle loi sur les mines, incluant les nouvelles dispositions pour obliger la transformation et interdire l'exportation, a découragé plusieurs investisseurs étrangers en Indonésie. En fait, certaines sociétés ont annulé leurs projets d'investissement ou cessé complètement leurs activités. Par exemple, après l'adoption de la nouvelle loi, BHP Billiton a annoncé qu'elle ne réaliserait pas la coentreprise d'exploitation d'un gisement de nickel qu'elle avait prévu lancer avec une société d'État. Newmont, quant à elle, a affirmé que son étude de faisabilité indiquait qu'une fonderie d'or et de cuivre serait très peu rentable. Enfin, la politique de l'Indonésie en matière de transformation et de fabrication de minerai a été hautement critiquée par la Chine et le Japon qui comptaient massivement sur les importations de minerai de l'Indonésie. Le Japon a même menacé de porter plainte devant l'Organisation mondiale du commerce si l'Indonésie ne levait pas ses restrictions sur les exportations de minerais. L'incidence du nouveau cadre réglementaire régissant les activités d'exploitation minière en Indonésie peut aussi être analysée par l'effet qu'il produit sur la perception des investisseurs; l'enquête sur les sociétés minières 2012-2013 de l'Institut Fraser, par exemple, classe l'Indonésie au quatrième rang du point de vue du potentiel minier, mais au dernier rang du point de vue des politiques propices aux activités minières. Par ailleurs, mis à part le charbon et le nickel, la production de minerais est restée assez stagnante en Indonésie au cours des dix dernières années. Les activités indonésiennes d'exploration, une autre mesure de l'intérêt des investisseurs pour le secteur minier, sont restées relativement faibles selon les normes internationales; la valeur des dépenses d'exploration n'a été que de 80 millions de dollars US en 2011 par rapport à plus de 700 millions de dollars US au Québec pour la même période. De plus, l'exploration primaire dans de nouvelles régions semble inexistante en Indonésie. Plusieurs sociétés attribuent le manque d'investissement à la réglementation restrictive récemment adoptée par l'État.

Cette réglementation peut être particulièrement dissuasive pour de petites sociétés, qui sont susceptibles de préférer d'autres pays ayant un potentiel minier comparable, mais qui procurent des incitatifs attrayants encourageant les activités d'exploration minière.

Selon nos différentes analyses comparatives des régimes miniers à travers le monde, sans toutefois avoir fait une analyse exhaustive sur cet élément précis, nous avons noté très peu de juridictions qui obligent la transformation de minerai (comme c'est le cas en Indonésie) sans accorder en retour des mesures incitatives fiscales (par exemple, un congé fiscal pendant une période prédéterminée ou une bonification des bases fiscales des actifs amortissables) ou financières (par exemple, un apport énergétique concurrentiel ou un soutien dans les infrastructures) afin de rendre les projets de transformation possibles et rentables.

Par ailleurs, un volume de transformation des minerais plus important au Québec, lorsque possible et rentable, pourrait certainement contribuer à augmenter l'acceptabilité sociale des projets miniers. Ne serait-il pas préférable, pour le gouvernement, de favoriser la transformation et de l'encourager par des mesures incitatives fiscales, financières (par exemple, des tarifs préférentiels d'électricité) ou par d'autres ententes ad hoc que de forcer les sociétés à mener des activités de transformation ici en adoptant une législation qui réduit l'attrait du secteur minier au Québec?

L'obligation d'effectuer une étude de faisabilité pour la transformation, ou encore de réaliser une étude économique et une étude de marché, ne devrait pas être exécutée projet par projet, mais plutôt par type de minerai (et seulement pour les métaux jugés pertinents). De plus, cette responsabilité devrait revenir à l'État québécois afin qu'il puisse se doter d'une stratégie québécoise pour soutenir le développement économique de la filière de transformation, et cela, en collaboration avec l'industrie et les autres parties prenantes. En effet, une telle filière a besoin généralement d'un approvisionnement continu en minerai au-delà de la vie d'une seule mine et nécessite donc une masse critique afin d'atteindre un seuil de rentabilité.

3.2 Entente visant les retombées économiques (article 103)

Le projet de loi reconnaît au ministre un nouveau pouvoir d'exiger, au moment de la conclusion du bail minier, la conclusion d'une entente avec le titulaire du bail minier visant à maximiser les retombées économiques en territoire québécois de l'exploitation des ressources minérales autorisées en vertu du bail.

Aucune précision additionnelle visant la teneur d'une telle entente n'est proposée pour le moment. Qu'est-ce que cela signifie? Le ministre pourrait imposer des conditions qui pourraient avoir une incidence importante sur la viabilité économique d'un projet minier, mais l'entreprise n'aurait aucun moyen de prévoir ce qu'il fera, ce qui vient ainsi augmenter l'incertitude liée au projet.

Dans d'autres provinces canadiennes, les gouvernements, par leur soutien aux projets (par exemple, par des tarifs préférentiels pour l'énergie, un soutien dans le développement et le financement des infrastructures, des conditions de financement avantageuses eu encore des investissements directs dans le secteur minier), s'assurent ainsi de maximiser les retombées économiques dans leur province.

Commentaires

3.3 Comité de suivi et de maximisation des retombées économiques (articles 104 et 260)

Un comité de suivi doit être constitué par le locataire visé par le bail minier. Le projet de loi ajoute et précise que le comité de suivi que doit constituer le locataire est aussi un comité de maximisation des retombées économiques. Ce comité suit les travaux découlant des conditions du bail minier et vise à maximiser les emplois, les contrats et d'autres retombées économiques pour les communautés locales. Ce comité devra être formé dans les 30 jours suivant la délivrance du bail et être maintenu jusqu'à la fin des travaux prévus au plan de réaménagement et de restauration. Les locataires pourront déterminer la méthode selon laquelle les membres du comité seront choisis et leur nombre. Toutefois, le projet de loi les oblige à y inclure au moins un (1) représentant du milieu municipal, un (1) représentant du milieu économique et un (1) citoyen qui devront tous être de la région où se situe le projet minier. Les autres membres devront par ailleurs être majoritairement indépendants du locataire. De plus, selon l'article 260, le gouvernement peut, par voie réglementaire, déterminer des modalités relatives au comité de suivi et de maximisation des retombées économiques constitué, notamment les renseignements et les documents que doit fournir un titulaire au comité afin qu'il puisse remplir son mandat, à la nature des frais du comité qui seront remboursés par le titulaire, au nombre de rencontres que le comité doit tenir chaque année ainsi qu'à la production d'un rapport annuel.

Commentaires

Selon certaines parties prenantes, cet élément du projet de loi pourrait contribuer à augmenter l'acceptabilité sociale des projets miniers et ainsi diminuer le risque lié au développement de ces projets. Certaines sociétés, comme Osisko, ont déjà mis sur pied un comité de suivi dans le passé, sans en avoir eu l'obligation. Pourquoi le législateur interviendrait-il afin de rendre cela obligatoire? Il serait intéressant pour le gouvernement de communiquer avec ces sociétés et leurs communautés locales afin de vérifier si les différentes parties prenantes en tirent, après quelques années, un bilan positif.

Il faut faire ici preuve d'extrême prudence avec la maximisation des retombées économiques. Il serait préférable d'encourager la maximisation des retombées économiques pour les communautés locales par différentes mesures comme l'organisation de rencontres entre la société minière et les entrepreneurs locaux pour qu'ils puissent faire connaissance et aussi pour que soient communiqués les besoins et les exigences de la société minière ainsi que l'offre et la capacité des entrepreneurs.

Il faut absolument éviter de créer des comportements dysfonctionnels, une perte de compétitivité, des conditions propices à la corruption et de fausses attentes auprès des différents intervenants. Il faut prendre en considération, entre autres, plusieurs paramètres : expertise, expérience, capacité de production ou de service, technologie et productivité des entrepreneurs locaux. Il faut par ailleurs évaluer les retombées économiques non seulement dans les communautés locales, mais dans l'ensemble du Québec, car les ressources minérales constituent un bien collectif pour tous les québécois. Il faut aussi éviter que les différentes communautés locales mènent leurs activités en vases clos pour que les expertises développées dans une communauté puissent être transférées dans une autre région du Québec : il s'agit là aussi de développement durable pour l'économie des régions. Pour la société minière, elle trouvera son avantage à maximiser les retombées économiques au Québec si cela n'augmente pas notablement le coût et le risque de son projet en favorisant en retour l'acceptabilité sociale de son projet.

En effet, les sociétés minières doivent maintenir une structure de coût compétitive afin de demeurer concurrentielles et de poursuivre leur exploitation. Si les entreprises locales sont efficaces, elles seront sélectionnées par les sociétés minières et pourront également exporter leurs biens et services ailleurs au Québec et partout dans le monde; cela est avantageux autant pour la société minière, comme nous l'avons démontré, que pour l'entreprise locale. En ajoutant une contrainte de maximisation des retombées économiques locales, est-ce que la société minière devient alors captive de fournisseurs locaux qui n'auront pas la motivation d'être innovateurs et concurrentiels afin d'obtenir les contrats auprès de la société minière?

En attribuant une existence légale à un tel comité, ces dispositions modifient profondément l'équilibre entre les parties, privilégiant des intérêts particuliers et étroits à des intérêts généraux.

Pourquoi le comité de suivi aurait-il également comme mission de s'assurer de maximiser les emplois, les contrats et d'autres retombées économiques pour les communautés locales? Est-ce propice au dérapage? Un projet minier pourrait-il soudainement être « pris en otage » si le comité ne juge pas suffisantes les actions de la société minière afin de maximiser les retombées économiques pour sa communauté? La mission de ce comité de suivi ne devrait-elle pas plutôt viser l'obtention d'une meilleure acceptabilité sociale du projet minier dans la communauté?

3.4 Garantie financière (article 182)

Le projet de loi exige que le titulaire de droit minier qui effectue des travaux d'exploration ou d'exploitation dépose une garantie financière correspondant aux coûts anticipés pour la réalisation de la totalité des travaux prévus dans le plan de réaménagement et de restauration, dans la mesure et suivant les normes édictées par règlement.

Il est à souligner que le titulaire de droit minier qui réalise des travaux d'exploration devra fournir la garantie au ministre avant le début des travaux. En ce qui concerne les travaux d'exploitation (incluant ceux relatifs aux résidus miniers) ou la personne qui dirige une usine de concentration, une garantie en trois (3) versements devra alors être fournie, dont un premier versement dans les 90 jours suivant la réception de l'approbation du plan, et les autres versements, à la date anniversaire de l'approbation du plan. Le premier versement devra représenter 50 % du montant total de la garantie, et les deux autres versements devront représenter chacun 25 % de ce montant.

Commentaires

Depuis quelques années, la question environnementale fait partie intégrante des analyses des investisseurs ou des prêteurs potentiels, plus particulièrement dans le domaine des ressources naturelles où les montants en cause peuvent être très importants. Bien entendu, toute disposition qui est plus sévère et qui encadre davantage les entreprises dans ce domaine est bien vue par les prêteurs potentiels, car elle vient réduire le risque que le prêteur soit impliqué dans un événement problématique par association, ou forcé de couvrir les frais inhérents à cette problématique dans le cadre d'une saisie des actifs. Toutefois, étant donné que l'entreprise doit verser un montant plus élevé (soit 100 % des coûts anticipés pour la réalisation des travaux prévus dans les plans de réaménagement plutôt que 70 % selon la loi actuelle et la réglementation en vigueur) pour la garantie financière sur une période plus courte (c.-à-d. que la garantie financière doit être totalement payée dans les deux ans suivant l'approbation du plan alors qu'auparavant ce paiement pouvait s'échelonner sur une période maximale de quinze ans), les besoins en

capitaux sont plus importants avant même que des flux de trésorerie suffisants puissent être générés par des activités minières sous-jacentes. Conséquemment, cela augmente le montant à financer pour développer le projet minier et réduit le taux de rendement interne (la rentabilité) d'un projet.

Les phases initiales d'un projet minier ont généralement peu d'incidences importantes et permanentes sur l'environnement. Bien entendu, durant toute cette période, les flux trésorerie liés au projet sont négatifs. Exiger une garantie financière à ce stade du développement du projet représentant 100 % des coûts prévus pour la réalisation des travaux de restauration ne respecte pas l'essence de l'un des principes du développement durable, soit celui de « pollueur-payeur », car il s'agit dans les faits d'une obligation progressive pour la société minière, et la société n'a pas encore engendré 100 % de l'obligation à ce stade. En effet, les obligations résultent d'événements passés existant indépendamment d'actions futures de l'entité. Par exemple, si une société prévoit ajouter un concasseur dans sa quatrième année d'exploitation, selon son plan minier initial, pour ainsi augmenter sa cadence de production, devrait-elle verser en garantie 100 % des coûts de démantèlement de ce concasseur dans les deux ans suivant l'approbation du plan, même si le concasseur n'est pas encore construit et que l'élément générateur de l'obligation n'est pas encore survenu?

De plus, rendre conditionnelle à l'approbation du plan de restauration l'approbation du bail minier entraînera des délais supplémentaires non nécessaires dans l'obtention des permis et une incertitude concernant l'échéancier du projet. En effet, selon certaines sociétés minières, les délais actuellement observés pour l'approbation des plans de restauration sont de l'ordre de trois ans. Il y a donc un risque important de retarder la mise en production de projets miniers si l'obtention du bail minier est assujettie à l'approbation du plan de restauration. Les versements relatifs à la garantie financière pourraient être basés sur le plan de restauration soumis pour approbation, et cette garantie pourrait être ajustée, au besoin, lors de l'approbation du plan. Cela permettrait de répondre à l'objectif du ministère concernant la garantie financière et à celui de la société minière qui est de réduire l'incertitude concernant l'échéancier du projet lié à cet aspect.

En pratique, cela signifie (1) qu'il faut retirer de l'article 102 la condition d'approbation du plan pour l'obtention du bail minier, (2) que les garanties financières ne devraient pas être exigées avant que la mine ne soit mise en exploitation et (3) que les cautionnements de compagnies d'assurances soient reconnus comme forme de garantie, de la même manière qu'aux États-Unis et dans d'autres provinces canadiennes.

Dans ce contexte, deux autres enjeux devraient également être traités au sujet de la garantie financière, soit l'effet de la valeur temps de l'argent et la forme de cette garantie financière.

Lorsque l'effet de la valeur temps de l'argent est important, le montant de la garantie financière ne devrait-il pas plutôt représenter la valeur actualisée des coûts anticipés pour la réalisation de la totalité des travaux prévus dans le plan de réaménagement et de restauration, dans la mesure et suivant les normes édictées par règlement? Étant donné la valeur temps de l'argent, les garanties financières relatives à des sorties de trésorerie se produisant à court terme sont plus onéreuses que celles relatives à des sorties de trésorerie de même montant se produisant à une date ultérieure. Dans l'affirmative, quel taux d'actualisation devrait être utilisé pour déterminer le montant actualisé de la garantie financière? Les taux d'actualisation devraient-ils être des taux reflétant les appréciations actuelles par le marché de la valeur temps de l'argent? ou encore, correspondre au taux de rendement prévu des actifs sous-jacents à la garantie financière, ou au taux d'intérêt sans risque pour la période correspondant aux débours pour réaliser les travaux de restauration? Cela permettrait ainsi de réduire le montant de la garantie financière au début du projet ainsi que le montant initial à financer, et le rendement réalisé sur l'actif en garantie servirait pour les coûts de restauration des sites miniers.

Relativement à la forme de la garantie financière, il est tout d'abord important de se rappeler l'objectif des changements de cette disposition du projet loi. L'objectif de la garantie financière pour les coûts de restauration des sites miniers est d'assurer la conformité aux réglementations environnementales dans le cas où une société qui exploite une mine devient en difficulté financière. Dans ces circonstances, la société pourrait ne pas être en mesure de remplir ses obligations financières liées à la fermeture de la mine.

Pour éviter cette situation et pour assurer le respect des obligations de remise en état, de nombreux gouvernements exigent désormais qu'une certaine forme de garantie financière soit assurée par les sociétés minières. Toutefois, très peu de juridictions exigent une garantie financière sous forme d'une sûreté ferme (par exemple, un dépôt en espèces, une lettre de crédit, la création d'une fiducie de restauration, etc.) représentant 100 % de l'obligation en trois versements lors des deux premières années. La garantie financière pourrait également se présenter sous d'autres formes de sûreté, comme une garantie d'entreprise. La garantie d'entreprise est un document juridique où une société accepte d'être tenue responsable de ses devoirs et obligations ou de ceux d'une autre partie liée (par exemple, une garantie accordée par la société mère d'un groupe multinational ayant une filiale exploitant une mine au Québec). Une garantie d'entreprise peut être assurée par une certaine priorité. Ainsi, le gouvernement devient, dans ce cas, un créancier garanti avec une certaine priorité.

Généralement, la forme appropriée de la garantie financière est fonction de la probabilité que la société soumise à l'obligation devienne financièrement en difficulté pour une certaine durée. Lorsque cette probabilité augmente, le gouvernement devrait exiger des sûretés plus fermes et vice versa.

3.5 Mesures de réaménagement et de restauration (article 181)

Dans le cas d'une mine à ciel ouvert, le plan de réaménagement et de restauration devra inclure une analyse de la possibilité de remblaiement de la fosse.

Commentaires

Aucune précision additionnelle visant la teneur d'une telle analyse n'est proposée pour le moment. Que fera le ministre une fois l'analyse réalisée? Forcera-t-il la société minière à procéder au remblaiement de la fosse, ce qui pourrait nécessiter des investissements importants additionnels de plusieurs dizaines de millions de dollars?

3.6 Limitation du pouvoir d'expropriation (article 198)

Selon la loi actuelle, le titulaire de droit minier ou le propriétaire de substances minérales a le droit d'acquérir par expropriation tout bien nécessaire à l'accès au terrain ou à ses travaux d'exploration ou d'exploitation, sauf dans certaines circonstances.

Le projet de loi réduit la possibilité de recourir à l'expropriation. Les parties devront d'abord tenter de s'entendre. À défaut, et uniquement si cela est nécessaire pour ses travaux d'exploitation, le titulaire ou le propriétaire pourra acquérir le bien visé par expropriation. Par conséquent, l'expropriation ne serait plus possible pour des travaux d'exploration et nécessitera toujours l'approbation du gouvernement.

Lorsque le bien visé par l'acquisition par expropriation est un immeuble résidentiel familial, le titulaire de droit minier aura l'obligation de fournir un soutien financier au propriétaire lors de la négociation de cette entente jusqu'à un montant représentant 10 % de la valeur de l'immeuble selon l'évaluation municipale. Un immeuble résidentiel ne pourra d'aucune manière être démoli ou déplacé avant l'octroi d'un bail minier.

Commentaires

Nous croyons que le législateur veut ainsi empêcher la répétition de ce qui a été fait à Malartic. Osisko a acheté ou déplacé, de gré à gré, environ 200 résidences, avant l'obtention de son bail minier. Ce faisant, elle a pris des risques financiers importants dans le but de gagner un temps précieux qui lui a permis de commencer l'exploitation de la mine dans un plus court délai après l'obtention de son bail minier. Osisko n'a forcé aucun propriétaire à vendre ou à déplacer sa résidence; plusieurs dizaines de résidences étaient déjà à vendre, et les propriétaires avaient le choix de vendre, de faire déplacer leurs résidences ou, carrément, de demeurer là où ils vivaient. Malgré cela, tous les résidents, sauf un, ont choisi de vendre de gré à gré et ont obtenu un prix supérieur à la valeur du marché ainsi que des indemnités de délocalisation. Les propriétaires ne sont pas obligés de vendre et s'ils le font, ils croient qu'ils agissent dans leur propre intérêt. Pourquoi le législateur interviendrait-il? Cette prohibition pourrait retarder certains projets de plusieurs années, entraînant une fois de plus des coûts considérables, sans aucun bénéfice pour les résidents. Au contraire, puisque les projets seront retardés, la création d'emplois est différée. À l'extrême, si la société manque la « fenêtre d'opportunité » offerte par les conditions de marché étant donné les retards engendrés, le projet pourrait ne jamais se réaliser.

Le soutien financier que la société devra accorder fera ainsi augmenter le coût d'acquisition de 10 %. Rappelons-nous du principe de base selon lequel chaque débours additionnel lié à un projet doit s'accompagner d'un gain de rendement correspondant si la société veut conserver le même taux de rendement interne de son projet et ainsi maintenir les possibilités d'investissement et de financement.

Est-ce que les nouvelles dispositions relativement au pouvoir d'expropriation vont également être applicables aux autres industries et aux autres secteurs d'activité au Québec dans les situations d'expropriation?

3.7 Sites orphelins (article 260.48)

Le gouvernement peut, par voie réglementaire, fixer le montant de la contribution du titulaire de bail minier qui servira à la restauration des sites miniers abandonnés.

Commentaires

Aucune précision additionnelle visant la teneur d'un tel règlement n'est fournie pour le moment. Le ministre a-t-il l'intention de faire payer aux mines existantes, menant leurs activités selon les lois et les règlements, la restauration des sites miniers abandonnés par d'autres sociétés? Quel sera le montant de la contribution? Si la contribution est importante, cela pourrait avoir une incidence sur la rentabilité de ces projets et sur leur durée de vie. Nul besoin de rappeler le poids déjà très lourd du fardeau fiscal total qu'une société minière, exerçant ses activités au Québec, doit porter.

Si l'un des objectifs de ce projet de loi est d'augmenter la transparence, il n'est pas certain que celui-ci soit atteint avec cette disposition qui semble représenter davantage une taxe supplémentaire pour la société minière.

4. Conclusions

Une analogie intéressante au financement dans le secteur minier pour tout amateur de randonnées pédestres est celle de gravir une montagne. En effet, le financement d'un projet minier s'apparente à l'ascension d'une montagne. Plus le projet minier est gros, plus le montant à financer sera important, et plus la « montagne » à gravir sera haute et difficile. Chaque élément de risque dans un projet doit s'accompagner d'un gain de rendement correspondant (c.-à-d. une relation « risque-rendement »). L'ajout de conditions réglementaires qui augmentent le coût ou le risque d'un projet minier sans en augmenter le rendement le rend moins attrayant pour un investisseur ou un prêteur. Cela s'apparente, dans notre analogie, à rendre certains passages de notre ascension de la montagne plus dangereux et à diminuer l'intérêt de certains aventuriers à gravir la montagne; certains décideront de rebrousser chemin devant ce nouveau danger. Un équilibre doit être trouvé entre le risque du projet et son rendement correspondant. Cette relation est dictée par les marchés des capitaux et par la concurrence des différents projets miniers partout dans le monde.

L'accès aux capitaux constitue la condition *sine qua non* pour assurer le développement du secteur minier au Québec. Afin de continuer à bénéficier de l'accès à ces capitaux, à un coût raisonnable, plusieurs dispositions du projet de loi n°43 devront apporter des précisions supplémentaires quant à sa portée, à son fonctionnement et à son application ou être modifiées. C'est d'ailleurs en grande partie parce que le financement d'un projet minier doit se faire essentiellement par les marchés publics des capitaux ou encore par des modes de financement alternatifs (par exemple, la prise de participation par des investisseurs stratégiques et la conclusion d'ententes d'approvisionnement garanties) que l'effet cumulatif des différentes dispositions du projet de loi serait dommageable pour l'économie québécoise, particulièrement pour ses régions. Les conditions imposées par l'article 122 auront pour effet direct de mettre fin à ces modes de financement alternatifs. Des sociétés verticalement intégrées investiraient-elles ressources et argent dans des projets au Québec si elles ne pouvaient pas utiliser le minerai extrait dans leurs usines de transformation, à l'extérieur du Québec, qui disposent d'une capacité excédentaire?

Pour ne pas nuire au développement du secteur minier au Québec, les changements et les précisions au projet de loi, notamment par voie réglementaire, devront réduire les risques et éliminer les incertitudes dans les domaines suivants :

- Transformation du minerai
- Entente visant les retombées économiques et suivi de leur maximisation par un comité
- Garantie financière
- Mesures de réaménagement et de restauration
- Pouvoir d'expropriation
- Sites orphelins

Ce mémoire se limite aux sujets et aux articles qui pourraient avoir une incidence sur le financement du développement minier au Québec. Il y est très peu question des sujets et des articles qui auraient une incidence, principalement sur le plan de l'exploration. Toutefois, il n'en demeure pas moins qu'il est également essentiel de disposer de règles stables et prévisibles à ce chapitre, afin d'être en mesure de financer et de développer les projets d'exploration. Cette phase est primordiale pour continuer à développer le secteur minier au Québec.

Par ailleurs, gardant à l'esprit que la stabilité et la prévisibilité sont essentielles pour attirer ici les capitaux et réduire notre « risque politique ou réglementaire », tous les nouveaux pouvoirs particuliers du ministre (par exemple, à l'article 252) et toutes les dispositions transitoires (par exemple, à l'article 304) devraient protéger les droits et les acquis des titulaires de droits miniers afin de leur permettre de continuer leurs activités de prospection, de recherche, d'exploration et d'exploitation minières selon les mêmes termes et conditions, dans la mesure du possible, que ceux qui étaient en vigueur au moment où ils ont pris leurs décisions d'investissement. Lorsque cela n'est pas possible, on devrait les dédommager ou leur verser une indemnité en réparation des préjudices qu'ils auront subis. Tout changement aux lois et règlements devrait donc normalement être effectué prospectivement afin de respecter les investisseurs ou les prêteurs qui ont pris leurs décisions d'allocation de capitaux en fonction des lois et règlements qui étaient alors en vigueur. Tout changement qui pourrait influencer de manière importante sur le rendement prévu des projets et qui n'est pas accompagné d'un gain de rendement correspondant pourrait avoir une incidence considérable sur le « risque politique ou réglementaire » du Québec ainsi que sur l'habileté des entrepreneurs miniers à attirer ici les capitaux.

Assurons-nous, par les dispositions de ce nouveau projet de loi sur les mines, que le financement d'un projet minier au Québec ne corresponde pas chaque fois à l'équivalent d'escalader le mont Everest... où seulement un petit nombre d'aventuriers réussissent.

Par-dessus tout, l'industrie minière québécoise a fait beaucoup la manchette dernièrement et a perdu de son lustre. Nous espérons que ce projet de loi soit l'occasion de valoriser le secteur minier au Québec afin qu'il puisse être source de fierté pour les Québécois.

5. À propos

5.1 À propos de PwC

PwC fournit des services d'audit et de certification, de conseils et de transactions (incluant nos services de financement d'entreprise) ainsi que des services fiscaux adaptés aux secteurs d'activité des sociétés ouvertes ou fermées et des administrations publiques. Près de 169 000 personnes dans 158 pays mettent en commun leur expérience et les meilleures idées et solutions afin de créer la valeur ajoutée que recherchent les clients et les parties prenantes. PwC est établi au Canada depuis 1907 et compte plus de 6 000 associés et employés répartis dans 25 bureaux partout au pays.

À l'échelle mondiale, PwC compte plus de 1 500 professionnels se consacrant au secteur minier et situés dans les plus grands territoires miniers. Au Canada, près de 100 associés et membres du personnel s'emploient à appliquer leur connaissance du secteur minier. Les spécialistes de PwC se démarquent par leurs hautes compétences, leurs expériences et l'accessibilité à leur réseau global. La compréhension des enjeux, combinée à l'expertise de nos professionnels et aux relations établies avec les différentes parties prenantes du secteur minier, permet à PwC de fournir des solutions à valeur ajoutée.

5.2 À propos de l'auteur



Nochane Rousseau, CPA, CA
*Associé et leader, secteur minier,
Québec, PwC*

Nochane Rousseau est associé au bureau de Montréal de PwC. Il est leader des services au secteur minier pour le Québec. Il compte plus de 15 années d'expérience dans les services de comptabilité, de contrôle interne, de présentation de l'information financière, de fiscalité et de finances et les services relatifs aux fusions et aux acquisitions. Il se spécialise dans les secteurs minier et forestier. Il est également le leader de l'initiative Perspective Nord de PwC, formée d'une équipe multidisciplinaire qui apporte un soutien à nos clients et aux différents intervenants dans le cadre du développement du Nord du Québec.

Nochane a dirigé plusieurs mandats auprès d'entreprises minières exerçant leurs activités au Canada, aux États-Unis, au Mexique, au Suriname, en Guyane, au Brésil, au Pérou, au Chili, au Guatemala, en Équateur, en Guinée, au Burkina Faso, au Maroc, en Colombie, au Niger et en République démocratique du Congo. Il offre des services à d'importantes sociétés d'exploitation, à de petites sociétés d'exploration ainsi qu'à des gouvernements et à des associations.

Nochane est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires et d'un diplôme d'études supérieures spécialisées en comptabilité de l'Université Laval.

Nochane est reconnu comme un expert en matière d'industrie minière. Il est coauteur des études *Analyse comparative du régime fiscal minier du Québec et de celui de l'Australie-Occidentale* et *Analyse sommaire des régimes de droits miniers de différentes juridictions* utilisées par le gouvernement du Québec dans le document de consultation sur les redevances minières. Les médias sollicitent régulièrement son point de vue et ses analyses sur des questions d'actualité, comme la fiscalité des sociétés minières ou l'état et les tendances de l'industrie, faisant appel à ses connaissances poussées des enjeux actuels.