
CORRIGER LES INÉGALITÉS

Soutenir les activités d'exploration et d'exploitation minières dans
les régions éloignées et nordiques du Canada

— AVRIL 2015 —



CORRIGER LES INÉGALITÉS

Soutenir les activités d'exploration et d'exploitation minières dans
les régions éloignées et nordiques du Canada

— AVRIL 2015 —

REMERCIEMENTS

Les analyses du présent rapport n'auraient pas pu être réalisées sans l'aide précieuse de divers groupes. Les auteurs voudraient remercier en particulier les entreprises qui ont accepté de partager de l'information sur leurs défis et difficultés. Du côté des activités de prospection, huit sociétés membres de l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs (ACPE) ont divulgué leurs dépenses d'exploration réelles pour 14 projets, fournissant les données brutes nécessaires aux analyses présentées ci-après. Du côté des activités minières, plusieurs membres de l'Association minière du Canada (AMC) ont révélé de l'information sur les coûts d'investissements et d'exploitation additionnels pour le développement de projets en régions éloignées ou nordiques et ont bien voulu répondre aux nombreuses questions complémentaires.

Les auteurs souhaitent aussi exprimer leur reconnaissance envers l'équipe de modélisation de la Division de l'analyse économique du Secteur des minéraux et des métaux à Ressources naturelles Canada (RNCAN) pour avoir partagé sa grande expertise. RNCAN a accepté d'effectuer la modélisation financière des projets miniers, jugeant qu'il serait fort utile de mieux comprendre les différences de coûts entre le développement minier au nord et au sud. RNCAN assume la responsabilité quant à la précision du travail de modélisation, mais elle n'a aucune opinion à émettre sur les recommandations en matière de politiques présentées dans le rapport. Ces recommandations appartiennent entièrement aux partenaires de l'industrie.

Enfin, les auteurs veulent remercier Robert Clark pour ses recherches sur l'exploration ainsi que Bill Toms et Neil McIlveen, du cabinet de consultants ENTRANS Policy Research Group, pour la modélisation et l'analyse en lien avec la production.

Les auteurs tiennent à témoigner leur gratitude envers tous ceux et celles qui ont contribué au présent rapport.

Association des firmes d'ingénieurs-conseils-Canada
Association minière du Canada
Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs
Chambre des mines des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut
Chambre des mines du Yukon



PRÉFACE

Le présent rapport vise à fournir aux décideurs et au grand public de plus amples renseignements sur les inégalités vécues par les sociétés d'exploration minière et les sociétés minières qui exercent leurs activités dans les régions nordiques et éloignées du Canada, et ce, dans le but de générer des investissements publics judicieux et efficaces pour appuyer le développement responsable des ressources dans le Nord. Bien que ce rapport s'adresse principalement au gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient également étudier les recommandations et réfléchir à la manière dont ils pourraient les adopter ou les adapter à l'échelle régionale.

Le rapport commence par une évaluation de la proposition de valeur de l'industrie minière pour les régions éloignées et nordiques, soulignant ses contributions passées et actuelles ainsi que les occasions futures. En s'appuyant sur les récentes réformes fiscales du secteur minier, le rapport relève ensuite un décalage entre, d'une part, les objectifs des politiques fédérales de développement économique et social pour les régions éloignées et nordiques et, d'autre part, les politiques budgétaires fédérales.

Le corps du rapport mesure de façon quantitative les différences de coûts pour les activités d'exploration, de développement minier et d'exploitation minière dans les régions éloignées et nordiques versus les régions plus centrales. Il détermine ensuite les principales sources de ces écarts et évalue leur impact sur le rendement des projets d'exploration et d'exploitation minières dans les régions éloignées et nordiques. Le rapport met de l'avant des recommandations qui, en augmentant la capacité concurrentielle de l'industrie dans les régions éloignées et nordiques, aideront les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à respecter les objectifs des politiques sociales et économiques énoncées publiquement pour ces régions.

L'étude se concentre uniquement sur la différence de coût entre le nord et le sud et ne porte pas sur d'autres questions qui se rapportent à la compétitivité relative de l'environnement d'exploitation en milieu nordique.

Enfin, un mot sur la manière dont les auteurs définissent la portée du rapport. Les termes « nord » et « nordique » sont automatiquement associés aux trois territoires. Toutefois, aux fins du présent rapport et sauf indication contraire, ces termes sont employés dans un sens plus inclusif pour englober les régions éloignées et nordiques des provinces (et des territoires).

SOMMAIRE

Le Canada est un pays riche en ressources, et son industrie des minéraux l'a aidé à devenir un producteur de ressources naturelles de premier plan sur la scène mondiale. L'industrie des minéraux a versé 71 milliards de dollars en taxes et redevances aux gouvernements canadiens entre 2003 et 2012, et elle engendre des débouchés économiques importants pour les communautés autochtones et les résidents des régions nordiques et éloignées.¹ L'industrie minière utilise les services de fournisseurs canadiens pour bon nombre de ses intrants, tandis que les fabricants canadiens qui utilisent ses extrants ajoutent beaucoup de valeur à leurs produits.

Deux indicateurs montrent toutefois que la viabilité à long terme de l'industrie est compromise. En effet, les réserves de plusieurs métaux communs importants ont énormément baissé depuis les années 1980² et les volumes de production pour les principaux produits de base ont aussi diminué.³ Ces indicateurs reflètent une double difficulté : la nécessité de découvrir de nouveaux gisements (pour remplacer les réserves en déclin) et la nécessité de mettre en production les découvertes nouvelles et existantes. Autrement, l'industrie minière du Canada connaîtra une lente période de repli au fil du temps et ses avantages sociaux et économiques disparaîtront graduellement.

Les régions éloignées et nordiques du Canada ont toutes les cartes en main pour surmonter les deux difficultés. Or, l'exploration et l'exploitation minières dans ces régions s'accompagnent d'un surcoût considérable. Le rapport fournit de précieuses données empiriques sur ce surcoût et présente une analyse de ses principales causes. Par exemple, le rapport examine l'augmentation des coûts d'exploration en fonction de la distance entre le projet et les infrastructures de transport et compare le rendement d'un projet minier classique dans le nord du Canada avec celui d'un projet similaire dans le sud du pays.

Les sociétés exerçant leurs activités dans le nord du Canada font face à des défis uniques qui ne touchent pas les industries situées dans des régions centrales du pays. Ces défis sont inextricablement liés aux caractéristiques inhérentes aux régions géographiques : éloignement, conditions météorologiques difficiles de l'Arctique, infrastructures sous-développées et, dans bien des cas, faible densité de population ou territoire désert sur des centaines de kilomètres. Ils concourent à rendre les activités d'exploration et d'exploitation minières nettement plus chères que dans la plupart des régions du sud du Canada et peuvent empêcher les régions nordiques du pays d'obtenir les investissements nécessaires pour saisir les occasions économiques générées par l'industrie.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

La recherche effectuée pour ce rapport démontre clairement que le surcoût des activités d'exploration et d'exploitation minières est directement associé aux lacunes en matière d'infrastructures de transport dans les régions éloignées et nordiques du Canada.⁴

Exploration

Les renseignements sur les dépenses et les coûts portent sur 14 projets d'exploration différents et ont été recueillis auprès de trois grandes sociétés minières et de cinq petites sociétés minières afin d'évaluer empiriquement la variation des coûts. L'évaluation a clairement établi que la première cause de variation des coûts est la distance entre un projet et les infrastructures de transport nécessaires pour répondre aux besoins dudit projet. En d'autres termes, l'éloignement (plutôt que le degré de latitude) est la principale variable à prendre en compte pour déterminer les coûts à assumer par les sociétés d'exploration.

1 ENTRANS Policy Research Group, *Payments to Governments by the Canadian Mineral Sector (2003-2012)*, 2013, http://mining.ca/sites/default/files/documents/Entrans_PaymentstoGovernments_2013_0.pdf.

2 Arleen DRAKE, « Réserves canadiennes de certains métaux importants et décisions récentes en matière de production », 2012, <http://www.nrcan.gc.ca/mines-materiaux/exploration/8295>.

3 Voir l'annexe II du *Rapport sur la performance du secteur minier 1998-2012* produit par Ressources naturelles Canada et le Groupe de travail intergouvernemental sur l'industrie minière, <http://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/mineralsmetals/files/pdf/MSP-report-fra.pdf>.

4 Bien qu'il y ait un lien direct entre les infrastructures et le surcoût du Nord, force est d'admettre que d'autres facteurs y contribuent. Par exemple, les projets territoriaux qui doivent passer par le processus des institutions de gouvernance publique (conseils) doivent engager des coûts supplémentaires.



Dans le présent rapport, un projet en « région éloignée » est défini comme un projet se déroulant à plus de 50 km d'une route de transport ou d'un centre d'approvisionnement (ci-après, « route d'approvisionnement ») pouvant répondre à ses besoins. Les projets ont été classés en trois catégories : projet en région centrale (à 50 km ou moins d'une route d'approvisionnement), projet en région éloignée (entre 51 km et 500 km d'une route d'approvisionnement) et projet en région très éloignée (à plus de 500 km d'une route d'approvisionnement).

Ces catégories ont été utilisées pour produire une analyse des coûts moyens (avec les coûts tout compris pour le forage au diamant) qui a révélé les faits suivants :

- les coûts moyens des projets en région éloignée et très éloignée (à plus de 50 km d'une route d'approvisionnement) étaient 2,27 fois plus élevés que ceux des projets en région centrale (à 50 km ou moins d'une route d'approvisionnement);
- les coûts moyens des projets en région très éloignée (à plus de 500 km d'une route d'approvisionnement) étaient, en moyenne, 2,8 fois plus grands que les projets en région centrale;
- le coût le plus élevé, soit celui d'un projet dans l'Arctique, était près de six fois plus important que le coût le plus faible, soit celui d'un projet établi dans un camp minier.

Production

Le surcoût du développement minier est largement attribuable à l'obligation d'investir dans des infrastructures qui n'auraient pas été nécessaires dans un projet équivalent situé plus au sud. Ces infrastructures comprennent les centrales électriques, les installations d'hébergement, les aéronefs, les pistes d'atterrissage, les routes d'hiver, les routes permanentes et les ports. Ces coûts grimpent plus rapidement pour l'or et les métaux communs que pour les diamants. Les coûts pour le développement minier dans le Nord se détaillent comme suit :

- les coûts d'investissement, qui peuvent être particulièrement élevés par rapport à une mine équivalente dans une région centrale :
 - coûts environ deux fois plus importants pour les mines d'or;
 - coûts 2,5 fois plus grands pour les mines de métaux communs;
 - coûts de 15 à 20 % plus élevés pour les mines de diamant dans le Nord;
- les coûts d'exploitation, qui sont environ de 30 à 60 % plus élevés.

En supposant que les prix actuels des minéraux restent plus ou moins les mêmes, l'effet du surcoût du Nord demeure important, réduisant d'environ un tiers le taux de rendement interne des projets d'or et de métaux communs en région nordique par rapport à celui de projets équivalents dans le Sud. Dans le cas des diamants, un projet dans le Nord demeure rentable malgré les coûts élevés (les rendements sont légèrement plus faibles si l'investisseur a un accès limité aux mesures fiscales). Toutefois, les rendements avant impôt des projets d'or et de métaux communs dans le Nord suggèrent que ces projets, malgré leurs défis, possèdent quand même une valeur sociale.

Le profil des coûts plus élevés pour les activités d'exploration et d'exploitation dans les régions éloignées et nordiques du Canada a un effet négatif sur leur capacité à attirer des investissements pour des projets miniers. En l'absence de mesures créatives concrètes pour surmonter ces difficultés, l'industrie risque d'être incapable d'offrir les mêmes avantages économiques aux prochaines générations de Canadiens.

RECOMMANDATIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUES

Les cinq associations qui ont uni leurs forces pour réaliser l'étude ont formulé des recommandations sur les mesures à prendre pour que les politiques budgétaires fédérales, provinciales et territoriales contribuent à « corriger les inégalités » vécues par les sociétés exerçant leurs activités dans les régions éloignées et nordiques du Canada.

Recommandations pour soutenir l'exploration dans les régions éloignées et nordiques :

- créer une version améliorée du crédit d'impôt pour l'exploration minière (CIEM) à l'intention des projets dans les régions éloignées et nordiques du Canada (augmenter le crédit de 15 % à 25 %);
- explorer les avenues possibles pour stimuler le forage au stade exploratoire primaire dans les régions éloignées et nordiques, comme la mesure incitative proposée par le gouvernement de l'Australie-Occidentale.⁵

Si les gouvernements n'assument pas l'entière responsabilité de la construction des infrastructures requises pour désenclaver le nord du Canada, il est recommandé de prendre les mesures suivantes pour soutenir les activités minières dans les régions éloignées et nordiques :

- créer un crédit d'impôt à l'investissement (10 %) pour toutes les dépenses en immobilisations associées aux mines en régions éloignées et nordiques;
- offrir un crédit d'impôt à l'investissement supplémentaire de 15 % pour les investissements dans certaines infrastructures (par exemple, routes, ports, quais, barrages, lignes ferroviaires, centrales électriques);
- en prenant pour base le crédit d'impôt à l'investissement de 10 %, instituer un mécanisme pour les contributions à remboursement conditionnel en lien avec les investissements dans les infrastructures (en lieu et place du crédit d'impôt à l'investissement supplémentaire de 15 %) qui pourrait couvrir jusqu'à 25 % des investissements dans certaines infrastructures, avec la possibilité de renoncer au remboursement du prêt à condition que l'infrastructure en question devienne une propriété publique à la fermeture de la mine;
- établir une banque d'investissement dans les infrastructures nordiques afin d'offrir du financement à long terme (prêts, obligations, placement en actions) pour les projets d'infrastructures liés au développement des ressources dans les territoires. Une telle institution pourrait servir de « mécanisme » pour distribuer et gérer les contributions à remboursement recommandées ci-dessus.

⁵ Gouvernement de l'Australie-Occidentale, « Program 2 Innovative Drilling: Government Co-funded Exploration Drilling », dernières modifications en date du 27 février 2015, <http://www.dmp.wa.gov.au/7748.aspx>.

