

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

Projet de règlement d'application de la Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière

**Ministère de l'Énergie et des
Ressources naturelles**

Août 2016



SOMMAIRE La corruption et la perception de la corruption sapent la confiance du public envers les gouvernements, les entreprises et le marché. Le secteur de l'extraction minière, pétrolière et gazière est celui qui est le plus touché par la corruption. À la suite de la crise financière de 2008, les États-Unis et l'Union européenne ont adopté des mesures pour favoriser la transparence dans ces secteurs d'activité. Le gouvernement fédéral a adopté une loi sur les mesures de transparence dans le secteur extractif en décembre 2014. Le Québec avait déjà adopté quelques mesures de transparence dans la Loi sur les mines (TLRQ chapitre M-13.1) en décembre 2013.

La Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière a pour but de renforcer l'intégrité des entreprises et de s'assurer que les citoyens sont mieux informés et profitent des retombées des projets. Il vise en outre à ce que les règles soient équitables pour les entreprises.

La Loi oblige les entreprises à déclarer les paiements en espèces ou en nature qu'elles font aux différents ordres de gouvernement dans tous les pays où elles ont des activités. Les déclarations sont rendues publiques. Les paiements faits aux communautés autochtones devront être déclarés à partir du 1^{er} juin 2017.

Les entreprises assujetties sont celles inscrites à la cote d'une bourse de valeurs canadienne et dont le siège est au Québec ainsi que les entreprises de grande taille possédant un établissement au Québec, y exerçant des activités ou y possédant des actifs. La Loi prévoit les modalités d'application relatives aux filiales et aux maisons mères. Les paiements visés sont ceux de 100 000 \$ ou plus faits à un même bénéficiaire, pour une même catégorie de paiements.

L'Autorité des marchés financiers est chargée de l'administration de la Loi. Afin d'éviter les doublons, les exigences d'un autre gouvernement peuvent être reconnues comme un substitut acceptable aux exigences prévues par la Loi, lorsque celles-ci permettent d'atteindre les mêmes objectifs.

Environ 150 entreprises sont assujetties à la Loi, toutefois on évalue que seulement une quarantaine d'entre elles devront produire des déclarations. Le coût pour les entreprises est évalué à 276 000 \$ au total sur 10 ans. La Loi présente en contrepartie certains avantages pour les entreprises. Elle devrait contribuer à diminuer le risque des investissements et à favoriser l'acceptabilité sociale des projets.

La Loi ne devrait pas avoir d'effets négatifs sur le commerce, puisque les exigences sont sensiblement les mêmes dans la plupart des pays du G8. Ces exigences sont perçues par l'industrie comme pouvant faire en sorte que les règles du jeu soient plus équitables pour les entreprises.

Le projet de règlement d'application de la Loi prévoit la forme et les modalités de transmission de la déclaration annuelle, la manière de convertir des paiements effectués dans une autre monnaie, la liste des pays dont les exigences sont reconnues comme un substitut acceptable et les conditions d'application de cette substitution.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

La corruption et la perception de la corruption sapent la confiance du public envers les gouvernements, les entreprises et le marché. Dans son rapport sur la corruption transnationale, en 2014, l'OCDE analyse 427 affaires de corruption survenues depuis l'entrée en vigueur de la Convention sur la lutte contre la corruption en 1999. Il ressort de ce rapport que le secteur de l'extraction minière, pétrolière et gazière est celui qui est le plus touché (19 % des cas). Les dirigeants des sociétés mises en cause dans des affaires de corruption ont été impliqués dans plus de 50 % des cas. Des pots-de-vin ont été versés à des agents publics, dans 95 % des cas, majoritairement des agents d'entreprises publiques, mais aussi des dirigeants politiques. Dans le secteur de l'extraction, les pots de vin représentent 21 % de la valeur des transactions visées.

La corruption nuit à la croissance et au développement. Les entreprises mêlées à une affaire de corruption renoncent à l'innovation et à la concurrence en faveur de la corruption et les agents publics détournent des fonds pour leur propre intérêt.

Le pourcentage de sociétés minières mondiales qui ont choisi le Canada comme lieu d'enregistrement est de 75 % et 60 % de celles qui émettent des actions en bourse sont inscrites à la Bourse de Toronto (TSX). De 2007 à 2011, 220 milliards de dollars y ont été consacrés au financement par actions du secteur minier, soit plus du tiers du total mondial. Les actions émises par l'industrie minière dans le monde ont été administrées par le TSX dans une proportion de 90 %. Une trentaine de grandes sociétés minières ont un établissement au Québec. Parmi elles, plusieurs ont des établissements à l'étranger.

À la suite de la crise financière de 2008, le Congrès américain a adopté le Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act pour améliorer la reddition de compte et la transparence dans le système financier. Cette loi contient quelques dispositions qui s'appliquent à l'industrie minière, dont certaines visent la divulgation des paiements faits pour exploiter des substances minérales, du pétrole ou du gaz.

L'Union européenne a emboîté le pas en adoptant une directive en 2013 pour obliger les entreprises des secteurs minier, pétrolier, gazier et forestier à publier les paiements qu'elles font aux gouvernements des pays dans lesquels elles sont actives. Le premier ministre du Canada s'est engagé, lors de la rencontre du G8 en juin 2013, à établir au plus tard en juin 2015 des normes de déclaration obligatoire pour les sociétés minières, gazières et pétrolières au Canada. La Loi sur les mesures de transparence dans le secteur extractif du gouvernement fédéral a été sanctionnée le 16 décembre 2014. La loi québécoise a été adoptée le 21 octobre 2015.

Des dispositions visant la transparence dans l'industrie minière ont été introduites dans la Loi sur les mines en 2013. Il allait de soi que le Québec se mette au diapason des autres gouvernements qui ont mis en place des mesures de transparence.

La Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière a pour but de renforcer l'intégrité des entreprises et de s'assurer que les citoyens sont mieux informés et profitent des retombées des projets. Elle vise en outre à ce que les règles soient équitables pour les sociétés minières, pétrolières et gazières. Le projet de règlement d'application de la Loi permettra de préciser les modalités requises.

2. PROPOSITION DU PROJET

La Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière oblige les entreprises qui font de l'exploration et de l'exploitation minière, pétrolière ou gazière à déclarer les paiements en espèces ou en nature qu'elles font aux différents ordres de gouvernement, aux organismes gouvernementaux, à leurs mandataires, à une municipalité ou à une communauté autochtone, et ce, pour chacun des projets et des pays dans lesquels elles ont des activités. Les déclarations sont rendues publiques. Les paiements faits aux communautés autochtones devront être déclarés à la suite d'une période transitoire. La Loi s'y appliquera le 1^{er} juin 2017.

Les entreprises visées sont celles inscrites à la cote d'une bourse de valeurs canadienne et dont le siège est au Québec ainsi que les entreprises possédant un établissement au Québec, y exerçant des activités ou y possédant des actifs qui répondent à deux des trois critères suivants : actifs de 20 M\$ ou plus, revenus de 40 M\$ ou plus, 250 employés ou plus. La Loi prévoit les modalités d'application relatives aux filiales et aux maisons mères.

Les paiements visés sont ceux de 100 000 \$ ou plus faits à un même bénéficiaire, au titre d'une même catégorie de paiements, que ces paiements soient uniques ou cumulés au cours d'un même exercice financier. Les paiements en espèces ou en nature devant faire l'objet d'une déclaration sont notamment les impôts et les taxes, à l'exclusion des taxes à la consommation et de l'impôt sur le revenu des particuliers, les redevances, les frais, notamment les frais de location, de droits d'accès, les frais de nature réglementaire, frais ou autres contreparties à une licence, un permis ou une concession, les droits associés à la production, tels que les droits fixés en pourcentage de la production, les primes, les dividendes versés en lieu et place de redevances de même que les paiements pour la construction et l'amélioration des infrastructures.

L'Autorité des marchés financiers est chargée du contrôle d'application de la Loi. Le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles peut reconnaître les exigences d'un autre gouvernement comme étant un substitut acceptable aux exigences prévues par la Loi, lorsque celles-ci permettent d'atteindre les mêmes objectifs. Il peut conclure des ententes avec d'autres gouvernements ou organismes gouvernementaux pour appliquer ces exigences, notamment avec le gouvernement fédéral.

Le projet de règlement d'application de la Loi précise que les paiements doivent être ventilés par projet, lorsque le paiement peut être attribuable à un projet. Les déclarations devront être déposées sur le Système électronique de données, d'analyse et de recherche (SEDAR). Ce système est celui dans lequel les entreprises cotées dans une bourse canadienne déposent les documents prescrits par la réglementation sur les valeurs mobilières (prospectus, rapports annuels, études économiques). Le projet de règlement prévoit par ailleurs que les déclarations peuvent être en monnaies canadiennes ou dans la monnaie dans laquelle l'entreprise mène ses activités. Finalement, il établit la liste des pays dont les exigences sont reconnues comme un substitut acceptable aux exigences de la Loi. Outre le Canada, cette liste comprend la Norvège ainsi que tous les pays membres de l'Union européenne qui ont adopté une loi conforme aux exigences de la directive européenne, lesquelles correspondent à celles de la Loi.

3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES

Les mesures non réglementaires telles que l'information et la sensibilisation ne sont pas appropriées dans la présente situation. La plupart des pays du G8 ont déjà des lois semblables.

Les associations minières et pétrolières consultées dans le cadre de l'adoption de la Loi fédérale ont indiqué qu'elles étaient favorables à ces mesures. L'Association de l'exploration minière du Québec aurait préféré que le seuil au-delà duquel les paiements doivent être déclarés soit de 10 000 \$ plutôt que de 100 000 \$, alors que l'Association canadienne des producteurs pétroliers aurait préféré que, pour les sociétés qui ne sont pas inscrites à la bourse, le seuil d'actifs soit de 250 M\$ plutôt que de 20 M\$.

4. ÉVALUATION DES EFFETS

4. 1. Description des secteurs touchés

a) Secteurs touchés : mines et hydrocarbures

Nombre d'entreprises assujetties

• PME : 120 Grandes entreprises : 30 Total : 150

Nombre d'entreprises devant produire une déclaration(*)

• PME : 10 Grandes entreprises : 30 Total : 40

b) Caractéristiques additionnelles du ou des secteurs touchés

- Nombre d'employés : environ 18 000
- Production annuelle (en \$) : PIB 5,1 G\$ en 2013
- Part du ou des secteurs dans le PIB de l'économie du Québec : 1,5 %
- Autres :

(*) Bien que 120 PME soient assujetties, très peu d'entre elles devront produire une déclaration étant donné qu'une minorité fait des paiements de 100 000 \$ ou plus à l'un ou l'autre des ordres de gouvernement.

4. 2. Coûts pour les entreprises

a) Coûts directs liés à la conformité aux normes(*)	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents)	Total
• Dépenses en capital (acquisition d'un terrain, de machines, d'un système ou d'un équipement informatique, construction ou modification d'un bâtiment, etc.)			
• Coûts de location d'équipement			
• Coûts d'entretien et de mise à jour des équipements			
• Dépenses en ressources humaines (consultants, employés et gestionnaires, etc.)	45 k\$	204 k\$	249 k\$
• Coûts pour les ressources spécifiques (ex. : trousse, outils, publicité, etc.)			
• Autres coûts directs liés à la conformité			
Total des coûts directs liés à la conformité aux normes	45 k\$	204 k\$	249 k\$

(*) La plupart des pays du G8 ont des législations semblables. Le coût pour les entreprises est évalué en fonction du coût marginal pour une société minière d'ajouter les informations demandées par le Québec. Les entreprises qui ont des établissements en dehors du Québec n'auront pas à produire plusieurs déclarations. Elles pourront faire leur déclaration conformément à la loi québécoise ou transmettre à l'Autorité des marchés financiers une copie de leur déclaration produite conformément à la loi fédérale ou conformément à une loi étrangère, dans la mesure où le Québec aura reconnu les exigences de ce gouvernement comme un substitut acceptable aux exigences prévues dans la loi québécoise.

b) Coûts liés aux formalités administratives(*)	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents)	Total
• Coûts de production, de gestion et de transmission des rapports, des enregistrements, des registres et des formulaires d'autorisation			
• Dépenses en ressources externes (ex. : consultants)	5 k\$	22 k\$	27 k\$
• Autres coûts liés aux formalités administratives			
Total des coûts liés aux formalités administratives	5 k\$	22 k\$	27 k\$

c) Synthèse des coûts pour les entreprises	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents)	Total
• Coûts directs liés à la conformité aux normes	45 k\$	204 k\$	249 k\$
• Coûts liés aux formalités administratives	5 k\$	22 k\$	27 k\$
• Manques à gagner	-	-	-
Total des coûts pour les entreprises	50 k\$	226 k\$	276 k\$

4. 3. Avantages du projet

La Loi vise, entre autres, à ce que les investissements des sociétés minières, pétrolières et gazières puissent avoir lieu dans un contexte de transparence. Elle devrait contribuer à diminuer le risque des investissements et à réduire la prime de risque sur les prêts consentis par les banques aux sociétés minières, pétrolières et gazières dans certains pays.

Elle vise également à favoriser l'acceptabilité sociale des projets. Les projets devraient avoir de meilleures chances de se concrétiser, et les délais pour les mettre en œuvre devraient être réduits.

4. 4. Incidence sur l'emploi

Il n'y a pas d'incidence sur l'emploi.

5. ADAPTATION DES EXIGENCES AUX PME

Seules les entreprises qui font des paiements de 100 000 \$ ou plus par année à un même bénéficiaire, pour une catégorie donnée de paiements, devront faire des déclarations. Ce critère fait en sorte que seulement 10 PME sur 120 qui sont assujetties auront à faire une déclaration.

6. COMPÉTITIVITÉ DES EXIGENCES ET EFFETS SUR LE COMMERCE AVEC LES PARTENAIRES ÉCONOMIQUES DU QUÉBEC

Les exigences sont semblables à celles de la Loi sur les mesures de transparence dans le secteur extractif du gouvernement fédéral et sensiblement les mêmes dans la plupart des pays du G8.

Par ailleurs, comme le ministre peut reconnaître les exigences d'un autre gouvernement comme étant un substitut acceptable aux exigences prévues par la Loi, cette dernière ne devrait pas avoir d'effets négatifs sur le commerce avec les partenaires économiques du Québec. Au contraire, ces exigences sont perçues par l'industrie comme des mesures susceptibles de faire en sorte que les règles du jeu soient plus équitables pour les entreprises.

7. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Le personnel de l'Autorité des marchés financiers procédera à l'analyse des déclarations et fera, au besoin, les suivis nécessaires auprès des déclarants. L'Autorité possède également un centre d'information où des agents pourront répondre aux personnes désirant obtenir de l'information sur la Loi et son règlement d'application. L'Autorité développera une stratégie de communication à l'intention des entreprises visées par la Loi, telles une rubrique dans son site Web, une infolettre, etc.

8. CONCLUSION

Le projet de règlement vise à préciser les modalités de la Loi afin de renforcer l'intégrité des entreprises et à s'assurer que les citoyens sont mieux informés et profitent des retombées des projets. Le ministre pourra reconnaître les exigences d'un autre gouvernement comme étant un substitut acceptable aux exigences de la Loi lorsque celles-ci permettent d'atteindre les mêmes objectifs.

Les coûts engagés sont faibles compte tenu des actifs des entreprises. En contrepartie, les investissements dans certains pays seront perçus comme moins risqués et l'acceptabilité sociale des projets sera améliorée.

9. PERSONNES-RESSOURCES

Service à la clientèle
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
5700, 4^e Avenue Ouest, A-409
Québec (Québec) G1H 6R1
Ligne sans frais : 1 866 248-6936
Télécopieur : 418 644-6513
Courriel : services.clientele@mern.gouv.qc.ca