

LE RÉGIME D'IMPÔT MINIER DU QUÉBEC

DOCUMENT DE CONSULTATION

MARS 2013



LE RÉGIME D'IMPÔT MINIER DU QUÉBEC

DOCUMENT DE CONSULTATION

MARS 2013

LE RÉGIME D'IMPÔT MINIER DU QUÉBEC

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Mars 2013

ISBN 978-2-550-66998-2 (Imprimé)

ISBN 978-2-550-66997-5 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2013

TABLE DES MATIÈRES

Mot des ministres	1
Introduction	3
1. Le secteur minier québécois.....	5
1.1 Le processus de développement minéral	5
1.2 La production minérale.....	6
1.3 La comparaison de la production minérale du Québec avec celle d'autres pays.....	9
1.4 Les investissements miniers	10
1.5 Les emplois dans le secteur minier.....	11
1.6 Contexte économique	12
2. Les régimes de redevances	15
2.1 Caractéristiques des types de régimes de redevances	15
2.2 Un aperçu des régimes de droits miniers à l'extérieur du Québec.....	17
3. Le régime d'impôt minier au Québec	19
4. Les droits miniers et les prélèvements fiscaux	23
4.1 L'évolution des droits miniers.....	23
4.2 Un régime imparfait.....	24
4.3 L'ensemble des prélèvements effectués auprès des sociétés minières.....	25
4.4 La part prélevée par les gouvernements	27
5. Consultation	29
5.1 Principe de base	29
5.2 Différentes options envisagées.....	31

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1	Évolution des investissements miniers	10
GRAPHIQUE 2	Emplois directs dans le secteur minier par région administrative en 2011....	11
GRAPHIQUE 3	Prix du minerai de fer – 2000-2013.....	13
GRAPHIQUE 4	Offre et demande mondiales de fer	13
GRAPHIQUE 5	Prix de l'or – 2000-2013.....	14
GRAPHIQUE 6	Demande mondiale d'or	14

Liste des tableaux

TABLEAU 1	Production minérale du Québec – 2011 et 2012	7
TABLEAU 2	Valeur de la production minérale au Canada – 2012	8
TABLEAU 3	Production mondiale d'or et de minerai de fer, Québec et principaux pays producteurs – 2011	9
TABLEAU 4	Évaluation qualitative de la performance des différents types de redevances et impôts par rapport aux principaux objectifs fiscaux du gouvernement.....	16
TABLEAU 5	Régimes de droits miniers applicables à l'extérieur du Québec.....	17
TABLEAU 6	Illustration du fonctionnement du régime d'impôt minier actuel.....	19
TABLEAU 7	Données relatives aux exploitants : 2000 à 2011	23
TABLEAU 8	Nombre de sociétés, impôt minier et valeur brute totale de la production minière – 2011	24
TABLEAU 9	Prélèvements fiscaux et impôt minier perçus auprès des sociétés minières	25
TABLEAU 10	Taux effectifs statutaires de taxation combinés de l'impôt sur le revenu des sociétés et du régime de droits miniers – 2013	27

MOT DES MINISTRES

L'exploitation des ressources minérales du Québec doit être une source d'enrichissement pour l'ensemble de la collectivité.

Cependant, le régime actuel ne procure pas les bénéfices attendus. En 2011, la moitié des sociétés minières en activité au Québec n'ont pas payé de redevances. De plus, malgré les sommets atteints par les prix de plusieurs métaux, le régime en place n'a pas permis à l'ensemble de la collectivité de bénéficier adéquatement des retombées de l'exploitation d'une ressource commune et non renouvelable.

Pour ces raisons, notre gouvernement s'est engagé à modifier le régime de redevances. Nous partons du principe que toutes les sociétés minières doivent payer une compensation financière équitable pour les ressources qu'elles exploitent, et que les Québécois doivent tirer profit d'une plus grande part des bénéfices.

À l'occasion du dépôt du budget 2013-2014, nous avons annoncé que nous allions consulter l'industrie minière et les intervenants concernés par cet enjeu. À cette fin, le 15 mars 2013 se tiendra un forum sur les redevances minières du Québec. À cette occasion, les participants pourront donner leur opinion et proposer des suggestions sur les modifications à apporter au régime pour favoriser l'enrichissement collectif.

Le présent document contient de l'information pour alimenter la réflexion.

Au terme de cette consultation, les propositions recueillies feront l'objet d'une analyse et alimenteront les travaux relatifs à la révision du régime de redevances.

Nous sommes convaincus que cette démarche sera constructive et bénéfique pour l'ensemble des Québécois.

La ministre des Ressources naturelles,



Martine Ouellet

Le ministre des Finances et de l'Économie,



Nicolas Marceau

INTRODUCTION

La contribution de l'industrie minière à l'économie québécoise est importante. C'est pourquoi il est judicieux d'entretenir un environnement économique compétitif et stable pour assurer la poursuite de l'exploitation des ressources minérales au Québec et pour attirer de nouveaux investissements.

Au fil des ans, les entreprises minières et les Québécois ont beaucoup investi dans le développement des ressources minérales. La collaboration fructueuse entre les sociétés minières et le gouvernement du Québec a permis de grandes réalisations. Également, le Québec a instauré un régime fiscal parmi les plus compétitifs au monde, surtout pour ce qui est de l'exploration. Ainsi, plusieurs régions du Québec ont vu croître leurs activités minières et ont bénéficié des emplois bien rémunérés qui en découlent.

Ces dernières années, le secteur minier est devenu plus rentable. Les prix des métaux ont beaucoup augmenté et, selon les prévisions, les cours demeureraient supérieurs à ceux du début des années 2000. Comme il s'agit d'exploiter une ressource non renouvelable, c'est la responsabilité de l'État de s'assurer que les Québécois en retirent leur juste part. D'ailleurs, plusieurs pays ont revu leur régime de droits miniers au cours des dernières années.

Aujourd'hui, le gouvernement veut revoir son régime d'impôt minier pour que la population profite pleinement de la valeur de ses ressources. Le gouvernement recherche une bonne entente à long terme avec l'industrie minière pour assurer stabilité et équité. À cet effet, il désire établir un dialogue constructif avec les sociétés minières.

Deux principes guideront le gouvernement dans cet exercice de révision :

- d'abord, chaque société qui exploite une mine au Québec doit payer une redevance minimale au gouvernement du Québec tenant lieu de compensation financière pour l'appropriation des ressources minérales qui appartiennent à l'ensemble des Québécois;
- aussi, le régime d'impôt minier doit être modifié de telle sorte que, lorsque les bénéfices des sociétés minières augmentent, l'ensemble des Québécois puisse tirer profit d'une plus grande part de ces bénéfices.

L'activité du secteur minier étant cyclique, il est important d'agir de façon responsable et de préserver l'avenir. Cette réforme doit être élaborée en tenant compte de l'importance de maintenir des conditions propices à la réalisation des projets d'investissements actuels et futurs.

Dans le cadre du forum sur les redevances minières qui aura lieu le 15 mars 2013, le gouvernement souhaite connaître l'opinion des intervenants intéressés par cette question. Les discussions sont ouvertes et nous serons à l'écoute des commentaires et des propositions. Nous invitons tous les participants à échanger et à proposer des solutions et, ce faisant, à enrichir notre réflexion.

Le document comporte cinq sections. Plus spécifiquement, un aperçu du secteur minier québécois est présenté à la section 1. La section 2 poursuit avec un survol du fonctionnement des régimes de redevances sur les ressources naturelles et des principaux types de régimes de redevances. La section 3 explique dans ses grandes lignes le fonctionnement du régime d'impôt minier actuellement en vigueur au Québec. Les prélèvements fiscaux totaux effectués auprès des sociétés du secteur minier, les impôts miniers prélevés ainsi que les aides fiscales pour l'exploration minière sont présentés à la section 4. La section 5 expose les questions sur lesquelles le gouvernement souhaite obtenir l'opinion des intervenants intéressés par la question des redevances minières.

En complément au présent document, il est également suggéré de consulter certaines études récentes qui procurent un éclairage sur le fonctionnement, les avantages et les inconvénients des options envisageables pour le régime d'impôt minier québécois.

- ALLAIRE, Yvan. [*Une politique pour l'industrie minière québécoise*](#), [en ligne], 2012;
- ALLAIRE, Yvan. [*Pour un nouveau modèle d'affaires dans le secteur de l'exploitation minière*](#), [Présentation au Colloque sur la politique des ressources naturelles du Québec, le 22 novembre 2011, en ligne], 2011;
- BANQUE MONDIALE – OTTO, James et autres. [*Mining Royalties – A Global Study of their Impact on Investors, Government, and Civil Society*](#), Banque mondiale, Washington, D.C., [en ligne], 2006;
- PRICEWATERHOUSECOOPERS. *Analyse comparative du régime fiscal minier du Québec et de celui de l'Australie-Occidentale*, [en ligne], 2013, http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_RegimeFiscalMinier.pdf;
- PRICEWATERHOUSECOOPERS. *Analyse sommaire des régimes de droits miniers de différentes juridictions*, [en ligne], 2013, http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_RegimesDroitsMiniers.pdf;
- PRICEWATERHOUSECOOPERS. [*Canadian Mining Taxation, Digging Deeper*](#), [en ligne]. 2011;
- RESSOURCES NATURELLES CANADA. Bulletin d'information, [*Imposition des revenus miniers en 2012 – Comparaison du Canada avec les autres pays*](#), [en ligne], juin 2011;
- SECOR-KPMG ET FMC. [*Les redevances minières au Québec*](#), [en ligne], 26 juillet 2012.

1. LE SECTEUR MINIER QUÉBÉCOIS

1.1 Le processus de développement minéral

Le processus de développement minéral comprend plusieurs étapes qui peuvent s'échelonner sur six à dix ans. Ces étapes sont présentées dans le schéma suivant.

SCHÉMA 1

Étapes du processus de développement minéral



Source : Ministère des Ressources naturelles.

L'exploration débute avec l'investigation de vastes territoires, l'identification d'anomalies, la découverte d'indices prometteurs puis la définition d'un gîte minéral. Les activités d'exploration comprennent la prospection, les études géologiques, géophysiques ou géochimiques, le forage et le creusage de tranchées ou de trous d'exploration et l'échantillonnage préliminaire.

Les travaux et les études s'intensifient aux étapes de la mise en valeur pour confirmer la capacité du gîte à devenir un gisement et à assurer une exploitation rentable.

Ensuite, la construction puis l'exploitation de la mine peuvent commencer. L'extraction, le traitement, le transport, la manutention, l'entreposage et la commercialisation de la substance minérale font tous partie de l'exploitation minière.

Quand le gisement est épuisé, la restauration du parc à résidus et du site des opérations doit être effectuée de façon acceptable pour l'environnement et les populations locales.

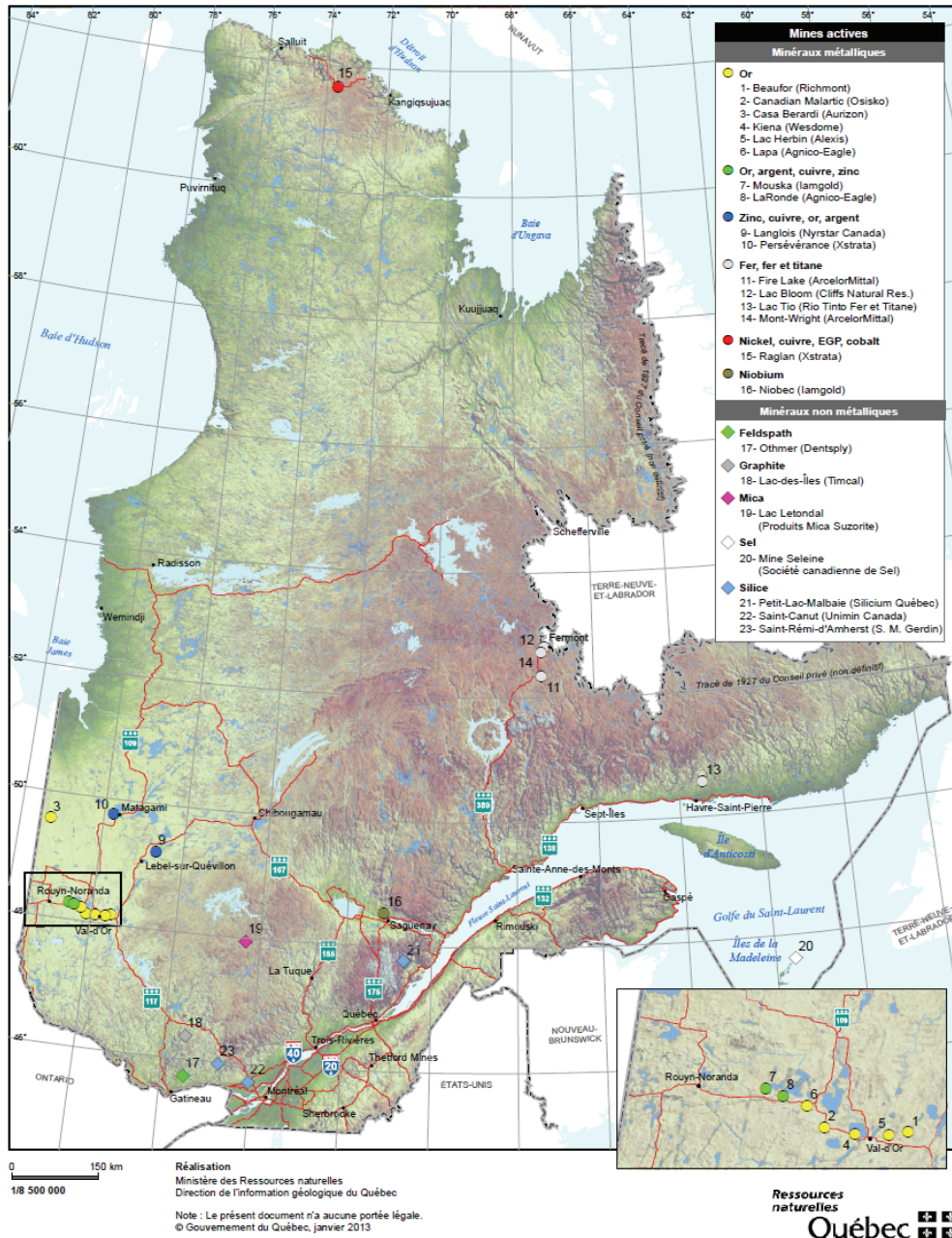
Chacune de ces phases fait appel à des experts, à des techniques de recherche et à des investisseurs distincts, présente des défis particuliers et comporte différents risques et chances de succès.

1.2 La production minérale

Le secteur minier québécois compte 23 mines actives réparties dans 9 régions, essentiellement celles situées au nord du fleuve Saint-Laurent. Ces mines sont exploitées par une vingtaine de sociétés. De plus, aux mines actuellement en exploitation s'ajoutent plusieurs projets miniers à des stades d'aménagement ou de mise en valeur. En outre, près de 200 sociétés sont actives en exploration, une activité visant la découverte de nouveaux gisements ou leur évaluation.

SCHEMA 2

Mines actives



Parmi les 23 mines actives, on dénombre actuellement 16 mines exploitant des minerais métalliques, qui représentent l'essentiel de la production minérale actuelle. Il s'agit principalement de mines d'or ou de fer. Plusieurs de ces gisements contiennent plus d'une substance.

La production minérale du Québec est diversifiée. Les substances produites à partir des minerais extraits du territoire québécois sont, entre autres, l'or, le fer, le zinc, le nickel, le cuivre et l'argent.

En chiffres, la production minérale du Québec, qui correspond à la valeur des produits extraits du territoire québécois vendus dans une forme brute ou ayant fait l'objet d'un traitement, a atteint 8,2 milliards de dollars en 2012, et environ 6,3 milliards de dollars de cette production étaient assujettis au régime d'impôt minier.

L'or et le fer constituent les principales productions minérales du Québec, avec une valeur de la production de l'or qui s'établit, pour 2012, à 1,5 milliard de dollars et à une production de 21 millions de tonnes de minerai de fer.

TABEAU 1

Production minérale du Québec – 2011 et 2012

	2011		2012	
	Quantités	Valeur (en M\$)	Quantités	Valeur (en M\$)
Cuivre (en tonnes)	20 043	175	24 724	197
Or (en kilogrammes)	26 094	1 302	28 619	1 534
Ilménite (en kilotonnes)	x	x	x	x
Minerai de fer (en kilotonnes)	19 808	x	20 734	x
Nickel (en tonnes)	26 464	599	28 127	489
Argent (en tonnes)	131	148	110	110
Zinc (en tonnes)	191 120	415	206 161	400
Sel (en kilotonnes)	x	x	x	x
Ciment (en kilotonnes) ⁽¹⁾	2 657	370	2 819	390
Tourbe (en kilotonnes) ⁽¹⁾	345	70	322	75
Sable et gravier (en kilotonnes) ⁽¹⁾	21 217	110	22 281	123
Pierre (en kilotonnes) ⁽¹⁾	50 362	533	44 245	490
Charbon (en kilotonnes) ⁽¹⁾	—	—	—	—
Autres (incluant confidentiel) ⁽²⁾	n.a.	4 743	n.a.	4 379
TOTAL		8 465		8 187
Substances assujetties au régime d'impôt minier^E		6 700		6 300

x : Données confidentielles.

E : Estimation.

Note : Données préliminaires.

(1) Substance non assujettie au régime d'impôt minier.

(2) Certaines substances sont assujetties au régime d'impôt minier.

Source : Ressources naturelles Canada et ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

Il est utile de mentionner que les substances minérales ne sont pas toutes assujetties au régime de droits miniers. Les substances minérales dites de surface, telles que la tourbe, le sable (incluant le sable de silice), le gravier, le calcaire, la calcite, la dolomie, l'argile commune, les roches argileuses et tous les types de roches utilisées comme pierres de taille, pierres concassées, minerais de silice ou pour la fabrication de ciment, ne sont pas assujetties au régime de droits miniers. Elles sont plutôt assujetties au Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure¹.

D'un point de vue comparatif, le Québec est un producteur relativement important au Canada, comme en fait foi le tableau suivant, qui permet de comparer la valeur de la production minérale² du Québec avec celle des principales provinces productrices et celle du Canada. En 2012, le Québec se classait quatrième parmi les provinces canadiennes productrices d'importance en termes de valeur de la production minérale, après l'Ontario, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan.

La valeur de la production minérale de la Colombie-Britannique est plus élevée que celle du Québec. Toutefois, les deux tiers de la valeur de la production de la Colombie-Britannique sont composés de charbon, une substance minérale qui n'est pas produite au Québec, tandis qu'en Saskatchewan, la production de potasse est prédominante.

TABLEAU 2

Valeur de la production minérale au Canada – 2012

(en millions de dollars)

	Québec	Ontario	Colombie-Britannique	Saskatchewan	Terre-Neuve-et-Labrador	Canada
Cuivre	197	1 471	1 803	1	460	4 478
Or	1 534	2 574	243	132	29	5 560
Ilménite	x	—	—	—	—	x
Minerai de fer	x	—	x	—	2 645	5 319
Nickel	489	1 376	—	—	1 104	3 418
Argent	110	147	81	1	12	664
Zinc	400	138	59	2	38	1 180
Sel	x	298	—	58	—	564
Ciment	390	598	x	—	—	1 702
Tourbe	75	x	x	x	x	186
Sable et gravier	123	496	231	98	15	1 639
Pierre	490	634	97	—	50	1 515
Charbon	—	—	5 060	x	—	6 389
Autres (incluant confidentiel)	4 379	1 431	738	7 955	96	14 263
	8 187	9 163	8 312	8 247	4 449	46 877

x : Données confidentielles.

Note : Données préliminaires.

Source : Ressources naturelles Canada.

¹ RLRQ, chapitre M-13.1, r.2.

² La valeur de la production minérale n'inclut pas la production de pétrole et de gaz.

1.3 La comparaison de la production minérale du Québec avec celle d'autres pays

La production minérale du Québec est relativement importante à l'échelle canadienne. Toutefois, sur l'échiquier mondial, le Québec demeure un petit producteur. Par exemple, en 2011, la production d'or du Québec représentait 1,0 % de la production mondiale et la production de minerai de fer en représentait 0,7 %.

À titre illustratif, la production de minerai de fer du Québec est 24 fois moins importante que celle de l'Australie et 60 fois plus faible que celle de la Chine. Toutefois, ce portrait pourrait changer de façon importante à la suite de la mise en exploitation de plusieurs projets actuellement en développement, améliorant ainsi l'importance relative de la production du Québec avec celle d'autres pays.

TABEAU 3

Production mondiale d'or et de minerai de fer, Québec et principaux pays producteurs – 2011

Rang	Pays	Production (en tonnes d'or ou en millions de tonnes de minerai de fer)	Poids dans la production mondiale
OR			
1 ^{er}	Chine	355	13,1 %
2 ^e	Australie	270	10,0 %
3 ^e	États-Unis	237	8,8 %
4 ^e	Russie	200	7,4 %
5 ^e	Afrique du Sud	190	7,0 %
7 ^e	Canada (incluant le Québec)	110	4,1 %
s.o. ⁽¹⁾	Québec	26	1,0 %
Monde		2 700	100,0 %
MINERAI DE FER			
1 ^{er}	Chine	1 200	42,9 %
2 ^e	Australie	480	17,1 %
3 ^e	Brésil	390	13,9 %
4 ^e	Inde	240	8,6 %
5 ^e	Russie	100	3,6 %
9 ^e	Canada (incluant le Québec)	37	1,3 %
s.o. ⁽¹⁾	Québec	20	0,7 %
Monde		2 800	100,0 %

(1) Sans objet.

Note : Le Québec est le deuxième producteur d'or au Canada et le deuxième producteur de minerai de fer au Canada.

Sources : USGS (production mondiale et par pays, estimations pour 2011) et Ressources naturelles Canada (données préliminaires pour 2011 pour le Québec).

1.4 Les investissements miniers

Les investissements miniers réalisés au Québec se sont chiffrés à 4,8 milliards de dollars en 2012, dont 14 %, soit 696 millions de dollars, en dépenses d'exploration et de mise en valeur. Ces investissements miniers ont été réalisés principalement dans les régions de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Côte-Nord et du Nord-du-Québec.

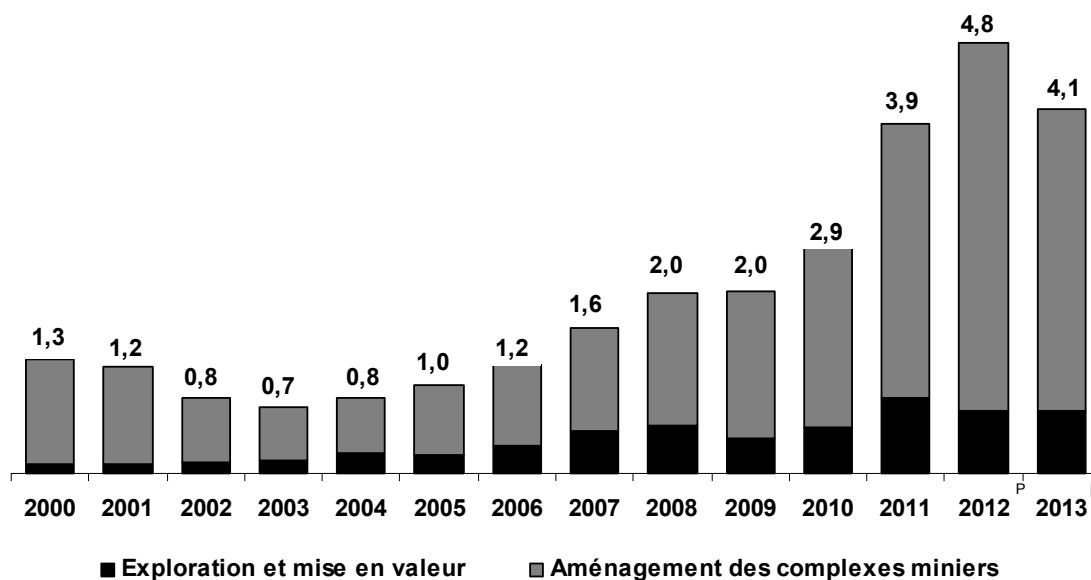
Les intentions d'investissements miniers pour 2013 s'établissent à 4,1 milliards de dollars, représentant une diminution de 16 % par rapport au niveau de 2012.

Par rapport au début des années 2000, les investissements miniers ont été en augmentation constante jusqu'en 2012. Cela s'explique par plusieurs raisons. D'abord, une conjoncture propice a favorisé une hausse de la demande mondiale ainsi que des prix élevés pour les ressources naturelles. Aussi, les efforts importants consentis en exploration depuis une dizaine d'années et la connaissance de plus en plus grande du potentiel minéral du Québec ont également contribué à stimuler les investissements dans le secteur minier.

GRAPHIQUE 1

Évolution des investissements miniers

(en milliards de dollars)



P : Données provisoires

I : Intentions.

Source : Institut de la statistique du Québec.

1.5 Les emplois dans le secteur minier

Une étude³ réalisée par le ministère des Ressources naturelles estimait à plus de 34 000 les emplois générés au Québec par les activités minières, lorsqu'on tient compte également des emplois indirects et de ceux associés aux retombées découlant des investissements miniers.

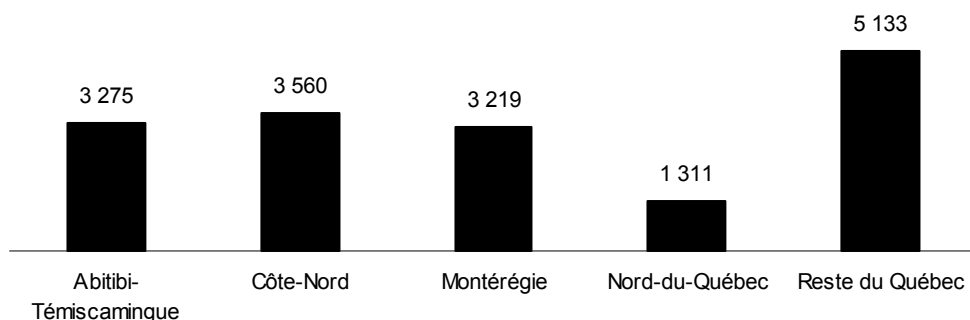
Le secteur minier est important pour l'activité économique en région. Il employait directement près de 17 000 personnes en 2011, en majorité dans les régions de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Côte-Nord, du Nord-du-Québec et de la Montérégie (fonte, affinage et transformation).

L'étude du ministère des Ressources naturelles estimait que les activités liées à la production minière au Québec avaient généré en 2008 l'équivalent de 14 000 emplois indirects chez les différents fournisseurs. Parmi ces emplois indirects, près de 70 % se situaient dans le secteur des services.

Les investissements miniers en immobilisations et réparations auraient également généré l'équivalent de 3 600 emplois directs et indirects répartis un peu partout au Québec.

GRAPHIQUE 2

Emplois directs dans le secteur minier par région administrative en 2011 (équivalent personne-année)



Sources : Institut de la statistique du Québec et ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

Dans les régions de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Côte-Nord et du Nord-du-Québec, les emplois dans le secteur minier offrent des conditions salariales très avantageuses. En 2011, le salaire annuel moyen dans le secteur minier était de près de 96 000 \$ pour l'Abitibi-Témiscamingue, d'environ 108 000 \$ pour la Côte-Nord et de 110 000 \$ pour le Nord-du-Québec⁴.

³ MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE, *Profil des retombées économiques des activités et des investissements du secteur minier au Québec*, Gouvernement du Québec, mai 2011.

⁴ Source : INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Recensement annuel des mines, des carrières et des sablières*.

1.6 Contexte économique

De façon générale, les prix des métaux et des minéraux ont beaucoup augmenté depuis le début des années 2000. Dans le cas du minerai de fer ou du cuivre, les prix ont atteint des sommets historiques dans les premiers mois de 2011.

L'industrie minière est une industrie cyclique : elle est fortement influencée par la demande mondiale de minerai. La décélération de la croissance de l'économie chinoise depuis 2010, et particulièrement depuis le premier trimestre de 2011, les difficultés économiques et financières dans la zone euro ainsi que la reprise plus lente qu'attendu aux États-Unis ont ralenti la croissance de la demande de matières premières.

Dans ce contexte, les prix des minéraux ont diminué dans les derniers mois de 2011 et dans la première moitié de 2012. Malgré cette baisse, qui s'est déjà résorbée en bonne partie dans les derniers mois de 2012 et au début de 2013, les cours des métaux et des minéraux sont demeurés à des niveaux beaucoup plus élevés qu'au début des années 2000.

Au cours des prochaines années, d'importants projets miniers devraient être complétés, assurant ainsi un approvisionnement suffisant à long terme. Toutefois, la demande et les coûts croissants auxquels font face plusieurs sociétés minières exerceront une pression positive sur les prix des métaux.

La demande devrait soutenir les prix du fer

Au cours des dernières années, la hausse des prix du minerai de fer a favorisé la mise sur pied de projets miniers, qui entreront en production à court et à moyen terme. Dans les prochaines années, la demande mondiale continuera de s'accroître, mais à un rythme légèrement plus lent que celui de la croissance de l'offre⁵.

Selon les prix de consensus estimés à partir des prévisions de 13 institutions financières⁶, à court terme, le prix du minerai de fer devrait se maintenir autour de 130 \$ US la tonne.

⁵ Analyse de KPMG, novembre 2012 : www.kpmg.com/AU/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/commodity-insights-bulletin/Documents/commodity-insights-bulletin-iron-ore-2012-q3.pdf

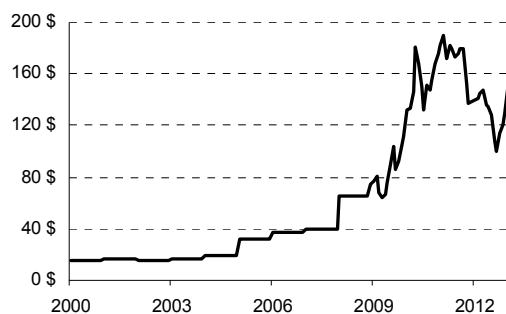
Les prévisions de la firme de consultants Roskill Information Services sont similaires : www.miningweekly.com/article/iron-ore-prices-to-remain-volatile-to-2020-report-2012-11-15

⁶ Selon le prix de consensus publié par Metal Expert Research en janvier 2013 : http://metalexpertresearch.com/research/en/global_iron_ore_price_forecast_january_2013.html?OpenDocument

Le prix de consensus publié par le Metal Bulletin en novembre 2012 (13 institutions) va aussi dans le même sens : www.metalbulletin.com/Assets/pdf/MBIO/2012/Iron_Ore_Consensus_Forecasts_Q4_2012.pdf

GRAPHIQUE 3

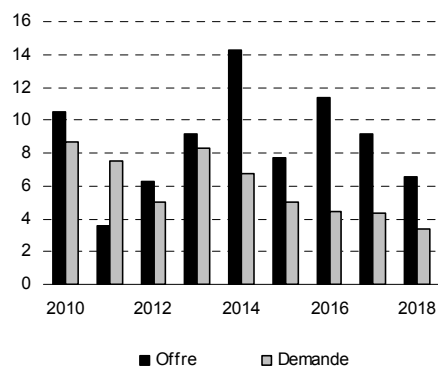
Prix du minerai de fer – 2000-2013
(en dollars américains par tonne)



Source : Bloomberg.

GRAPHIQUE 4

Offre et demande mondiales de fer⁽¹⁾
(variation en pourcentage)



(1) Sur le marché par voie maritime.
Source : Morgan Stanley.

□ Le prix de l'or relativement élevé

Au cours des deux dernières années, la demande d'or par le secteur public, essentiellement les banques centrales, a été remarquablement élevée, et la demande pour l'or comme bien d'investissements est demeurée forte, ce qui a permis de soutenir des prix élevés pour ce métal.

- En effet, au cours de cette dernière période, la valeur du métal jaune a fluctué à l'intérieur d'une fourchette d'environ 1 560 \$ US à 1 780 \$ US l'once, et ce, malgré une tendance à la baisse des taux d'intérêt américains et une augmentation des réserves d'or des banques centrales.

À court terme, les faibles taux d'intérêt ainsi qu'une croissance économique modeste dans les économies avancées devraient contribuer à maintenir le prix de l'or à plus de 1 500 \$ US l'once.

GRAPHIQUE 5

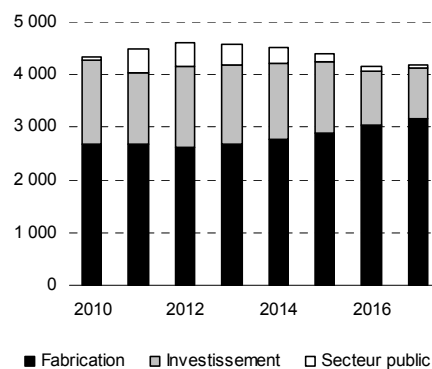
Prix de l'or – 2000-2013 (en dollars américains par once)



Source : Bloomberg.

GRAPHIQUE 6

Demande mondiale d'or (en tonnes)



Source : Morgan Stanley.

2. LES RÉGIMES DE REDEVANCES

2.1 Caractéristiques des types de régimes de redevances

Les régimes de redevances minières peuvent prendre différentes formes. Les types de régimes généralement utilisés sont les suivants :

- Redevances basées sur des unités spécifiques (volume ou poids)
- Redevances ad valorem basées sur la valeur brute de la production
- Redevances ou impôts basés sur les profits miniers
- Redevances ou impôts basés sur la rente des ressources
- Régimes hybrides combinant des redevances ad valorem et des redevances ou impôts basés sur les profits ou sur la rente

Chacun des régimes présentent à la fois des avantages et des inconvénients.

Régime basé sur des unités spécifiques. Il convient généralement aux matières premières en vrac, de faible valeur ou nécessitant peu de traitement, telles que les substances minérales de surface, soit le sable, le gravier, la pierre, etc. Il permet de percevoir des recettes stables, a l'avantage d'être transparent et nécessite peu de vérifications pour s'assurer de la justesse des montants déclarés. Il ne serait pas applicable dans le cas des substances minérales métalliques, notamment parce que ces dernières ne peuvent être vendues sur le marché qu'après avoir subi un traitement permettant d'extraire la ou les substances vendables.

Régime basé sur la valeur brute de la production (ad valorem). Il procure au gouvernement des rentrées stables de fonds – les sociétés minières paient une redevance sans égard à leur niveau de rentabilité. Il est assez simple à administrer, mais l'application d'un taux unique limite l'incitation à investir dans des activités de traitement en aval. C'est pourquoi plusieurs pays et États modulent le taux en fonction du niveau de traitement ou encore définissent l'assiette sur laquelle la redevance sera prélevée en tenant compte de certains coûts engagés par les sociétés minières. Selon une étude⁷ récente, ce type de régime est cependant moins efficace sur le plan de l'allocation économique. Il demeure la forme d'imposition minière la plus couramment utilisée.

Régime basé sur les profits. Il repose sur le calcul d'un revenu minier dont on soustrait les coûts d'exploitation et une série d'allocations relatives aux biens et travaux miniers, en vue d'établir la valeur de la ressource au point d'extraction. Il génère un revenu instable pour le gouvernement puisqu'au cours des premières années d'exploitation, les redevances ou impôts versés par les sociétés minières peuvent être faibles, voire inexistantes. Selon une étude⁸ récente, il affiche un haut niveau d'efficacité d'allocation économique, il s'ajuste aux conditions de marché qui prévalent. Il s'agit d'un régime à faible transparence, généralement plus complexe dans son application et son suivi, qui nécessite une administration fiscale efficace.

Régime basé sur la rente. Il accapare généralement une part des revenus qui excèdent un seuil de rendement. Il permet un meilleur partage du bénéfice provenant de l'exploitation de la ressource et présente un très haut niveau d'efficacité de l'allocation économique. Sa mise en place est toutefois complexe et nécessite l'élaboration de concepts fiscaux sur lesquels repose la notion de rente.

⁷ International Mining for Development Centre, *Les redevances minières et autres impôts spécifiques à l'industrie*, 2012.

⁸ International Mining for Development Centre, *Les redevances minières et autres impôts spécifiques à l'industrie*, 2012.

Régime hybride. Il combine généralement une redevance spécifique minimum et un impôt basé sur le profit ou la rente. Le but, limiter le risque pour le gouvernement de ne recevoir aucune recette lorsque la rentabilité de la société minière n'est pas au rendez-vous. Ce régime présente les mêmes avantages et inconvénients que les régimes qui le composent.

Le tableau 4 permet d'illustrer la performance des différents types de redevances et impôts par rapport aux principaux objectifs fiscaux du gouvernement.

TABEAU 4

Évaluation qualitative de la performance des différents types de redevances et impôts par rapport aux principaux objectifs fiscaux du gouvernement

Types de redevance et impôt	Maximisation des recettes	Base d'imposition optimale	Efficacité de l'allocation économique	Stabilité des recettes	Équité	Transparence et stabilité	Efficacité administrative
Unité spécifique	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Ad valorem (basé sur la valeur)	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Basé sur le profit	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Basé sur la rente	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Hybride	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆

Légende :

◆ Très faible

◆ Faible

◆ Moyen

◆ Élevé

◆ Très élevé

Source : International Mining for Development Centre, *Les redevances minières et autres impôts spécifiques à l'industrie*, 2012.

2.2 Un aperçu des régimes de droits miniers à l'extérieur du Québec

Les régimes de droits miniers diffèrent d'un État à l'autre. Ils sont modulés en fonction des réalités et des objectifs poursuivis par chaque pays. En conséquence, les régimes sont très variés, tant dans leurs composantes qu'à l'égard du taux de redevances exigées.

Le tableau suivant présente un aperçu des régimes de droits miniers qui sont en vigueur au Canada et à l'international.

TABEAU 5

Régimes de droits miniers applicables à l'extérieur du Québec

	Régime de droits miniers
Provinces canadiennes	
Alberta	Hybride : ad valorem (1 %) ou sur le profit (12 %)
Colombie-Britannique	Profit : 2 % ou 13 %
Manitoba	Profit : 10 % à 17 %, selon le profit minier réalisé
Nouvelle-Écosse	Profit : 2 % des revenus nets ou 15 % du bénéfice net, le plus élevé des deux
Nouveau-Brunswick	Profit : 16 % du profit net > 100 000 \$. Min. 2 % du revenu net à l'exception des deux premières années.
Ontario	Profit : 10 %
Saskatchewan	Profit (5 %) et ad valorem (taux variable)
Terre-Neuve-et-Labrador	Hybride : profit (15 %) et spécifique (20 %)
Pays	
Afrique du Sud	Ad valorem : 0,5 % à 7 %
Australie	Fédéral : ILM ⁽¹⁾ (22,5 %); États : volume extrait, profit et ad valorem
Brésil	Ad valorem : 1 % à 2 % du revenu ajusté
Chili	Profit : 0 % à 14 %, selon les ventes et la profitabilité
Colombie	Ad valorem : 4 % à 12 %
Pérou	Profit : 1 % à 12 % (redevances minières) 2 % à 8,4 % (impôt spécial) 4 % à 13,2 % (contribution spéciale) redevances et impôt variables selon la marge d'opération

(1) Impôt sur le loyer des ressources minérales.

Source : PricewaterhouseCoopers, *Analyse sommaire des régimes de droits miniers de différentes juridictions*, 2013.

3. LE RÉGIME D'IMPÔT MINIER AU QUÉBEC

Le régime d'impôt minier actuellement en vigueur au Québec impose les profits miniers au taux de 16 %. Le régime s'applique selon une approche « mine par mine », de sorte que la perte réalisée à l'égard d'une mine ne peut pas réduire le bénéfice tiré d'une autre mine.

Un exploitant établit le bénéfice tiré d'une mine à partir de la valeur brute de la production annuelle provenant de la mine, laquelle correspond pour l'essentiel aux revenus que la société qui exploite la mine tire de la vente de minerai et de tout autre produit résultant du traitement ou de la transformation de ce minerai. Il soustrait par la suite certaines dépenses et allocations attribuables à la mine. Il détermine ensuite son profit minier, lequel correspond à l'ensemble des bénéfices de chacune des mines qu'il exploite moins certaines dépenses et allocations non attribuables à une mine en particulier. C'est sur le profit minier que le taux de 16 % s'applique.

Le tableau suivant illustre le fonctionnement du régime d'impôt minier du Québec.

TABEAU 6

Illustration du fonctionnement du régime d'impôt minier actuel

	2011
Valeur brute de la production annuelle de la mine	7 308
Moins :	
– Coûts de production	}
– Coûts liés au traitement	
– Frais d'administration	
	4 378
= Bénéfice annuel de la mine avant allocations	2 930
Moins :	
– Allocation pour amortissement	158
– Allocation pour aménagement et mise en valeur après production	51
– Allocation pour traitement	258
– Autres allocations et déductions	73
= Bénéfice annuel de la mine	2 390
= Total des bénéfices annuels de chaque mine	
Moins :	
– Allocation pour exploration ⁽¹⁾	6
– Allocation pour aménagement et mise en valeur avant production ⁽¹⁾	58
= Profit minier annuel (ou perte annuelle⁽²⁾) de l'exploitant	2 326
x 16 % (15,1 % pondéré en 2011)	
= Impôt minier⁽³⁾	351

(1) Ces allocations s'appliquent sur la somme du bénéfice annuel de chacune des mines puisqu'elles ne sont pas attribuables à une mine active.

(2) Dans le cas d'une perte annuelle, l'exploitant pourrait avoir droit à un crédit de droits remboursable pour perte en fonction de ses frais d'aménagement et de mise en valeur avant production et, dans le cas d'un exploitant admissible seulement, de ses frais d'exploration. Un exploitant admissible est un exploitant qui n'exploite aucune substance minérale en quantité commerciale raisonnable et qui n'est pas associé à une entité qui exploite une substance minérale en quantité commerciale raisonnable.

(3) Ou crédit de droits remboursable pour perte, le cas échéant.

Les allocations du régime de droits miniers

Le régime de droits miniers prévoit des allocations dont l'objectif est de reconnaître certaines dépenses et d'éviter que la valeur ajoutée induite par des activités de traitement ne soit taxée.

L'allocation pour amortissement

Les exploitants peuvent bénéficier d'une allocation pour amortissement à l'égard des acquisitions d'immobilisations utilisées dans l'exploitation minière, dont un chemin, un bâtiment, du matériel et des biens de service. De façon générale, les biens acquis après le 30 mars 2010 peuvent être amortis au taux de 30 %.

L'allocation pour aménagement et mise en valeur après production

Les exploitants peuvent bénéficier d'une allocation pour aménagement et mise en valeur après production. Les frais d'aménagement et de mise en valeur engagés après l'entrée en production en quantité commerciale raisonnable d'une mine au Québec sont inclus dans un compte cumulatif distinct pour chacune des mines de l'exploitant situées au Québec. Les dépenses admissibles à cette allocation comprennent les frais pour le fonçage ou l'excavation d'un puits de mine, d'une voie principale de roulage ou d'un ouvrage souterrain semblable conçu pour une utilisation continue construit ou excavé après l'entrée en production de la mine en quantité commerciale raisonnable, soit pour le prolongement d'un tel puits, d'une telle voie de roulage ou d'un tel ouvrage. Les dépenses admissibles à cette allocation ne donnent pas droit au crédit de droits remboursable pour perte. L'allocation doit être égale au moins élevé des montants suivants : 30 % du solde du compte cumulatif des frais d'aménagement et de mise en valeur après production de la mine et le montant du bénéfice annuel provenant de la mine calculé avant cette allocation, l'allocation pour traitement, l'allocation supplémentaire pour amortissement et l'allocation additionnelle pour une mine située dans le Nord québécois.

L'allocation pour traitement

L'allocation pour traitement a pour objectif de détaxer le profit induit par le traitement ou la transformation du minerai en accordant un rendement théorique aux actifs de traitement de 7 % pour les actifs utilisés dans le traitement applicable lorsque l'exploitant fait uniquement de la concentration (incluant la fonte ou l'affinage de l'or et de l'argent), de 13 % pour les actifs utilisés dans le traitement applicable lorsque l'exploitant fait de la fonte ou de l'affinage (excluant la fonte ou l'affinage de l'or et de l'argent) ou de 7 % pour les actifs utilisés aux fins de la concentration du minerai qui n'est ni fondu ni affiné par l'exploitant. Le montant de l'allocation pour traitement pouvant être déduit est limité à 55 % du bénéfice annuel provenant de la mine calculé avant cette allocation, l'allocation supplémentaire pour amortissement et l'allocation additionnelle pour une mine située dans le Nord québécois.

L'allocation supplémentaire pour amortissement

L'allocation supplémentaire pour amortissement a été instaurée dans le but de reconnaître l'importance des investissements majeurs effectués au Québec. Cette allocation est relative à une usine de traitement et est déduite dans le calcul du bénéfice annuel provenant d'une mine dont le minerai est traité par cette usine. Elle est égale à 15 % du coût en capital des éléments d'actifs donnant droit à une allocation pour amortissement, sans excéder le bénéfice annuel provenant de la mine calculé avant cette allocation et l'allocation additionnelle pour une mine située dans le Nord québécois. Les biens visés par cette allocation doivent avoir été acquis après le 25 mars 1997 et avant le 1^{er} avril 1998 (la période initiale) et le coût en capital total de ces actifs admissibles doit être supérieur ou égal à 300 millions de dollars. Le coût en capital total de ces actifs admissibles est limité à 350 millions de dollars. Un exploitant ayant ainsi acquis de tels actifs admissibles au cours de la période initiale a bénéficié d'une nouvelle période d'admissibilité (de 2004 à 2007) pour acquérir des actifs admissibles, le coût en capital total de ces actifs admissibles devant être supérieur ou égal à 150 millions de dollars. Le coût en capital total de ces actifs admissibles est limité à 200 millions de dollars.

De plus, le total de l'allocation supplémentaire pour amortissement ne peut excéder 50 millions de dollars par exercice financier. Enfin, le total cumulatif de cette allocation supplémentaire ne peut excéder 550 millions de dollars.

Les allocations du régime de droits miniers (suite)

L'allocation additionnelle pour une mine située dans le Nord québécois

L'allocation additionnelle pour une mine située dans le Nord québécois a pour objectif de prendre en compte les coûts élevés liés à l'entrée en production d'une mine située sur le territoire nordique. Ainsi, le régime d'impôt minier prévoit une allocation pour une nouvelle mine qui entre en production en quantité commerciale raisonnable après le 30 mars 2010 de :

- 2 millions de dollars pour chaque nouvelle mine située dans le Moyen Nord, jusqu'à concurrence du bénéfice annuel de cette mine avant cette allocation;
- 5 millions de dollars pour chaque nouvelle mine située dans le Grand Nord, jusqu'à concurrence du bénéfice annuel de cette mine avant cette allocation.

Cette allocation est applicable dans le calcul du bénéfice provenant de la nouvelle mine au cours d'une période de 36 mois débutant à compter de la date d'entrée en production en quantité commerciale raisonnable de cette mine.

L'allocation pour exploration

Le gouvernement met à la disposition des exploitants une allocation pour exploration afin de soutenir les projets d'exploration. Les dépenses admissibles à cette allocation sont les frais d'exploration de surface et souterraine (les frais financés par actions accréditatives en sont exclus). Les frais d'exploration engagés dans le Moyen Nord et le Grand Nord québécois sont majorés de 25 %.

La déduction annuelle permise à titre d'allocation pour exploration est limitée, pour un exploitant autre qu'un exploitant admissible¹, au moindre : de 10 % du profit calculé avant cette allocation et l'allocation pour aménagement et mise en valeur avant production; ou du solde du compte cumulatif pour les dépenses admissibles engagées par cet exploitant. Pour un exploitant admissible, elle est limitée au solde du compte cumulatif pour les dépenses admissibles engagées par cet exploitant.

L'allocation pour aménagement et mise en valeur avant production

Les frais d'aménagement et de mise en valeur avant production sont des frais engagés pour amener une nouvelle mine relative à une substance minérale au Québec au stade de la production en quantité commerciale raisonnable.

Le montant qu'un exploitant peut déduire à titre d'allocation pour aménagement et mise en valeur avant production ne doit pas excéder ses frais cumulatifs d'aménagement et de mise en valeur avant production à la fin de l'exercice financier. Les frais admissibles à cette allocation peuvent donner droit au crédit de droits remboursable pour perte.

¹ Un exploitant admissible est un exploitant qui n'exploite aucune substance minérale en quantité commerciale raisonnable et qui n'est pas associé à une entité qui exploite une substance minérale en quantité commerciale raisonnable.

Le crédit de droits remboursable pour perte

Le crédit de droits remboursable pour perte permet à un exploitant qui effectue au cours d'un exercice financier des dépenses d'aménagement et de mise en valeur avant production, et, dans le cas d'un exploitant admissible, des dépenses d'exploration, d'obtenir un remboursement équivalant à une partie des frais admissibles engagés s'il a subi une perte pour cet exercice financier. Le taux du crédit est égal à 16 %.

4. LES DROITS MINIERS ET LES PRÉLÈVEMENTS FISCAUX

4.1 L'évolution des droits miniers

Le tableau suivant présente un sommaire des résultats fiscaux déclarés par les exploitants miniers au cours des années 2000 à 2011.

TABEAU 7

Données relatives aux exploitants : 2000 à 2011
(en millions de dollars)

Année	Valeur brute de la production annuelle	Coûts de production globaux admissibles	Marge brute avant allocations	Allocation pour amortissement	Allocations pour exploration mise en valeur et aménagement minier	Allocation pour traitement	Autres allocations et déductions	Profit annuel net	Droits à payer (nets)	% droits / VBPA (%)
2000	2 578	1 799	779	224	177	152	122	104	18	0,69
2001	2 573	1 877	696	178	88	176	156	96	15	0,59
2002	2 423	1 816	607	240	97	167	79	25	13	0,52
2003	2 226	1 755	470	162	157	102	15	31	11	0,51
2004	2 567	1 645	923	394	110	176	107	137	21	0,82
2005	2 654	1 693	961	232	148	144	160	277	39	1,47
2006	3 137	1 854	1 282	365	184	169	112	454	64	2,03
2007	3 785	2 046	1 739	921	318	120	45	335	46	1,22
2008	4 722	2 716	2 007	573	338	167	92	837	108	2,30
2009	3 983	2 791	1 192	262	340	93	4	494	61	1,53
2010	5 754	3 172	2 583	276	106	162	47	1 992	275	4,78
2011	7 308	4 378	2 930	158	138	258	73	2 326	351	4,80
TOTAL	43 710	27 542	16 168	3 984	2 201	1 887	1 010	7 107	1 022	

Note : Les montants ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Ressources naturelles du Québec.

Au cours de cette période, les exploitants miniers ont déclaré un montant de 43,7 milliards de dollars à titre de valeur brute de la production annuelle, soit la valeur des substances minérales et des produits de traitement vendus. Cette valeur brute a été relativement constante de 2000 à 2005 mais elle a connu une augmentation progressive à compter de l'année 2006, alors que les prix de la plupart des substances minérales étaient à la hausse. De 2006 à 2011, la valeur brute de la production annuelle a plus que doublé passant de 3,1 milliards de dollars à 7,3 milliards de dollars.

Le régime prévoyait une allocation pour amortissement à l'égard des investissements totaux effectués pour l'acquisition d'actifs miniers. Cette allocation représentait 100 % du coût en capital des biens acquis avant le 31 mars 2010, et 30 % depuis. De 2000 à 2011, le montant de l'allocation pour amortissement s'est chiffré à 4 milliards de dollars.

Les allocations pour exploration, mise en valeur et aménagement minier visaient les investissements sous forme de travaux miniers effectués par les exploitants. Le montant de ces allocations a totalisé un peu plus de 2 milliards de dollars pour la période 2000-2011.

Bref, le régime en vigueur a compensé les exploitants miniers au titre de déductions totalisant plus de 6 milliards de dollars pour les investissements qu'ils ont effectués au cours de la période 2000-2011.

Les profits de l'industrie ont littéralement explosé, notamment ceux des quatre principaux producteurs. Entre 2006 et 2011, avec une marge brute de plus de 40 %, le concept de surprofit a fait son apparition. C'est la responsabilité de l'État maintenant de s'assurer que les Québécois en retirent leur juste part.

4.2 Un régime imparfait

Bien que les impôts miniers perçus aient augmenté, la moitié des sociétés minières n'ont pas payé de droits miniers en 2011. Pour ces sociétés, le profit minier annuel était nul, soit parce qu'elles n'étaient pas rentables, soit parce qu'elles étaient au début de leur exploitation commerciale et que les déductions et allocations qu'elles prenaient conformément au régime minier réduisaient leur profit minier à zéro. En effet, afin de reconnaître les investissements réalisés par les exploitants, le régime d'impôt minier du Québec permet qu'ils puissent récupérer une partie de leur investissement avant de leur imposer le paiement de droits miniers.

Les sociétés minières qui ont payé des droits miniers en 2011 comptent pour 81 % de la valeur brute de la production annuelle. L'impôt minier payé, exprimé en pourcentage de leur valeur brute de la production annuelle, montre que ces sociétés ont versé au gouvernement l'équivalent de 5,9 % de la valeur brute de leur production.

TABLEAU 8

Nombre de sociétés, impôt minier et valeur brute totale de la production minière – 2011

	Nombre de sociétés	Impôt minier (en M\$)	VBPA ⁽¹⁾		Impôt minier (en % de la VBPA)
			(en M\$)	(en %)	
Sociétés exploitantes ayant payé de l'impôt minier	10	351 ⁽²⁾	5 905	81 %	5,9 %
Sociétés exploitantes n'ayant pas payé d'impôt minier	10	—	1 403	19 %	—
TOTAL	20	351	7 308	100 %	4,8 %

(1) Valeur brute de la production annuelle.

(2) Est exclu le crédit de droits remboursable pour perte. Ce montant est établi à partir des déclarations d'impôt minier des sociétés compilées sur une base d'année civile selon leur date de fin d'exercice financier.

4.3 L'ensemble des prélèvements effectués auprès des sociétés minières

En plus des droits miniers, le gouvernement effectue des prélèvements fiscaux auprès des sociétés minières. Ces prélèvements sont : l'impôt des sociétés, la cotisation des employeurs au Fonds des services de santé (FSS) et, jusqu'en 2010, la taxe sur le capital.

TABEAU 9

Prélèvements fiscaux et impôt minier perçus auprès des sociétés minières (en millions de dollars)

	2008	2009	2010 ^P	2011 ^P
Prélèvement fiscal				
Nombre de sociétés	452	439	443	n.d. ⁽¹⁾
Impôt à payer sur le revenu des sociétés	71	7	75	n.d. ⁽¹⁾
Taxe sur le capital	27	20	7	n.d. ⁽¹⁾
Cotisation des employeurs au FSS	44	43	41	n.d. ⁽¹⁾
Sous-total – prélèvements fiscaux	142	70	123	n.d.⁽¹⁾
Régime d'impôt minier				
Nombre de sociétés ⁽²⁾	215	207	208	221
<i>Sociétés productrices</i>				
Valeur brute de la production	4 722	3 983	5 754	7 308
Profit minier	837	494	1 992	2 326
Impôt minier déclaré	114	62	279	351
Crédits de droits réclamés	-5	-1	-4	-1
Impôt minier net – sociétés productrices	108	61	275	351
<i>Exploitants admissibles</i>				
Crédits de droits réclamés	-28	-15	-12	-14
Sous-total – régime d'impôt minier (net)	81	45	263	337
TOTAL DES PRÉLÈVEMENTS	223	115	386	n.d.

P : Données préliminaires.

Note : Les prélèvements fiscaux pour 2010 et les données de 2011 concernant le régime d'impôt minier sont préliminaires.

(1) Non disponible.

(2) Le nombre de sociétés correspond au nombre des sociétés distinctes ayant produit une déclaration d'impôt minier incluant notamment les exploitants admissibles (exploration). Chacune de ces sociétés est considérée pour les prélèvements au régime fiscal des sociétés. Par contre, le nombre de sociétés minières considérées pour le calcul des prélèvements fiscaux est supérieur au nombre de sociétés visées par le régime d'impôt minier pour plusieurs raisons. Par exemple, certaines entreprises minières œuvrant en exploration ne font pas de déclaration d'impôt minier, une mine peut être exploitée par une société et cette dernière peut faire partie d'un groupe de sociétés, qui font toutes partie du secteur minier ou des entreprises du secteur minier peuvent ne pas être assujetties au régime d'impôt minier (sable, carrière, etc.).

Aides fiscales en faveur de l'exploitation minière

Le crédit d'impôt remboursable relatif aux ressources

Le crédit d'impôt remboursable relatif aux ressources est une aide fiscale qui permet d'appuyer les travaux d'exploration minière. Cette mesure fiscale s'applique principalement aux sociétés minières.

Le crédit d'impôt remboursable relatif aux ressources a été mis en place en 2001. Sommairement, les frais admissibles au crédit d'impôt sont les dépenses encourues pour des travaux d'exploration minière, pétrolière ou gazière engagés au Québec ainsi que celles liées aux énergies renouvelables et à l'économie d'énergie¹.

Les taux de ce crédit d'impôt ont varié au cours des années. Actuellement, le taux peut atteindre jusqu'à 38,75 % des dépenses admissibles. Le taux de base est de 15 %. Ce taux est majoré à 35 % pour les sociétés qui n'exploitent aucune ressource minérale ni aucun puits de pétrole ou de gaz et qui ne sont pas liées à une société qui exploite une ressource minérale ou un puits de pétrole ou de gaz (une société qui n'exploite aucune ressource minérale). De plus, les taux de 15 % et de 35 % sont majorés respectivement à 18,75 % et à 38,75 % à l'égard des frais admissibles engagés dans le Moyen Nord ou dans le Grand Nord.

À compter du 1^{er} janvier 2014, les taux de ce crédit d'impôt seront réduits à l'égard des travaux d'exploration. Le taux de base passera de 15 % à 10 %. Le taux pour les sociétés qui n'exploitent aucune ressource minérale passera de 35 % à 25 %. Les taux à l'égard des frais admissibles engagés dans le Moyen Nord ou dans le Grand Nord passeront de 18,75 % (taux de base majoré) et de 38,75 % (sociétés qui n'exploitent aucune ressource minérale) à respectivement 13,75 % et 28,75 %. Une société pourra toutefois bénéficier des taux en vigueur avant le 1^{er} janvier 2014 en échange d'une option de prise de participation de l'État dans l'exploitation.

Des taux spécifiques sont également applicables pour les frais liés aux énergies renouvelables, à l'économie d'énergie ainsi que pour les frais admissibles à l'égard de la pierre de taille.

Actions accréditives

Le régime d'actions accréditives, ou de financement accréditif, vise à favoriser le financement des sociétés minières. Il permet à un contribuable qui acquiert une action accréditive, de bénéficier d'une déduction égale à 100 % de son coût d'acquisition si le financement ainsi obtenu par la société émettrice est utilisé pour défrayer les coûts des travaux d'exploration ou de mise en valeur relatifs à une ressource minérale, pétrolière ou gazière engagés au Canada et si les frais ainsi engagés font l'objet d'une renonciation en faveur de l'actionnaire. De plus, un particulier investisseur peut bénéficier de deux autres déductions :

- une déduction additionnelle de 25 % si les frais d'exploration sont engagés au Québec par une société qui n'exploite aucune ressource minérale;
- une déduction supplémentaire de 25 % lorsque l'exploration en est une de surface, portant ainsi la déduction totale possible à 150 % du coût de l'investissement.

Dépenses fiscales relatives à l'industrie minière

(en millions de dollars)

	2008 ^E	2009 ^E	2010 ^P	2011 ^P
Crédit d'impôt relatif aux ressources	151	108	140	170
Actions accréditives	27	21	43	45
TOTAL	178	129	183	215

E : Estimations.

P : Projections.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie du Québec du Québec, *Dépenses fiscales – Édition 2012*, Gouvernement du Québec, mars 2013.

¹ Le 1^{er} novembre 2001, la portée de ce crédit d'impôt a été étendue à un autre type de ressource naturelle, soit la pierre de taille.

4.4 La part prélevée par les gouvernements

Les sociétés minières exploitantes au Québec sont soumises aux impôts sur le revenu du Québec et du gouvernement fédéral ainsi qu'à l'impôt minier du Québec. En conséquence, les gouvernements prélèvent 38,6 % des revenus imposables des sociétés minières.

TABEAU 10

Taux effectifs statutaires de taxation combinés de l'impôt sur le revenu des sociétés et du régime de droits miniers – 2013

Québec, régime d'impôt minier en vigueur	
Impôt fédéral sur le revenu des sociétés	15,0 %
Impôt provincial sur le revenu des sociétés	11,9 %
Impôt minier	16 %
Déductibilité de l'impôt minier aux fins du calcul des impôts sur le revenu	(4,3 %)
TAUX MARGINAL MAXIMUM – IMPÔTS SUR LE REVENU ET IMPÔT MINIER	38,6 %

Note : Pour les sociétés rentables, sous l'hypothèse où le profit minier est égal au revenu imposable de la société.

5. CONSULTATION

5.1 Principe de base

Le principe de base qui guidera le gouvernement dans la révision du régime d'impôt minier est clair. Puisque la ressource minérale appartient à la collectivité et a une valeur, toutes les sociétés qui exploiteront une mine au Québec devront payer une redevance pour la ressource extraite.

En parallèle, le choix du gouvernement à l'égard d'une politique d'imposition minière devra tenir compte des objectifs fiscaux suivants :

☐ Partage adéquat de la rente

Le nouveau régime minier doit assurer un meilleur partage de la rente entre les Québécois et les entreprises minières.

Lorsque le prix des substances minérales est très élevé, que les bénéfices des sociétés minières augmentent et qu'ils dépassent un certain seuil, le gouvernement doit percevoir une portion des bénéfices exceptionnels réalisés. Les sociétés minières font valoir, à juste titre, que ces surplus compensent les périodes au cours desquelles les prix des substances sont à la baisse ou pendant lesquelles elles prévoient effectuer des investissements majeurs. Le nouveau régime devra donc maintenir un équilibre entre l'imposition des bénéfices exceptionnels et le maintien de l'attractivité du Québec pour l'investissement et l'exploitation.

☐ Base d'imposition optimale

Le nouveau régime doit maintenir une base d'imposition lui permettant d'obtenir des recettes suffisantes pour l'exploitation d'une ressource collective. Il doit inciter à l'afflux de capitaux additionnels aux fins de l'exploration et du développement de projets miniers qui, ultimement, créent des effets multiplicateurs. Comme les prix au marché ne sont pas toujours élevés et que l'existence de surprofits n'est pas assurée, la base d'imposition choisie sous forme de redevance ou d'impôt spécifique devra être autosuffisante lorsqu'il n'existera pas de bénéfices exceptionnels.

☐ Efficacité du régime d'imposition sur le plan économique

■ Stabilité des recettes

Le nouveau régime de redevances doit générer une stabilité des entrées de fonds. Or, les impôts calculés en fonction du profit ou basés sur la rente économique offrent moins de stabilité que d'autres types de régimes.

■ Équité

La notion d'équité doit s'incarner à deux niveaux dans le nouveau régime minier :

- les sociétés qui génèrent un même montant de rente économique devraient être soumises à un même taux d'imposition;
- les sociétés devraient chacune contribuer au paiement des redevances ou d'impôts spécifiques en proportion des résultats de leur exploitation, quel que soit le niveau de la rente.

■ **Transparence et stabilité**

La mise en place d'un nouveau régime doit permettre aux sociétés minières d'évaluer à long terme et de façon prévisible la charge fiscale associée à leurs activités.

Le nouveau régime minier doit être transparent pour les Québécois. Le nouveau régime pourrait s'inspirer des nouvelles règles de divulgation qui seront instaurées prochainement aux États-Unis.

Par ailleurs, plusieurs pays participent à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives qui prévoit, entre autres, une publication complète et régulière de tous les revenus significatifs reçus par les gouvernements de la part des sociétés minières. Étant donné que la ressource extraite appartient à la collectivité, cette dernière devrait avoir accès à des données propres aux activités d'extraction et également aux arrangements fiscaux convenus entre le gouvernement et ces sociétés, à des fins d'appréciation. Le nouveau régime pourrait également s'inspirer de cette initiative.

■ **Efficacité administrative**

L'application du nouveau régime doit être simple autant pour les sociétés minières que pour l'appareil gouvernemental. Cependant, ce choix ne doit pas se faire au détriment de l'efficacité économique.

D'autre part, cette préoccupation ne doit pas engendrer une exploitation de la ressource ne générant pas de retombées pour l'ensemble du Québec, notamment le paiement de redevances minières.

■ **Compétitivité**

Le nouveau régime doit permettre aux entreprises actives au Québec d'être concurrentielles. Plusieurs d'entre elles sont également actives dans d'autres endroits du monde. Elles doivent demeurer concurrentielles au Québec pour maintenir leurs activités et attirer ici des investissements de leur maison mère.

Or, bien que le Québec ait récemment resserré certaines exigences en matière de fiscalité minière, il impose aux sociétés minières un fardeau fiscal inférieur à celui imposé dans de nombreux autres États. Avec la hausse importante des prix des substances minérales depuis le début des années 2000 et les prévisions en cours, de nombreux États dans le monde ont effectué des réformes de leurs régimes d'imposition minière ou considèrent en effectuer.

Selon Ernst & Young⁹, pendant l'année 2010-2011 seulement, au moins 25 pays et États dans le monde ont accru ou annoncé qu'ils envisageaient accroître leurs redevances ou impôts miniers.

À titre d'exemple, l'Australie a annoncé l'implantation d'une taxe sur les surprofits en 2012, le Pérou a accru ses impôts miniers en 2011 et a créé une taxe sur les surprofits¹⁰, la Tanzanie envisage aussi de créer une taxe sur les surprofits¹¹, l'Inde a mis sur pied un groupe de travail visant à proposer des façons d'accroître les impôts et redevances minières. Des gouvernements provinciaux ont suggéré de s'inspirer de la réforme australienne¹², la Chine a augmenté en 2011 ses taxes pour certaines activités d'extraction minière, le Zimbabwe a accru son taux d'impôt minier en 2012¹³.

⁹ <http://www.ey.com/GL/en/Industries/Mining---Metals/Business-risks-facing-mining-and-metals-2011-2012>

¹⁰ www.mineweb.com/mineweb/content/en/mineweb-political-economy?oid=136463&sn=Detail

¹¹ [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Business-risk-facing-mining-and-metals-2012-2013/\\$FILE/Business-risk-facing-mining-and-metals-2012-2013.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Business-risk-facing-mining-and-metals-2012-2013/$FILE/Business-risk-facing-mining-and-metals-2012-2013.pdf)

¹² *India working on mining tax*, Mining Weekly, 20 mars 2012.

¹³ www.kubatana.net/docs/econ/min_fin_budget_2012_111124.pdf

D'autres pays, comme le Chili, la République démocratique du Congo, le Ghana, la Mongolie, les Philippines, la Pologne ou encore les États-Unis, ont modifié leur régime d'imposition des sociétés minières ou ont annoncé avoir l'intention de le faire.

Sur la base de ces principes et questionnements, le gouvernement du Québec juge important d'établir un dialogue constructif avec l'industrie minière.

5.2 Différentes options envisagées

Le gouvernement du Québec veut améliorer le partage de la richesse créée par l'exploitation des ressources minérales sur le territoire québécois. Pour ce faire, différentes options sont possibles.

Le choix d'un régime hybride en deux volets semble le plus pertinent afin de combiner les avantages de chacun des régimes : 1) un revenu minimum garanti et 2) un partage adéquat de la rente.

1^{er} volet : Revenu minimum garanti : Redevance ad valorem

Pour atteindre l'objectif d'un revenu minimum garanti, la redevance ad valorem représente le meilleur régime. Il s'agit d'appliquer un pourcentage qui pourrait par exemple représenter 5 % de la valeur brute de la production annuelle des sociétés minières.

La redevance pourrait être modulée par exemple, en ajustant le taux pour des produits auxquels de la valeur a été ajoutée ou en définissant l'assiette sur laquelle la redevance est prélevée de manière à éviter de pénaliser les activités de traitement. Le montant obtenu respecterait les objectifs gouvernementaux et les règles de bonne pratique tout en étant représentatif de la compensation requise par le gouvernement pour la ressource extraite par les sociétés minières. Cette redevance représenterait en quelque sorte un montant minimum que doit assumer toute société qui exploite une mine au Québec et garantirait ainsi des rentrées de fonds au gouvernement en tout temps. Une fois le mécanisme établi, il pourrait s'avérer assez simple d'administrer une telle redevance.

Cette redevance ad valorem pourrait, selon l'approche retenue, être déduite dans le calcul du 2^e volet sur le partage de la rente.

2^e volet : Partage de la rente

Afin de s'assurer que les entreprises minières paient davantage de redevances lorsque leur rentabilité est élevée, plusieurs approches peuvent être considérées.

Régime basé sur l'impôt minier en fonction de la marge bénéficiaire

L'impôt minier calculé sur le profit annuel aurait la même assiette d'imposition que celle applicable pour le calcul des droits miniers selon le régime actuel. Toutefois, les taux applicables pour le calcul de cet impôt minier seraient progressifs, par tranche, à partir d'un certain niveau de rentabilité. Ainsi, plus la rentabilité d'un exploitant serait élevée, plus le taux d'impôt marginal – actuellement de 16 % – applicable sur le profit minier serait élevé.

La rentabilité d'un exploitant serait déterminée en fonction de sa marge bénéficiaire, laquelle pourrait correspondre à la proportion que représente le profit annuel de l'exploitant sur la valeur de la production à la tête du puits de l'ensemble de ses mines.

La valeur de la production à la tête du puits d'une mine pourrait correspondre à l'excédent de la valeur brute de la production annuelle de la mine sur le total des frais reliés aux activités de traitement, de manutention, de transport, d'entreposage et de commercialisation du minerai, de la partie des frais d'administration relative à ces activités, de l'allocation pour amortissement pour les biens utilisés dans le traitement et de l'allocation pour traitement, attribuables à la mine. Cette approche permettrait d'augmenter progressivement la part des prélèvements fiscaux. Elle présente un haut degré d'efficacité économique et fiscal et permet un partage optimal de la rente. Selon cette approche, un exploitant serait tenu de payer des droits miniers correspondant au plus élevé de la redevance ad valorem et de l'impôt minier calculé sur le profit annuel.

Régime basé sur la rente

Ici, il est proposé d'établir une redevance basée sur la rente, c'est-à-dire sur les profits au-delà d'un seuil de rendement acceptable en fonction du risque.

Cette formule présente l'avantage de maximiser les rentrées de fonds pour le gouvernement lorsqu'il y a existence de bénéfices exceptionnels. Elle est très efficace sur les plans de l'allocation économique et de l'équité. Toutefois, elle doit comporter des définitions claires et une méthodologie bien structurée dans le but d'en alléger l'administration.

La rente pourrait s'appliquer au-delà du rendement attendu de l'investissement. Pour assurer ce rendement à l'exploitant, les profits de ses activités seraient détaxés jusqu'à concurrence des déductions annuelles représentant le rendement attendu de son capital investi, amorti sur une période d'une durée de vie.

Le capital investi des sociétés s'établirait ainsi : la somme du coût des travaux de mise en valeur et d'aménagement minier qui ont mené à la mise en exploitation de leur mine et du coût des actifs miniers acquis. Le capital investi, considéré annuellement, serait amorti sur une durée de vie moyenne d'une mine.

La rente se calculerait ainsi : le profit minier moins la déduction pour rendement. Ce profit réunirait les coûts de production globaux ainsi que l'amortissement des biens et des travaux. Si une société minière affichait des profits supplémentaires une fois la redevance ad valorem soustraite, un taux d'imposition de 30 % serait appliqué à ces surprofits. Une société minière ne présentant pas de profit suffisant une année ne perdrait pas le droit d'utiliser cette déduction, car elle pourrait la reporter sur les années suivantes.

La formule proposée est indépendante de la structure de financement, laissant aux sociétés minières toute latitude à cet égard.

