

Université de Montréal

# **Vers une justice fiscale dans le secteur minier**

par Alexis Ouellet-Simard

Département de philosophie

Faculté des arts et sciences

Mémoire présenté à la Faculté des arts et des sciences  
en vue de l'obtention du grade de Maître ès arts (M.A.)  
en philosophie, option recherche

Août 2017

© Alexis Ouellet-Simard, 2017

## Résumé

Dans les années 1990, le gouvernement du Canada a mis en place des initiatives pour attirer les sociétés minières. D'un certain point de vue, l'opération a été un succès, car aujourd'hui environ 75% des sociétés minières du monde sont enregistrées au Canada. Cette surreprésentation peut être expliquée, en partie, par un régime fiscal très attrayant pour l'industrie extractive. Cette recherche a comme objectif de porter un regard critique sur les conditions fiscales du secteur minier au Canada. Mon hypothèse stipule que le Canada offre aux sociétés minières des conditions fiscales excessivement avantageuses qui vont à l'encontre de l'intérêt commun. La concurrence fiscale, l'opacité financière et un régime d'impôt basé principalement sur les bénéfices peuvent expliquer l'absence ou l'infime contribution des sociétés minières au trésor public. Les deux études de cas soulèvent également des doutes sur le régime d'impôt minier actuel. En effet, selon mes estimations, les impôts versés sont nettement inférieurs aux exigences du régime actuel. Ces observations permettent de proposer des recommandations pour améliorer le régime actuel. De plus, certaines lignes directrices sont proposées pour la mise en place d'un nouveau régime d'impôt minier. Celui-ci aurait une forte transparence et serait basé sur des redevances *ad valorem* modulées en fonction des prix des métaux. Beaucoup de travail reste à faire pour l'élaboration et la mise en place d'un tel régime. Cependant, force est d'admettre qu'il permettrait un pas majeur vers une justice fiscale dans le secteur minier.

**Mots-clés** : Justice fiscale, justice distributive, justice sociale, transparence financière, ressources naturelles, ressources minérales, concurrence fiscale, secteur minier.

## **Abstract**

In the 1990s, the Canadian government put in place initiatives to attract mining companies. From one point of view, the strategy paid off as approximately 75% of the world's mining companies are now registered in Canada. This over-representation can be explained, in part, by a highly attractive tax regime for the extractive industry. In this research, a critical view of the fiscal conditions in the Canadian mining sector is provided. The working hypothesis is that Canada offers mining companies excessively favourable tax conditions that run counter to public interests. Tax competition, financial opacity, and a profit-driven tax regime can explain why mining companies provide little or no contribution to the public treasury. Also, the two case studies presented raise doubts regarding the current mining taxation system. Indeed, according to my estimates, taxes paid are well below current tax regime levels in both case studies. In view of these findings, recommendations are made to improve the current tax regime. In addition, some guidelines are proposed to establish a new mining taxation system. This new system would be highly transparent and based on *ad valorem* royalties dependent on metal prices. Much work remains to be done to develop and implement such a regime. However, it would certainly represent a major step towards fiscal justice in the mining sector.

**Keywords** : Fiscal justice, distributive justice, social justice, financial transparency, natural resources, mineral resources, tax competition, mining industry.

# Table des matières

Résumé.....	i
Abstract.....	ii
Table des matières.....	iii
Liste des tableaux.....	v
Liste des figures .....	vi
Liste des sigles .....	vii
Liste des abréviations.....	viii
Remerciements.....	x
Introduction.....	1
Section 1 : Propriété des ressources naturelles et justice distributive.....	6
1.1    Libertarisme de gauche : pour un partage mondial des ressources naturelles .....	7
1.2    Souveraineté permanente sur les ressources naturelles .....	11
1.3    Une justice distributive inspirée des travaux de Rawls .....	14
Section 2 – L’impôt : un outil critique pour la justice sociale.....	19
2.1 Les raisons à l’impôt.....	19
2.2 Sur quelles bases pouvons-nous déterminer l’imposition des compagnies? .....	20
2.2.1 Le principe du bénéfice.....	21
2.2.2 La capacité à contribuer .....	22
2.3 La justice fiscale et ce qui la menace.....	23
2.3.1 Justice fiscale .....	23
2.3.2 Concurrence fiscale.....	26
2.3.3 Opacité financière .....	32
2.4 Différentes méthodes d’imposition pour les compagnies exploitant les ressources minérales.....	34
2.4.1 Instruments de taxation directe .....	36
2.4.2 Instruments de taxation indirecte.....	38

2.4.3 Instruments non fiscaux .....	39
Section 3 : La situation fiscale du secteur minier au Canada et ses faiblesses .....	41
3.1 Principaux « avantages » de la fiscalité canadienne .....	41
3.2 Conditions fédérales et ses faiblesses .....	43
3.2.1 Conditions fiscales fédérales.....	43
3.2.2 Faiblesses des conditions fédérales.....	44
3.3 Conditions provinciales et ses faiblesses .....	45
3.3.1 Conditions fiscales provinciales .....	45
3.3.2 Faiblesses des conditions québécoises.....	49
3.4 Inciter l’investissement privé dans le secteur minier .....	50
3.5 Est-ce que la société québécoise profite vraiment du développement minier? .....	52
3.5.1 Rapport IRIS : le secteur minier ne profite pas à la société.....	54
3.5.2 Rapport du ministère des Finances du Québec : le secteur minier profite à la société .....	54
3.5.3 Comparaisons des études et discussions .....	55
3.6 Exemples de cas.....	58
3.6.1 Arcelormittal exploitation minière Canada S.E.N.C .....	59
3.6.2 Agnico Eagle Mines Limited.....	62
Section 4 : Recommandations de changements institutionnels .....	65
4.1 Contrôles des quantités produites et des bénéfices .....	65
4.2 Diminution des dépenses publiques dans le secteur minier.....	66
4.3 Proposition d’un nouveau régime minier.....	68
4.4 L’opposition principale au nouveau régime proposé.....	75
Conclusion .....	78
Bibliographie.....	81
Annexes.....	I

## Liste des tableaux

Tableau I.	Calcul de la valeur de la production à la tête du puits (VPTP).....	47
Tableau II.	Exemple d'échelle de taux marginaux de redevances en fonction du prix des métaux .....	71
Tableau III.	Comparaison des impôts versés avec le régime existant et avec un régime de redevances <i>ad valorem</i> - Année 2014 -.....	74
Tableau IV.	Comparaison des impôts versés avec le régime existant et un régime de redevances <i>ad valorem</i> - Année 2015 -.....	75
Tableau V.	Types de déductions admissibles au fédéral pour le secteur minier .....	I
Tableau VI.	Types de dépenses fédérales dans le secteur des mines métallifères.....	I
Tableau VII.	Dépenses publiques dans le secteur des mines métallifères au Québec .....	II
Tableau VIII.	Explication de l'indice des prix mondiaux des métaux du Québec .....	III

## Liste des figures

Figure 1.	Illustration du fonctionnement du régime d'impôt minier québécois.....	46
Figure 2.	Indice des prix mondiaux des métaux du Québec .....	III

## Liste des sigles

AMQ : Association minière du Québec

IDÉ : Investissement direct étranger

LDG : Libertarisme de gauche

MERN : Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

VPTP : Valeur de la production à la tête du puits



## Liste des abréviations

Etc. : Et cætera

G : Milliard

M : Million

*“Once you realise that trickle-down economics does not work, you will see the excessive tax cuts for the rich as what they are – a simple upward redistribution of income, rather than a way to make all of us richer, as we were told.”*

*- Ha-Joon Chang*

*“There is not a crime, there is not a dodge, there is not a trick, there is not a swindle, there is not a vice which does not live by secrecy.”*

*- Joseph Pulitzer*

# Remerciements

Je souhaite remercier mes codirecteurs, Peter Dietsch et Justin Leroux. Ils se sont montrés toujours à l'écoute et disponibles tout au long de ma recherche. Leurs précieux conseils ont été essentiels à la réalisation de ce travail. Ce fut un privilège de bénéficier de leur savoir et de leur sagesse.

Je remercie également Marconi Pequeno pour son soutien et pour m'avoir accueilli dans un milieu de recherche paisible et stimulant.

# **Introduction**

## **Définition du problème**

Environ 75% des sociétés minières du monde sont enregistrées au Canada<sup>1</sup>. Pourtant, seulement un faible pourcentage de ces sociétés a effectivement des activités minières au Canada. Pourquoi viennent-elles trouver refuge au Canada? Elles y trouvent certainement un système fiscal avantageux. Mais, l'est-il au point d'entraver la justice fiscale? Les avantages exceptionnels accordés aux minières vont-ils à l'encontre de l'intérêt commun? Parmi les problèmes majeurs soulevés, on note que la flexibilité excessive du système et son opacité permettent des manipulations comptables qui réduisent considérablement les bénéfices ou les éliminent complètement dans bien des cas. Dans ces circonstances, l'absence ou l'infime contribution des sociétés minières peut s'opposer à la justice fiscale.

D'un autre point de vue, on nous présente souvent l'industrie minière comme une composante importante de la prospérité canadienne. Le développement économique et les créations d'emplois associés au secteur minier seraient un atout important pour la société canadienne. Qu'en est-il réellement? Dans le cadre de cette recherche, je tenterai d'apporter une réponse partielle à cette question en posant un regard critique sur le régime fiscal minier canadien.

## **Hypothèse**

Mon hypothèse stipule que le Canada offre aux sociétés minières des conditions fiscales trop avantageuses et que cela va à l'encontre de la justice fiscale. Ainsi, les conditions fiscales

---

<sup>1</sup> Alain Deneault et William Sacher, *Paradis sous terre: Comment le Canada est devenu la plaque* (Montréal: Ecosociété, 2012). p.13

dans le secteur minier doivent être remises en question et des changements au régime d'impôt minier doivent être effectués.

### **Intérêts du mémoire**

La situation fiscale dans le domaine minier est un défi de grande envergure, car elle a de sérieuses implications économiques, sociales et éthiques. La question est d'autant plus importante aujourd'hui, car plusieurs gouvernements, entre autres celui du Québec, souhaitent stimuler et encourager le développement de l'industrie minière. Avant de poursuivre dans cette direction, il me semble essentiel d'analyser et de reconsidérer les règles du jeu. De plus, la question de la justice fiscale dans le secteur minier ne touche pas uniquement le Canada. En effet, les sociétés minières qui s'installent au Canada pour réduire ou éliminer leur contribution fiscale privent également d'autres pays de revenus fiscaux.

Malgré l'enjeu monétaire et éthique de la question, très peu de travaux scientifiques portent sur la question de la justice fiscale dans le secteur minier. Une retombée potentielle de cette recherche est donc de susciter l'intérêt de la communauté scientifique, car la société canadienne et d'autres sociétés pourraient en bénéficier. Par exemple, d'un point de vue national, un changement éventuel dans la situation fiscale du secteur minier pourrait avoir un impact significatif sur les finances publiques, étant donné la taille de l'industrie minière au Canada, soit environ 43 milliards de dollars de production globale par année<sup>2</sup>.

### **Division du travail**

Ce travail comporte quatre sections. Chacune des sections commence par une courte introduction qui précise ses objectifs et son contenu. Ainsi, je ne présente ici que le fil conducteur de ces sections.

---

<sup>2</sup> « Mining Facts | The Mining Association of Canada », consulté le 5 août 2017, <http://mining.ca/resources/mining-facts>.

La première section présente trois théories de justice distributive. Le but de cette section est de déterminer des critères minimaux à respecter par les sociétés minières exploitantes pour espérer une justice fiscale. La deuxième section porte sur l'importance de l'impôt pour la justice sociale, de la conception de la justice fiscale et des différents outils à la disposition des États pour exiger une contribution aux sociétés minières. La troisième section vise à présenter les conditions fiscales canadiennes et soulever certaines faiblesses qui y sont associées d'un point de vue éthique. De plus, à la fin de la section trois, deux études de cas sont présentées pour tenter d'illustrer concrètement l'enjeu de la justice fiscale dans le secteur minier. Finalement, la quatrième section propose des recommandations de changements institutionnels qui visent à atténuer les faiblesses des conditions fiscales actuelles et tendre vers une justice fiscale.

### **Nature et limites de l'étude**

Il est important de préciser que cette étude porte sur le secteur minier canadien des minerais métalliques (fer, nickel, cuivre, or, argent...), mais n'inclut pas l'exploitation minérale à faible valeur, telle que le sable et gravier, ni l'industrie pétrolière.

Deuxièmement, d'un point de vue éthique, l'industrie extractive canadienne peut être attaquée en utilisant plusieurs approches. Mon travail de recherche porte sur la justice fiscale, mais d'autres enjeux éthiques entourant le secteur minier au Canada ont également une grande importance. J'ouvre donc ici une courte parenthèse pour présenter brièvement des enjeux importants qui ne pourront être abordés en détail dans le cœur de mon travail. On note que les conditions fiscales jouent certainement un rôle important dans la surreprésentation des sociétés minières au Canada, mais la question fiscale n'en est certainement pas l'unique cause. Également, il peut exister des liens importants entre ces différents enjeux.

### *Enjeux légaux – Le Canada est-il un paradis judiciaire pour les sociétés minières?*

Deux raisons majeures peuvent expliquer que le système légal canadien soit attrayant pour les sociétés minières. D'une part, un grand nombre de sociétés minières basées au Canada mènent des activités minières dans d'autres pays. Ces développements miniers internationaux sont parfois controversés au niveau environnemental ou social. La législation canadienne serait trop souple à l'égard des sociétés minières et ne permettrait pas, dans bien des cas, de sanctionner les irresponsabilités des sociétés minières qui mènent à des abus environnementaux et sociaux. En effet, « (...) il est de fait quasi impossible de poursuivre au civil ou au pénal des Canadiens ou des entités canadiennes qui auraient commis à l'étranger des méfaits graves ou des crimes. Ou la loi canadienne ne le permet pas, ou les indispensables autorisations politiques ne sont pas délivrées<sup>3</sup>.» On constate ainsi qu'en se basant au Canada, les sociétés minières profitent d'une forme de protection contre les poursuites pour leurs actions commises à l'international.

La deuxième raison repose sur le fait qu'au Canada, le droit à la réputation a préséance sur la liberté d'expression. Ainsi, ceux qui formulent des critiques à l'endroit des sociétés minières basées au Canada peuvent être poursuivis s'ils s'attaquent à la réputation de ces compagnies. Ceci procure donc aux sociétés minières une autre forme de protection légale, soit une protection contre les critiques.

### *Enjeux historiques et politiques – Le Canada est-il un minéralo-État?*

En raison de son histoire et de sa culture d'exploitation des ressources minérales, le Canada d'aujourd'hui peut être qualifié de minéralo-État, c'est-à-dire une juridiction qui «prend

---

<sup>3</sup> Deneault et Sacher, *Paradis sous terre*. p.100

fait et cause pour l'industrie extractive présente chez elle, indépendamment du bien commun et des intérêts de sa population<sup>4</sup>.» Force est de constater que les autorités politiques semblent avoir un préjugé favorable envers le secteur minier qui peut s'expliquer de différentes façons. Premièrement, le Canada était tout d'abord une colonie et l'exploitation des ressources minérales fait partie de son histoire et continue à faire partie de sa culture d'exploitation. Deuxièmement, il est possible de constater un historique important de liens étroits entre certains politiciens ou ex-politiciens canadiens influents et l'industrie minière. À titre d'exemple, Brian Mulroney<sup>5</sup> a fait partie du conseil consultatif international de Barrick Gold alors que Joe Clark<sup>6</sup> a travaillé pour First Quantum Minerals<sup>7</sup>. Dans certains cas, ces liens peuvent être source de conflits d'intérêts et ainsi les profits des sociétés minières et des politiciens impliqués peuvent être priorisés aux dépens de l'intérêt commun.

Bien que les enjeux légaux, historiques et politiques aient une grande influence sur l'industrie extractive canadienne, je rappelle que dans le cadre de cette recherche, l'attention se limitera aux conditions fiscales.

Finalement, une distinction importante est à faire entre les sociétés minières qui sont basées au Canada à la fois pour les ressources minérales et les autres avantages (entre autres fiscaux et légaux) et les sociétés minières qui sont enregistrées au Canada uniquement pour les autres avantages et non pour les ressources minérales. Ce mémoire porte principalement sur le cas des sociétés minières qui exploitent des ressources au Canada. C'est la situation des deux cas à l'étude dans la section trois et des recommandations dans la section quatre.

---

<sup>4</sup> Alain Deneault, *Paradis Fiscaux : La Filière Canadienne: Bahamas, Barbade, Caïmans, Nouvelle-Écosse, Ontario...* (Les Éditions Écosociété, 2014). p.127

<sup>5</sup> Brian Mulroney a été le premier ministre du Canada de septembre 1984 à juin 1993

<sup>6</sup> Joe Clark a été le premier ministre du Canada de juin 1979 à mars 1980

<sup>7</sup> Deneault et Sacher, *Paradis sous terre*. p. 122



## Section 1 : Propriété des ressources naturelles et justice distributive

Ce qui constitue aujourd'hui le territoire canadien découle d'une longue histoire d'exploitation des ressources minérales. En effet, dès l'époque des colonies, une exploitation des ressources minérales avait été mise en place pour servir l'intérêt des pays colonisateurs. Maintenant que le Canada a acquis son indépendance, à qui profite l'exploitation des ressources minérales? La réponse à cette question dépend, en grande partie, de la structure fiscale associée à l'industrie extractive. Comme nous le verrons plus en détail dans la section 3, cette structure fiscale est régie en partie par le fédéral et en partie par les provinces et les territoires. Ces règles fiscales très avantageuses pour les sociétés minières canadiennes sèment des doutes sur le bien-fondé de cette exploitation d'un point de vue de l'intérêt commun, comme l'écrit avec force le poète, musicien et militant Richard Desjardins en préface de *Paradis sous terre* : « En 2009, le vérificateur général du Québec s'est invité au ministère responsable des mines. Pour en ressortir bien sonné. Il venait de constater que 14 mines sur les 24 en opération au Québec n'avaient payé aucune redevance à l'état depuis 7 ans! Les autres avaient déboursé 1.5% de la valeur minérale excavée<sup>8</sup>. » Ce rapport du vérificateur général a sonné l'alarme et suite à ses recommandations, certains changements ont été effectués par le gouvernement québécois pour tenter de corriger la situation. Malheureusement, le progrès semble insuffisant, comme l'a soulevé le vérificateur général dans un rapport de suivi publié en 2013<sup>9</sup>. Également, le nouvel impôt minier minimum que doivent payer les sociétés minières peut être déduit de l'impôt sur les bénéfices dans une année postérieure. Dans ces circonstances, l'impôt minier minimum ne constitue pas un gain net pour la société. Pour ce qui est des autres provinces et territoires, la plupart utilisent un régime d'imposition basé uniquement sur les bénéfices, ce qui permet à plusieurs sociétés minières d'exploiter des ressources minières canadiennes sans contribuer au trésor public.

---

<sup>8</sup> Ibid. p.9

<sup>9</sup> Vérificateur général du Québec, « Rapport du commissaire au développement durable - hiver 2013 – Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013 », 2013. p.5

Un nombre grandissant de citoyens se questionnent sur la légitimité de ce type d'exploitation. À première vue, une extraction des ressources minérales sans retour pour le peuple me semble indéfendable. Mais, quels sont les outils philosophiques nous permettant de justifier une contribution obligatoire au trésor public par les sociétés minières? Dans cette section, j'utiliserai trois théories de justice distributive. Comme nous le verrons, elles offrent des conceptions très différentes à propos de la propriété et de la juste distribution des ressources naturelles, mais elles ont un point essentiel en commun : elles exigent toutes une contribution obligatoire de la part des sociétés minières pour l'exploitation des ressources minérales. De plus, ces théories m'aideront à définir certaines lignes directrices pour l'établissement d'une juste distribution des ressources minérales.

## **1.1 Libertarisme de gauche : pour un partage mondial des ressources naturelles**

Les libertariens de gauche comme de droite partagent l'idée qu'un individu est complètement propriétaire de lui-même, au même titre que nous sommes propriétaires d'un objet, et que la violation de la propriété de soi constitue une injustice. Par contre, une différence primordiale au niveau de la conception de la propriété des ressources externes sépare les libertariens de gauche de ceux de droite. Au lieu de la voir comme une opposition, cette différence peut être vue comme un complément. En effet, le libertarisme de gauche (LDG pour la suite) « se veut une addition complémentaire, mais nécessaire au libertarisme de droite : complémentaire parce que les deux adoptent la propriété de soi comme principe fondateur, et nécessaire parce que la notion de propriété de soi n'a pas de sens concret avant qu'on règle la question de la propriété du monde extérieur<sup>10</sup>.» Les deux éléments constitutifs du LDG sont donc la propriété de soi et la proposition que la propriété du monde externe soit réglée d'une

---

<sup>10</sup> Peter Dietsch, « L'interprétation du principe de la propriété de soi au sein du libertarisme de gauche », *Dialogue: Canadian Philosophical Association* 47, n° 1 (2008): 65–80, p.66

manière égalitariste. Pour ce qui est de la propriété de soi, elle peut être divisée en deux propositions :

« a) Chaque individu est le propriétaire légitime de soi-même et de ses capacités productives;

b) les individus ont droit aux fruits de leur travail<sup>11</sup>.»

Le deuxième élément constitutif du LDG, et celui qui nous concerne le plus dans le cadre de cette recherche, est la proposition que la propriété du monde externe soit réglée d'une manière égalitariste. Cette propriété du monde externe concerne principalement les ressources naturelles. En effet, les ressources naturelles sont centrales dans la vision du LDG. Elles sont définies comme des «ressources qui ne sont pas le résultat de choix individuels et qui sont nécessaires pour toute forme d'activité<sup>12</sup>.» Cette propriété partagée peut prendre différentes formes à l'intérieur même du LDG, mais les libertariens de gauche envisagent au minimum une participation égale aux bénéfices tirés de ces ressources. De plus, pour justifier une vision égalitariste des ressources naturelles, le LDG se base sur le fait que les ressources naturelles sont instrumentales à l'exercice de la propriété de soi. L'être humain a inévitablement besoin de ressources naturelles pour vivre, on a qu'à penser à l'air pour s'en convaincre. Ainsi, une division inégale des ressources va à l'encontre du respect de la propriété de soi selon le LDG. Le concept théorique de la propriété de soi devient donc réel et concret avec la division égalitaire des ressources naturelles. L'attention du LDG, en ce qui concerne les ressources externes, est donc concentrée sur les ressources naturelles, telle qu'exprimée par la citation suivante : « La notion de propriété de soi présuppose la définition des droits de propriété sur les ressources externes que le libéralisme de gauche limite habituellement aux ressources naturelles<sup>13</sup>.»

---

<sup>11</sup> Ibid. p.67

<sup>12</sup> Peter Vallentyne et Hillel Steiner, *Left-Libertarianism and Its Critics: The Contemporary Debate* (Houndmills, Basingstroke, Hampshire ; New York: Palgrave, 2000). p.5

<sup>13</sup> Dietsch, « L'interprétation du principe de la propriété de soi au sein du libéralisme de gauche ». p.65

Nous venons de voir que les libertariens de gauche partagent l'idée que les ressources naturelles devraient être possédées sous une forme égalitariste. Par contre, ils ne s'entendent pas sur la forme que devrait prendre la possession des ressources. À titre d'exemple, je présente ici deux conceptions de propriété des ressources naturelles selon le LDG. La présentation de ces deux formes est inspirée du travail de Vallentyne<sup>14</sup>.

Une première version du LDG suppose que les ressources naturelles soient conjointement détenues et que, conséquemment, l'autorisation à l'utilisation ou à l'appropriation soit obtenue à l'aide d'un processus de décision de la part de la collectivité. Ainsi, l'autorisation de la collectivité devrait être donnée avant de pouvoir utiliser ou avant de pouvoir s'approprier des ressources naturelles. Certains philosophes, comme G.A. Cohen<sup>15</sup>, ont contesté cette vision, car prise au sens strict, il nous serait impossible d'utiliser des ressources essentielles (ne serait-ce que l'air ou l'espace pour vivre) sans l'autorisation de nos concitoyens. Cette critique me semble sévère, car il serait possible de déterminer les ressources qui ont besoin de l'autorisation des concitoyens. Par exemple, pour les ressources minérales, la population pourrait être consultée pour déterminer qui est autorisé à exploiter ces ressources. Les bénéfices de l'exploitation seraient conservés et distribués selon une méthode de distribution jugée appropriée.

Une deuxième forme soutient que les agents sont autorisés à utiliser les ressources naturelles, s'ils se conforment aux termes de l'utilisation commune. Dans ce cas, les termes d'utilisation commune sont définis conjointement par les citoyens et les agents qui utilisent les ressources naturelles n'ont pas de droit exclusif à l'utilisation. Il n'y a donc pas d'appropriation privée. L'idée est que nous pouvons utiliser des ressources en respectant les termes, tant que

---

<sup>14</sup> Vallentyne et Steiner, *Left-Libertarianism and Its Critics*.

<sup>15</sup> G. A. Cohen, *Self-Ownership, Freedom, and Equality*, *Studies in Marxism and Social Theory* (Cambridge : Paris: Cambridge University Press ; Maison des sciences de l'homme, 1995).

d'autres personnes n'utilisent pas déjà les ressources en question. D'un certain point de vue, nous avons ainsi des droits sur les ressources que nous sommes en train d'utiliser, mais nous n'avons pas de droit privé sur ces ressources. Ainsi, lorsque nous n'utilisons pas les ressources, elles peuvent être utilisées par d'autres. Un exemple simple pour illustrer cette vision est le droit d'utiliser un banc public : nous pouvons utiliser le banc pour nous asseoir, mais lorsque nous cessons de l'utiliser, nous ne pouvons empêcher une autre personne à l'utiliser. Cette vision nous semble intéressante et s'applique bien pour certains types de ressources. Par contre, dans notre cas, les ressources minérales sont des ressources non renouvelables et se prêtent donc mal à cette vision. En effet, si par exemple, des membres de la société abusent de la ressource, elle ne sera possiblement plus disponible pour les autres utilisateurs.

Maintenant, nous devons nous demander de quelles façons devraient être utilisés les bénéfices issus de l'exploitation des ressources naturelles. Le LDG propose également plusieurs théories de distribution des bénéfices issus de l'exploitation des ressources naturelles. À titre d'exemple, je présente ici deux méthodes de distribution qui peuvent être envisagées.

Une première approche suggère que les bénéfices soient divisés également parmi tous les membres de la société. Ceci pourrait prendre la forme d'un revenu minimal garanti. De cette façon, les bénéfices engendrés par l'exploitation de la ressource sont divisés également entre tous les membres de la société sous forme d'un salaire qu'ils reçoivent inconditionnellement. Par exemple, l'Alaska verse une partie des bénéfices de l'exploitation du pétrole à la population sous forme d'un revenu minimal garanti. Mais, est-ce que cette façon de distribuer les fonds procure réellement un égalitarisme? On soulève, entre autres, le problème suivant : une part égale ne mène pas nécessairement à un bien-être égal. Ainsi, une deuxième conception suggère de distribuer les bénéfices de façon à procurer un bien-être égal chez tous les individus. Cette méthode de distribution prend donc en compte le gain de bien-être associé à la part de distribution. Une critique importante par rapport à cette méthode est qu'il peut être difficile d'évaluer le gain de bien-être associé à la part de distribution. En effet, cette notion doit prendre en considération les ressources matérielles, mais également leurs influences sur le bien-être des

gens. Il semble y avoir, inévitablement, des notions psychologiques qui sont inextricables à cette méthode et qui ne sont pas aisées à déterminer et à quantifier.

Le LDG conçoit donc que les ressources naturelles appartiennent à l'ensemble des êtres humains. De plus, il propose différentes visions qui permettent de concevoir la propriété et la distribution des bénéfices issus de l'exploitation des ressources naturelles. Ainsi, je considère le LDG comme étant très pertinent d'un point de vue théorique. Par contre, d'un point de vue de la faisabilité, plusieurs obstacles se trouvent sur son chemin. Entre autres, un obstacle important du LDG est la portée mondiale qu'impliquent ses réformes. En effet, des réformes pour un partage mondial des ressources naturelles semblent peu probables à court ou moyen terme alors que ce type de réforme me semble beaucoup plus accessible à une échelle nationale.

Bien que je considère que le LDG pose un problème de faisabilité, cette théorie rappelle qu'une exploitation des ressources de la part de compagnies privées sans contribution pour les propriétaires des ressources est injuste.

## **1.2 Souveraineté permanente sur les ressources naturelles**

La souveraineté permanente sur les ressources naturelles est une théorie de justice distributive qui peut être très attrayante d'un point de vue pragmatique. Selon cette théorie, un État possède les droits exclusifs et complets sur les ressources naturelles qui se trouvent sur son territoire. Il s'agit de la conception la plus commune de l'appartenance des ressources naturelles et elle est bien ancrée dans le droit international. Comme nous le verrons un peu plus loin, cette conception peut être critiquée d'un point de vue philosophique, mais, d'une manière intuitive, nous acceptons généralement que les ressources naturelles du Canada appartiennent aux Canadiens, que les ressources américaines appartiennent aux Américains... Cette vision fait également partie de plusieurs traités. Entre autres, l'Article 1 du traité historique des droits humains civils et politiques débute de la façon suivante:

« 1. All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

2. All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources . . . <sup>16</sup>»

Le principe de propriété des ressources par le peuple se trouve également dans beaucoup de constitutions nationales et la grande majorité des pays adoptent cette vision<sup>17</sup>. En effet, certaines chartes des droits et libertés ou certaines constitutions nationales rendent la propriété des ressources naturelles bien explicite. L'Article 21 de la Charte Africaine sur les droits des peuples et des humains en est un exemple : « All peoples shall freely dispose of their wealth and natural resources. This right shall be exercised in the exclusive interest of the people. In no case shall a people be deprived of it<sup>18</sup>. »

Selon la vision de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, le peuple est donc propriétaire des ressources naturelles, au même titre qu'un actionnaire d'une compagnie est propriétaire de la compagnie. Dans le cas des ressources naturelles, l'État est fiduciaire du bien commun. Au Québec, par exemple, cela se fait par l'intermédiaire du Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN). Dans le cadre d'une compagnie, les gestionnaires sont les fiduciaires de l'avoir des actionnaires. Dans les deux cas, l'actionnaire et le citoyen ne sont pas nécessairement impliqués dans l'administration et la gestion de leur propriété. Par contre, il est normal qu'ils s'attendent à recevoir une partie des bénéfices générés par leur actif. Par exemple, la plupart des Canadiens ne sont pas intéressés à suivre les activités du secteur minier au Canada. Par contre, la plupart des citoyens s'attendent à ce qu'une partie

---

<sup>16</sup> Leif Wenar, « Property rights and the resource curse », *Philosophy & Public Affairs* 36, n° 1 (2008): 2–32. p.9

<sup>17</sup> Ibid. p.10

<sup>18</sup> Ibid. p. 9

des bénéfiques issus de ce secteur soit récoltée par le gouvernement dans le but d'en faire profiter la société.

Bien que la souveraineté permanente sur les ressources naturelles soit bien ancrée dans le droit international, certains philosophes ont soulevé le point qu'il n'est pas facile de défendre moralement cette position. D'une manière pragmatique, la souveraineté permanente serait plutôt une position par défaut<sup>19</sup>. En effet, la justification normative de la doctrine de la souveraineté nationale sur les ressources naturelles n'est pas évidente, comme le souligne Chris Armstrong: « Despite its huge significance in world politics, permanent sovereignty is not often explicitly justified in either international law or political philosophy<sup>20</sup>. » En utilisant ce qu'il considère comme les meilleurs arguments pour la défense de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, Armstrong affirme que ces arguments ne sont pas suffisants et que dans bien des cas, ils vont même à l'encontre de cette doctrine. En effet, l'analyse d'Armstrong le mène à conclure que plutôt que de défendre des droits exclusifs et complets sur l'ensemble des ressources naturelles, ces arguments vont plutôt en faveur d'une défense des droits limités des États sur certaines ressources naturelles se trouvant sur leur territoire.

Je partage ici le point de vue d'Armstrong, à savoir que les États ne devraient pas avoir des droits exclusifs et complets sur l'ensemble des ressources naturelles qui se trouvent sur leur territoire. À plus forte raison lorsque ces ressources naturelles sont mobiles, par exemple l'eau des fleuves ou des rivières. Par contre, dans le cas des ressources minérales, la souveraineté de l'État sur les ressources minérales me semble être le meilleur système dont nous disposons. Cependant, même en adoptant une position de souveraineté de l'État sur les ressources minérales, il reste toujours un problème important. En effet, la souveraineté permanente sur les ressources naturelles n'est qu'un principe formel, qui laisse ouverte la question du contenu des

---

<sup>19</sup> Chris Armstrong, « Against 'permanent sovereignty' over natural resources », *Politics, Philosophy & Economics* 14, n° 2 (2015): 129–151. p.130

<sup>20</sup> Ibid. p.130



principes de justice distributive ou bien, dans une autre terminologie, des règles que l'État en tant que fiduciaire devrait utiliser pour distribuer les bénéfices issus de l'exploitation minière.

Que doit-on conclure? Dans un premier temps, bien qu'il s'agisse d'une position contestable, la conception de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles affirme que les ressources naturelles appartiennent au peuple. Ainsi, l'appropriation et la vente de ces ressources par les autorités politiques ou par des compagnies privées sans retour pour le peuple violent le droit de propriété. La souveraineté permanente sur les ressources naturelles exige donc, comme le LDG, une forme de collecte et de distribution d'une part des bénéfices issus de l'exploitation des ressources minérales.

Dans un deuxième temps, l'État comme fiduciaire me semble, pour l'instant, le meilleur système dont nous disposons pour le cas des ressources minérales. Par contre, cette théorie spécifie que les ressources naturelles appartiennent à l'État sans spécifier comment l'État devrait s'y prendre pour faire une juste distribution de ses ressources. Ainsi, en plus de cette convention formelle, nous avons besoin de critères substantiels qui nous permettent de spécifier les règles qui sont associées au rôle du fiduciaire. Abordons maintenant la pensée de Rawls pour tenter de trouver des principes qui répondront à ces interrogations.

### **1.3 Une justice distributive inspirée des travaux de Rawls**

La troisième théorie de justice distributive présentée provient des travaux de Rawls. Bien que ceux-ci ne concernent pas directement les ressources naturelles, la théorie de la justice de Rawls propose une éthique générale sur laquelle peuvent s'étayer certains principes de justice distributive et de justice fiscale.

Rawls a élaboré une théorie libérale qui vise une neutralité. Le cadre structurel de sa théorie a été proposé dans *A Theory of Justice*<sup>21</sup> et a été retravaillé dans *Political Liberalism*<sup>22</sup>. Cette théorie tente d'éliminer les biais personnels dans les décisions de philosophie politique et de nous donner des principes neutres sur lesquels nous pouvons nous appuyer pour déterminer une position juste pour la société. Premièrement, pour tenter d'éliminer les biais personnels, Rawls propose un contrat hypothétique où les personnes qui établissent les règles de société ignorerait complètement leur position dans la société. Rawls identifie cette situation comme la « position originelle ». Il s'agit donc d'imaginer un groupe d'individus qui se trouve dans la position originelle et qui doit déterminer les principes qui vont régir les sociétés futures. Ainsi, l'idée est qu'un « voile d'ignorance » empêche ces individus de connaître leur classe sociale, leur sexe, leur religion, leur nationalité, etc. Ces individus qui mettent en place les principes de société doivent donc tenter de déterminer des conditions neutres qui ne désavantagent pas certains groupes dans la société, car ils pourraient eux-mêmes se retrouver dans ce groupe.

Deuxièmement, Rawls propose les deux principes fondateurs de sa théorie de la justice. L'objectif de ces principes est de donner un cadre de référence le plus neutre possible pour les prises de décision. Ces deux principes s'articulent de la façon suivante :

- « **a)** Each person has the same infeasible claim to a fully adequate scheme of equal basic liberties, which scheme is compatible with the same scheme of liberties for all;  
and
- b)** Social and economic inequalities are to satisfy two conditions: first, they are to be attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of

---

<sup>21</sup> John Rawls, *A Theory of Justice: Revised Edition*, 2<sup>ème</sup> édition (Cambridge, Mass: Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press, 1999).

<sup>22</sup> John Rawls, *Political Liberalism*, 2<sup>ème</sup> édition (New York: Columbia University Press, 2005).

opportunity; and second, they are to be to the greatest benefit of the least-advantaged members of society (the difference principle)<sup>23</sup> »

Ce mémoire s'appuie principalement sur le second principe du point b), connu sous le nom du *Principe de différence*. Ce dernier est élaboré en considérant des groupes dans la société plutôt que des individus. Selon le *Principe de différence*, pour que des inégalités soient considérées comme justes, elles doivent servir au plus grand bénéfice des membres les moins avantagés de la société.

D'un point de vue concret, en prenant notre problème à l'étude, le *Principe de différence* nous permet de défendre l'idée que les richesses issues de l'exploitation minérale au Canada devraient nécessairement profiter aux membres les moins avantagés de la société et non uniquement aux sociétés minières. En effet, si l'exploitation profite uniquement aux sociétés minières, il s'agit d'inégalités non justifiables selon le cadre conceptuel de Rawls. Ces inégalités non justifiables doivent donc être corrigées. On ne peut se fier à l'idée que l'accroissement de la richesse des groupes de la société les plus aisés profitera également aux groupes les moins nantis par ruissellement vers le bas, c'est-à-dire qu'un transfert serait fait par l'entremise du marché vers les groupes les moins nantis sans l'intervention des institutions. Par exemple, il n'y a pas de preuve que des réductions d'impôt pour les riches entraînent une amélioration des conditions des plus pauvres<sup>24</sup>. Ainsi, nous devons tenter de corriger les inégalités injustifiables résultant du marché à l'aide de nos institutions. Plusieurs instruments peuvent être utilisés pour corriger ce type d'inégalités. Avec les avantages et les inconvénients qui y sont associés, le système d'imposition fiscale est l'outil principal dont nous disposons pour la redistribution. D'une manière générale, il s'agit présentement du mécanisme le plus adéquat que nous

---

<sup>23</sup> John Rawls, *Justice as Fairness: A Restatement* (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2001), pp. 42-43

<sup>24</sup> Linda Sugin, « Theories of distributive justice and limitations on taxation: what Rawls demands from tax systems », *Fordham L. Rev.* 72 (2003): 1991, p. 2011

connaissances pour lutter contre les inégalités grandissantes de revenus et la concentration de la richesse. Plus spécifiquement, une société avec un système d'imposition fiscale progressif aura besoin de moins de programmes gouvernementaux pour atteindre un niveau acceptable d'inégalité économique dans une conception rawlsienne<sup>25</sup>. Dans ce sens, si le marché opère d'une façon telle que les conditions des mieux nantis s'améliorent alors que ce ne soit pas le cas pour les moins nantis, alors un système d'imposition fiscale peut accomplir une partie significative de l'importante tâche d'amenuisement des injustices économiques.

Alors que les travaux de Rawls nous mènent à l'utilisation d'un système d'imposition fiscale pour corriger certaines inégalités, Rawls ne se commet pas spécifiquement à un système de taxation en particulier. En effet, plusieurs systèmes de taxation peuvent répondre aux principes de justice de Rawls. Ainsi, bien que ces principes ne nous disent pas explicitement comment élaborer notre système de taxation, ils nous permettent tout de même d'y tracer certaines limites. Dans notre cas, à partir du *Principe de différence*, la limite suivante ressort : les inégalités de richesses issues de l'industrie extractive doivent servir au plus grand bénéfice des membres les moins avantagés de la société. On note que pour respecter le *Principe de différence*, il est implicite qu'une partie des bénéfices issus du secteur minier doit obligatoirement être collectée par le gouvernement dans le but d'en redistribuer une partie aux moins nantis. Ainsi, le *Principe de différence* est donc un autre outil philosophique qui permet de défendre une contribution obligatoire des sociétés minières pour l'exploitation des ressources minérales.

Trois points principaux ressortent de la section 1. Dans un premier temps, elle nous a permis de constater qu'un système de collecte et de redistribution d'une partie des bénéfices issus de l'exploitation des ressources naturelles peut être exigé par au moins trois approches philosophiques différentes. Ces trois théories nous permettent donc de conclure qu'une exploitation minérale sans retour pour le peuple est injuste.

---

<sup>25</sup> Ibid. p. 2013

Dans un deuxième temps, je suggère que les travaux de Rawls puissent servir à combler le vide de contenu laissé par la souveraineté sur les ressources minérales. Plus spécifiquement, le *Principe de différence* peut être utilisé comme ligne directrice pour établir la règle entourant le rôle de fiduciaire des ressources minérales. L'idée centrale serait que les inégalités de richesses issues de l'exploitation minérale devraient servir au plus grand bénéfice des membres les moins avantagés de la société.

Finalement, les travaux de Rawls nous suggèrent qu'un système d'imposition est le meilleur système disponible pour exiger la contribution obligatoire des sociétés minières nécessaire à la redistribution. La section suivante portera sur le système d'imposition et son rôle dans la justice sociale.

## **Section 2 – L’impôt : un outil critique pour la justice sociale**

La section 1 nous a permis de constater que plusieurs théories de justice distributive peuvent être utilisées pour justifier une contribution obligatoire des sociétés minières. De plus, dans la présentation portant sur les travaux de Rawls, il a été mentionné qu’un système d’imposition semble être l’outil le plus adéquat pour répondre aux exigences de justice sociale. Dans la section 2, nous nous pencherons donc sur l’importance du régime fiscal dans la réalisation de la justice sociale. Ainsi, nous discuterons des raisons à l’impôt, de ses bases philosophiques et du concept de justice fiscale et de ses menaces. Finalement, différents instruments qui peuvent être utilisés par les gouvernements pour répondre aux objectifs du régime fiscal seront présentés.

### **2.1 Les raisons à l’impôt**

D’une manière générale, l’impôt procure les fonds nécessaires à l’organisation de la vie en société. Selon l’organisation actuelle, il serait difficile d’imaginer une société fonctionnelle sans système d’imposition. D’une manière plus spécifique, plusieurs raisons peuvent justifier l’impôt. Je présente ici trois raisons à l’impôt. La première raison est de fournir des revenus au gouvernement pour lui permettre de financer les dépenses publiques. En effet, une panoplie de produits et services très importants, voire essentiels, sont négligés par le secteur privé. Les individus et les entreprises bénéficient donc de plusieurs biens et services publics qui doivent être financés à partir du trésor public. Les biens publics classiques sont la sécurité et la paix nationales, un système légal et juridique, des infrastructures, la protection de l’environnement et le système de santé<sup>26</sup>. La méthode la plus évidente pour que les individus et les compagnies

---

<sup>26</sup> Liam Murphy et Thomas Nagel, *The myth of ownership: Taxes and justice* (Oxford University Press, 2002). p. 9

paient leur part pour ces produits et services est de mettre en place un système d'imposition adéquat. Par contre, les montants qui doivent être retenus par le gouvernement et la manière de dépenser et de distribuer ces capitaux est une question ouverte qui doit être débattue démocratiquement.

Une deuxième raison à l'impôt est qu'il permet de faire une redistribution des ressources pour lutter contre les inégalités. À cet égard, nous pouvons choisir d'imposer plus les riches que les pauvres et/ou redistribuer plus aux pauvres qu'aux riches. Le gouvernement possède plusieurs moyens de redistribution. Par exemple, il peut utiliser des crédits d'impôt, des déductions fiscales ou des services gratuits ou à prix réduit pour les gens moins fortunés.

Troisièmement, le régime d'imposition peut être utilisé pour stabiliser l'économie. En effet, en période d'abondance économique, le gouvernement peut faire des réserves et en période de ralentissement économique, il peut utiliser ces réserves pour relancer l'économie<sup>27</sup>.

## **2.2 Sur quelles bases pouvons-nous déterminer l'imposition des compagnies?**

Comme je viens de le spécifier, les compagnies comme les individus profitent de nombreux biens et services financés par le gouvernement. Par exemple, pour être en mesure d'exploiter profitablement les ressources minérales canadiennes, les sociétés minières bénéficient, entre autres, des infrastructures publiques (routes, ports, aéroports...) et d'une main-d'œuvre formée et soignée par nos systèmes publics. Le gouvernement doit donc se tourner vers les individus et les compagnies pour récolter les fonds nécessaires au bon fonctionnement de ses activités. Toutefois, comment déterminer la juste part de chacun? Il s'agit

---

<sup>27</sup> Peter Dietsch, *Catching Capital: The Ethics of Tax Competition* (Oxford University Press, 2015). p. 13

d'une question qui est centrale pour la justice sociale. Sur quels critères pouvons-nous nous appuyer pour tenter de déterminer d'une manière raisonnable quelle devrait être l'imposition de chacun des membres de la société? Je présente ici deux visions différentes pour la détermination de l'imposition des compagnies.

### **2.2.1 Le principe du bénéfice**

Chacune des compagnies ne bénéficie pas également des biens et des services offerts par le gouvernement. L'idée d'une imposition basée sur le principe du bénéfice est qu'une entreprise devrait contribuer proportionnellement aux bénéfices qu'elle reçoit du gouvernement<sup>28</sup>. Par contre, cette approche comporte différents problèmes au niveau de son interprétation et de son application. Entre autres, il est difficile de quantifier les bénéfices que chacune des entreprises reçoit de la part du gouvernement. En effet, une méthode fiable et opérationnelle qui pourrait accomplir cette tâche est difficilement envisageable.

De plus, on note une contradiction inhérente au principe du bénéfice. Cette contradiction provient du fait que, dans bien des cas, ceux qui nécessitent le plus des biens et services du gouvernement sont également ceux qui ont le moins de ressources et ainsi ceux qui ne sont pas en mesure de faire d'importante contribution au trésor public. Ce constat s'applique autant aux particuliers qu'aux entreprises. Par exemple, une entreprise qui débute a normalement peu de revenus et beaucoup de dépenses. Elle est donc susceptible d'avoir besoin d'une plus grande aide du gouvernement (entre autres, par l'entremise de subventions et d'avantages fiscaux) et n'est pas en position favorable pour faire une importante contribution aux finances publiques. Par contre, une compagnie déjà bien établie et très prospère aura généralement moins besoin d'aide gouvernementale et sera également en bonne position pour contribuer. Ainsi, on peut suggérer qu'il serait plus cohérent que les compagnies en meilleure position financière soient

---

<sup>28</sup> Murphy et Nagel, *The myth of ownership*. p.16



également celles qui contribuent le plus. Ce raisonnement nous mène donc au deuxième principe de la détermination de l'imposition, soit la capacité à contribuer.

### **2.2.2 La capacité à contribuer**

Une imposition qui se base sur le principe de la capacité à contribuer repose sur l'idée que ceux qui sont en meilleure position financière sont ceux qui devraient payer le plus d'impôt. L'essence de ce principe se trouvait déjà à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lequel « pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre les citoyens à raison de leurs facultés<sup>29</sup>.» Une autre façon de concevoir la capacité à contribuer au trésor public est de concevoir la société comme une famille où « chaque membre de la famille doit contribuer aux dépenses de la communauté non pas en raison des bénéfices qu'il en retire... mais d'après ses forces pécuniaires<sup>30</sup>.» Par contre, un défi important pour l'utilisation de la capacité à contribuer repose sur le fait qu'il n'y a pas consensus à savoir comment classer la « force pécuniaire » des membres de la société. En effet, on note au moins deux façons de déterminer cette condition financière. La première méthode consiste à considérer le revenu annuel des membres de la société (particuliers et entreprises) pour déterminer leur condition financière. L'impôt progressif sur le revenu, tel que mis en place dans la plupart des sociétés occidentales, repose sur cette idée. Une deuxième méthode est de déterminer la condition financière d'un membre en considérant son actif net. Il s'agit ainsi de prendre en considération l'ensemble des actifs d'un membre et d'y soustraire ses dettes.

---

<sup>29</sup> Michel Bouvier, « Justice fiscale, légitimité de l'impôt et société postmoderne », *Revue de planification fiscale et financière* 33, n° 2 (2013): 211-24. p.215

<sup>30</sup> Ibid. p.215

Peu importe la méthode utilisée pour déterminer la condition financière, l'idée du principe de la capacité à contribuer repose sur le fait que les riches sont en meilleure posture pour verser une contribution plus importante que les moins fortunés. La lettre ouverte de l'investisseur américain Warren Buffet<sup>31</sup> s'inscrit directement dans cette ligne de pensée. Son argumentation est simple et efficace. Il soulève le fait que le gouvernement américain est gravement endetté et qu'il doit trouver une façon de réduire sa dette. Selon Buffet, ceux qui sont en meilleure posture pour contribuer à réduire la dette sont les ultras riches et cette classe n'a absolument pas besoin des congés fiscaux extraordinaires offerts par le gouvernement. Il faut donc cesser de dorloter cette classe sociale et exiger une plus grande contribution de leur part. L'argumentation présentée par Buffet est facilement transposable aux compagnies. En effet, les compagnies qui cumulent des fortunes ne sont certainement pas les contribuables qui ont un réel besoin de congés fiscaux. Au contraire, leur capacité à contribuer est grande et une contribution plus importante devrait donc être exigée.

## **2.3 La justice fiscale et ce qui la menace**

### **2.3.1 Justice fiscale**

Nous avons déterminé dans la section 1 que l'exploitation des ressources minérales par des compagnies privées devait être associée à une forme de contribution pour le peuple. Nous avons par la suite montré qu'un système d'imposition fiscale est un bon outil pour contraindre les compagnies minières à payer leur part. Mais comment évaluer si un régime fiscal est juste? Comment déterminer si notre société réussit à atteindre une justice fiscale? La notion de justice fiscale pose plusieurs problèmes. Les problèmes de fond sont reliés au fait qu'il n'y a pas de référent objectif pour déterminer la justice fiscale<sup>32</sup>. Il n'y a donc pas de commune mesure qui

---

<sup>31</sup> Warren E. Buffett, « Stop Coddling the Super-Rich », *The New York Times*, 14 août 2011, <http://www.nytimes.com/2011/08/15/opinion/stop-coddling-the-super-rich.html>.

<sup>32</sup> Bouvier, « Justice fiscale, légitimité de l'impôt et société postmoderne ». p. 214

nous permette d'établir une justice fiscale universelle. En effet, les principes qui composent la justice fiscale sont imprécis et peuvent varier d'une société à l'autre. À un certain point, chaque société se retrouve seule face à l'important choix qu'impose un régime fiscal. Pour ce faire, comme Murphy et Nagel le proposent, une manière d'évaluer la fiscalité d'un point de vue de justice est de l'interpréter comme outil pour promouvoir l'idéal proposé par la théorie de justice choisie. Cet idéal est inévitablement contentieux, mais il peut tout de même nous servir de point de référence.

Il est important de noter que le choix du régime fiscal est une tâche importante, car la justice fiscale est une partie intégrante de la justice sociale<sup>33</sup>. En effet, le choix du régime fiscal a une profonde influence sur le type de société dans laquelle nous vivons. Entre autres, le régime fiscal a un effet sur les programmes sociaux, sur l'accès aux services de santé, l'ampleur des inégalités, l'accès à l'éducation, la condition des infrastructures...

En plus des balises identifiées par les théories de justice distributive présentées dans la section 1, quels autres critères nous permettent d'évaluer si un régime fiscal est juste? Selon Murphy et Nagel, la justice fiscale doit prendre en compte les critères d'équité horizontale et verticale<sup>34</sup>. L'équité horizontale exige que les membres de la société qui se trouvent dans des conditions économiques semblables doivent avoir des obligations fiscales semblables. Pour ce qui est de l'équité verticale, elle exige que les membres de la société qui se trouvent dans des conditions économiques différentes aient des obligations fiscales différentes. Ces deux critères peuvent paraître simples à première vue. Par contre, comme dans le principe de la capacité à contribuer, la difficulté dans l'application de ces critères repose souvent sur les définitions et les déterminations de la condition financière des membres de la société.

---

<sup>33</sup> Lyne Latulippe et Gilles N. Larin, « Les canons de la justice fiscale: évolution et influences », *Revue de planification fiscale et financière* 33, n° 2 (2013): 225-42. p. 228

<sup>34</sup> Murphy et Nagel, *The myth of ownership*.

Nous venons de voir deux critères de justice fiscale proposés par Murphy et Nagel. Nous pouvons maintenant nous demander ce qui mène à des injustices fiscales. On identifie deux situations où la justice fiscale n'est pas respectée :

- 1- Le régime fiscal n'est pas adéquat
- 2- Le régime fiscal n'est pas respecté

Cette distinction me semble importante, car les raisons des injustices ne sont pas de même nature et les moyens de les corriger sont également différents s'il s'agit des situations 1 ou 2.

Dans la situation 1, le régime fiscal n'est pas adéquat et il mène donc à des injustices. Ce type d'injustice touche à une désignation de la justice comme principe moral. Dans ce cas, il se peut que les principes moraux sur lesquels repose le régime fiscal ne soient pas adéquats et on peut donc supposer que les théories de justice distributive doivent être retravaillées pour tenter d'obtenir un système plus juste. Il se peut également que l'élaboration du système fiscal ou sa mise en place n'ait pas réussi à rendre compte des principes moraux des théories de justice distributive. Ainsi, dans le cas où le régime fiscal n'est pas adéquat (situation 1), nous devons soit retravailler nos théories de justice distributive pour ensuite améliorer notre système fiscal ou simplement retravailler notre système fiscal, si nous jugeons que nos théories de justice distributive sont adéquates.

Dans le cas où le régime d'impôt n'est pas respecté (situation 2), la dimension de la justice qui doit être remise en question est celle du pouvoir judiciaire. Il s'agit de se demander si le gouvernement est en mesure de faire respecter le régime fiscal déterminé. À cet égard, il faut observer si les contrôles fiscaux sont suffisants et efficaces, si l'interprétation et l'application des lois sont adéquates, si les sanctions associées à de fausses déclarations sont suffisamment dissuasives, etc. Si le gouvernement n'est pas en mesure de faire respecter

efficacement le régime fiscal, la justice fiscale est grandement menacée, car les règles ne sont pas nécessairement suivies par les membres de la société. Concernant notre question à l'étude, il s'agit de la dimension de la justice fiscale qui me semble être présentement la plus vulnérable. En effet, les règles en place semblent être facilement contournables par les sociétés minières. Mais, comment les compagnies réussissent-elles à contourner les règles? Premièrement, les compagnies peuvent réussir à contourner les lois et l'esprit des lois grâce à certaines opportunités issues de la concurrence fiscale que se livrent les pays. Deuxièmement, les compagnies peuvent réussir à contourner les règles en raison de l'opacité financière. Nous allons tout d'abord aborder la question de la concurrence fiscale pour aborder par la suite la question de l'opacité financière.

### **2.3.2 Concurrence fiscale**

La concurrence fiscale peut être décrite comme une concurrence que se livrent les États pour attirer le capital. Ce type de concurrence joue un rôle important dans la mise en place de planifications fiscales agressives ou abusives et cela menace la justice fiscale. La marge est parfois très mince entre ce qui est agressif, abusif et illégal et la juste qualification de ce type de planifications peut porter à confusion. J'utiliserai pour la suite de ce travail le terme « planification fiscale abusive ». On identifie plusieurs problèmes à ce type de planifications financières. La raison principale pour laquelle elles menacent grandement la justice fiscale est que ces planifications sont parfois tout simplement illégales. En effet, dans certains cas, ces planifications ne respectent pas les lois ou l'esprit des lois. Deuxièmement, même dans les cas où elles sont légales et considérées comme « agressives » plutôt qu'« abusives », elles menacent tout de même la justice fiscale en causant un problème d'équité. En effet, ces planifications fiscales sont normalement beaucoup plus accessibles aux membres de la société les plus fortunés. Cela s'explique, entre autres, parce que les services onéreux et souvent essentiels des spécialistes de ce domaine ne sont pas envisageables pour les moins fortunés.

Nous pouvons distinguer trois types de concurrences fiscales<sup>35</sup> qui peuvent menacer la justice fiscale. Les trois types peuvent être impliqués dans les planifications fiscales abusives des sociétés, mais on note d'emblée que le deuxième cas présenté, soit la concurrence pour les bénéfices sur papier, est le cas qui semble être le plus problématique pour la justice fiscale dans le secteur minier.

a) Portfolios d'investissement

Le premier type de concurrence fiscale est une concurrence pour les portefeuilles d'investissement. Il s'agit d'une concurrence entre les États pour attirer les portefeuilles des individus et des compagnies. Cela constitue une évasion fiscale qui est illégale, car les individus et les compagnies doivent normalement être imposés en fonction de leur lieu de résidence. On note ici que le lieu de résidence d'une compagnie est normalement plus difficile à déterminer pour une société internationale que pour un individu.

b) Bénéfices sur papier

Deuxièmement, les États concurrencent pour les bénéfices sur papier. Comme mentionné un peu plus haut, il s'agit du type de concurrence fiscale ayant la plus grande influence dans l'élaboration de planifications fiscales abusives de la part des sociétés minières. Dans ce type de planification fiscale, les sociétés qui ont des divisions dans plusieurs pays trouvent une façon de transférer leurs bénéfices des pays où le taux d'imposition est élevé aux pays où le taux d'imposition est faible. Ceci est une pratique courante dans les sociétés multinationales. En effet, « (e)vidence indicates that multinational corporations are particularly sensitive to tax differences across jurisdictions when determining where to book their income<sup>36</sup>.»

---

<sup>35</sup> Dietsch, *Catching Capital*.

<sup>36</sup> Peter Dietsch et Thomas Rixen, *Global Tax Governance: What Is Wrong with It and How to Fix It*, ECPR - Studies in European Political Science (Colchester, United Kingdom: ECPR Press, 2016). p. 27

On note deux façons pour les compagnies de transférer leurs profits dans les juridictions fiscalement plus avantageuses. La première façon est le « prix de transfert ». Dans le cadre de la méthode du prix de transfert, la division de la société qui se trouve dans la juridiction qui a un faible taux d'imposition achète des produits à bas prix à des divisions de la société qui sont enregistrées dans une juridiction ayant un taux d'imposition élevé. Par la suite, la vente des produits aux prix normaux est faite à partir de la division établie dans la juridiction à faible taux d'imposition. Ainsi, la majorité des bénéfices est enregistrée dans la législation la plus accommodante. Cette même méthode peut également être utilisée pour la vente de services. Par exemple, un travail de recherche peut être vendu à fort prix par la division qui se trouve dans la juridiction à faible taux d'imposition. Il s'agit d'une autre façon simple de transférer les bénéfices dans l'État le plus accommodant. De plus, la vente de services est plus difficilement vérifiable par les autorités, car il est normalement plus difficile d'évaluer un juste prix pour un service que pour un produit.

La deuxième méthode est la réduction des bénéfices à partir d'emprunt entre différentes divisions de la même société. Ce stratagème a lieu lorsque la division d'une compagnie dans une juridiction avec un taux d'imposition élevé emprunte de l'argent à haut taux d'intérêt à une autre division dans une juridiction avec un taux d'imposition faible. Ainsi, sur le bilan consolidé de la compagnie, il y aura une déduction sur les revenus pour l'intérêt payé dans le pays à haut taux d'imposition et un revenu d'intérêt imposé à un faible taux pour la division dans la juridiction accommodante. Essentiellement, le but de ces transferts est de maximiser les déductions sur les revenus pour minimiser la déclaration des bénéfices dans les pays à haut taux d'imposition et maximiser la déclaration des bénéfices dans les pays à faible taux d'imposition.

Ces deux méthodes de transfert des bénéfices sont utilisées par de grandes sociétés minières, bien qu'elles ne soient évidemment pas exclusives à ce milieu. On note que plusieurs grandes sociétés minières canadiennes ont des bureaux dans des paradis fiscaux, principalement dans les Caraïbes, bien qu'elles n'aient aucune activité économique réelle dans ces pays.

L'utilisation de ces deux méthodes viole le principe de pleine concurrence. En effet, selon ce principe, les différentes divisions d'une même compagnie devraient transiger entre elles de la même manière qu'elles transigeraient avec d'autres compagnies. Ainsi, les prix de vente des produits et des services devraient refléter les prix du marché dans une situation de pleine concurrence. La raison étant que « (l)orsque les prix de transfert ne reflètent pas les mécanismes du marché et le principe de pleine concurrence, cela peut avoir pour effet de fausser aussi bien le montant de l'impôt dû par des entreprises associées que les recettes fiscales du pays d'accueil<sup>37</sup>.» Également, les taux d'intérêt pour les emprunts entre les divisions devraient refléter les taux d'intérêt du marché pour ce genre de prêt.

Les États tentent de se doter d'outils pour identifier les transactions à l'intérieur d'une même compagnie qui ne respecte pas le principe de pleine concurrence. Bien que l'intention soit louable, plusieurs problèmes font en sorte que dans la majorité des cas, les outils disponibles ne permettent pas d'identifier avec fiabilité les transactions qui violent le principe de la pleine concurrence<sup>38</sup>.

Une troisième méthode plus radicale et moins répandue pour le transfert des bénéfices sur papier est l'inversion fiscale. L'inversion fiscale est une autre mesure utilisée par certaines grandes sociétés pour déclarer les bénéfices dans les États les plus accommodants. Le principe de l'inversion fiscale est d'acheter une autre compagnie qui a son siège social dans un État qui offre des conditions fiscales plus attrayantes pour y déménager son siège social. Des sociétés de différents secteurs peuvent utiliser ce stratagème, mais au cours des dernières années, les cas d'inversion fiscale les plus importants ont été majoritairement réalisés par des compagnies

---

<sup>37</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, *Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales*, Éd. 2010 (Paris: OCDE, 2010). p.34

<sup>38</sup> Jean-Pierre Vidal, Denis Larocque, et Justin Leroux, « Incidence du petit nombre de comparables sur la justice fiscale dans le domaine du prix de transfert », *Revue de planification fiscale et financière* 33, n° 2 (2013): 243-74.



pharmaceutiques américaines qui ont acheté des compagnies irlandaises pour y transférer leur siège social<sup>39</sup>. En effet, l'Irlande est reconnue comme un État ayant des conditions fiscales très avantageuses pour les sociétés privées. Bien que ce phénomène ait été majoritairement utilisé par l'industrie pharmaceutique au courant des dernières années, certaines minières ont également utilisé cette technique dans le passé. On pense, entre autres, à Gold Reserve, Lincoln Gold et Western Goldfield qui ont déplacé leur siège social des États-Unis vers le Canada respectivement en 1998, 2007 et 2007<sup>40</sup>.

### c) Investissements directs étrangers

Troisièmement, les États concurrencent pour les investissements directs étrangers<sup>41</sup> (IDÉ pour la suite). Contrairement aux deux autres types présentés de concurrences fiscales, il s'agit d'investissements dans des activités économiques réelles. On considère ce troisième cas comme une concurrence fiscale réelle, par opposition aux deux premières formes présentées de concurrence fiscale, qui constituent des formes virtuelles. Un exemple simple d'IDÉ serait l'investissement d'une compagnie américaine pour la construction d'une usine au Canada.

Les États attirent les IDÉ à partir d'un système fiscal avantageux, mais également en offrant des infrastructures et des ressources humaines de qualité. Les compagnies peuvent donc faire une forme de magasinage pour trouver quel pays leur offre les conditions globales les plus avantageuses pour leurs besoins. Dans certains cas, il peut y avoir aussi un processus de négociation avec les États et des conditions particulières peuvent être accordées aux compagnies. Entre autres, dans le milieu minier, les gouvernements peuvent offrir de financer en partie ou complètement des infrastructures essentielles au développement d'un projet minier, par exemple une route, un port ou un chemin de fer. Finalement, on note que dans le cas du

---

<sup>39</sup> Reuters, « Corporate Inversions », consulté le 7 août 2017, <http://graphics.thomsonreuters.com/14/inversion/index.html>.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Dietsch, *Catching Capital*. p.43

secteur minier, seuls les États ayant des ressources minérales économiquement intéressantes sont en mesure de concurrencer pour les IDÉ.

Les conséquences de la concurrence fiscale sont importantes et dans les conditions actuelles, il est difficile de s'attaquer à ce problème, car les corporations deviennent de plus en plus des entités globales alors que les gouvernements ne le sont pas<sup>42</sup>. Dans le cas de notre problème à l'étude, des conditions fiscales canadiennes outrageusement avantageuses pour les sociétés minières ont des effets sur nos finances publiques, mais ont également des externalités. En effet, dans la lutte fiscale que se livrent les pays pour attirer les grandes sociétés ayant des bénéfices exceptionnels, le Canada prive d'autres pays de revenus et fait une pression pour niveler les conditions fiscales vers le bas. En effet, il y a une évidence dans la littérature que la concurrence fiscale met une pression à la baisse sur les taux d'imposition des entreprises<sup>43</sup>. Il est donc envisageable que le Canada ait intérêt à participer à la concurrence fiscale dans le secteur minier, mais que ceci crée des préjudices à d'autres pays, en réduisant leurs revenus fiscaux suite à la baisse des taux d'imposition ou le départ de sièges sociaux de sociétés minières.

Pour conclure, je rappelle qu'il y a trois formes de concurrence fiscale, soit pour les portefeuilles d'investissement, pour les bénéfices sur papier et pour les IDÉ. Pour ce qui est de la concurrence pour les IDÉ, il s'agit d'une concurrence fiscale réelle, car elle entraîne une vraie mobilité du capital et donc la création d'activités économiques réelles. Pour ce qui est des deux premières formes, elles sont considérées comme des compétitions virtuelles et causent des injustices fiscales. En effet, il s'agit uniquement de manipulation comptable pour minimiser l'imposition fiscale des sociétés et il n'y a pas de création d'activités économiques réelles dans le pays où sont transférés les portefeuilles d'investissement et les bénéfices sur papier. Un argument parfois utilisé pour défendre l'utilisation des outils permettant le déplacement des portefeuilles d'investissement et des transferts des bénéfices est que les compagnies qui ne font

---

<sup>42</sup> Dietsch et Rixen, *Global Tax Governance*. p.27

<sup>43</sup> Ibid. p.47

pas d'« optimisation fiscale » ne pourront rester compétitives et périront. Cela s'expliquerait par le fait que leurs concurrents consacrent beaucoup d'énergie pour élaborer ces planifications fiscales et qu'ils en tirent des avantages importants. Par contre, deux arguments majeurs vont à l'encontre de l'utilisation de ces méthodes. Le premier argument est que ces méthodes causent des injustices fiscales, car elles ne respectent pas la loi ou l'esprit de la loi. Le deuxième argument est que les ressources investies par les compagnies pour profiter de la concurrence fiscale virtuelle pourraient être investies dans des activités économiques réelles.

### **2.3.3 Opacité financière**

On note d'emblée deux raisons qui peuvent expliquer l'opacité financière. Premièrement, il y a opacité financière lorsque les données peuvent être gardées confidentielles par les sociétés minières. Comme nous le verrons dans un des exemples de cas de la section 3, les sociétés minières peuvent garder certaines informations critiques confidentielles. Par exemple, le coût de production est nécessaire pour que le gouvernement puisse vérifier les bénéfices déclarés et les marges bénéficiaires des entreprises. Par contre, dans certains cas, ce coût de production est gardé confidentiel. Deuxièmement, il y a opacité financière lorsque le système est si complexe que les données ne sont pas vérifiables ou très difficilement vérifiables. Par exemple, « Hagan et Parker constatent que le haut degré de complexité des montages financiers contemporains, à travers mille subtilités, rend difficile même pour un juge d'en saisir la teneur. En effet, les sociétés se dédoublent, changent de nom et effectuent par centaines des transactions avec leurs propres filiales, elles-mêmes réparties dans plusieurs législations différentes, certaines étant des paradis fiscaux...<sup>44</sup> » Dans ce contexte, comment juger de la légalité ou de l'illégalité des opérations si nous ne sommes pas en mesure de les comprendre?

---

<sup>44</sup> Deneault et Sacher, *Paradis sous terre*. p.53

L'opacité financière est une menace majeure à la justice fiscale. Ainsi, pour tendre vers une justice fiscale, une transparence financière doit être envisagée. Cette transparence financière peut être justifiée par deux raisons majeures. Premièrement, la transparence financière est essentielle pour que nous soyons en mesure d'identifier les injustices fiscales. En effet, « (n)o rule of justice will be effective if its infractions can be kept secret<sup>45</sup>. » D'une manière générale, le but premier de la transparence dans notre cas à l'étude est de pouvoir vérifier si les sociétés minières respectent les lois, car les lois ne sont pas efficaces si nous pouvons secrètement ne pas nous y conformer. Sans transparence financière, un impôt sur les bénéfices chez les sociétés minières ressemble à une demande de cotisation volontaire plutôt qu'à une réelle obligation. En effet, comme nous le verrons dans la section suivante du travail, rien ne nous permet de croire que nous sommes en contrôle des bénéfices déclarés par les sociétés minières.

Deuxièmement, la transparence financière est essentielle pour pouvoir posséder les bonnes données pour la délibération et le choix d'un système juste. Comment pouvons-nous faire des choix démocratiques éclairés sans posséder les informations essentielles aux prises de décisions? Pour déterminer la juste part, il faut connaître les vraies données financières des sociétés minières. Il serait très utile à la société de connaître les bénéfices réels et les marges bénéficiaires réelles des sociétés minières. Nous pourrions ainsi connaître la rentabilité de l'exploitation minière et savoir quelle pourrait être la part raisonnable exigée par le gouvernement, tout en laissant le projet viable et attrayant pour l'investisseur.

Je viens de défendre la nécessité d'une transparence financière dans le secteur minier pour espérer une justice fiscale. Mais, quelles formes de transparence souhaitons-nous? Il y a en effet deux formes différentes de transparence financière, soit une transparence faible et une transparence forte<sup>46</sup>. Dans le cas de la transparence faible, le public n'a pas accès aux données fiscales spécifiques à des individus ou des entreprises. Par contre, dans le cadre de la

---

<sup>45</sup> Peter Dietsch, « Show Me the Money: The Case for Income Transparency », *Journal of Social Philosophy* 37, n° 2 (2006): 197–213. p. 198

<sup>46</sup> Dietsch, *Catching Capital*. p.89

transparence faible, le public a tout de même accès aux données fiscales à des fins statistiques, c'est-à-dire sans association entre des données fiscales et les individus ou les compagnies en particulier. Pour ce qui est de la transparence forte, les données fiscales accompagnées de l'identité des individus ou des compagnies sont disponibles au public.

En considérant une souveraineté de l'État sur les ressources minérales, il semble qu'une transparence forte pour les sociétés minières serait souhaitable, car les ressources minérales appartiennent à la société et il est ainsi légitime que les données relatives à l'extraction minière soient disponibles au public. La transparence forte rejoint également le deuxième point justifiant la nécessité de la transparence, soit de connaître les bonnes données pour être en mesure de faire une délibération sérieuse.

## **2.4 Différentes méthodes d'imposition pour les compagnies exploitant les ressources minérales**

Une fois que la juste part de l'extraction minérale que devrait recevoir le gouvernement est déterminée, il faudra tenter de choisir la meilleure façon de collecter cette contribution. Plusieurs instruments sont disponibles et il est possible d'avoir recours à un ou à une combinaison de ces instruments. Cependant, il ne semble pas y avoir de modèle optimal en soi. Chaque gouvernement doit déterminer quels instruments sont les mieux adaptés à leur situation spécifique.

D'un point de vue historique, les régimes d'imposition fiscale des compagnies exploitant les ressources minérales ont changé énormément à travers le temps. Jusqu'à 1950, il s'agissait principalement de redevances<sup>47</sup>, c'est-à-dire un montant récolté par l'État selon la valeur ou le

---

<sup>47</sup> Thomas Baunsgaard, *A Primer on Mineral Taxation*, 1–139 (International Monetary Fund, 2001). p.3

volume du minerai exploité. Au fil du temps, plusieurs stratégies d'imposition sont apparues pour tenter de trouver le système le plus adéquat possible. Également, la forte croissance du phénomène de la compétition fiscale dans les années 1990 a eu un effet sur la structure fiscale dans le secteur minier. En effet, plusieurs changements, particulièrement au Canada, sont apparus pour attirer les sociétés minières.

En premier lieu, nous pouvons nous demander s'il est justifiable d'alourdir le régime fiscal en mettant en place un régime fiscal spécifique pour l'extraction des ressources minérales. Autrement dit, pourquoi ne pas simplement imposer les sociétés minières comme les autres sociétés privées? Toutefois, un régime d'imposition spécifique pour l'industrie minière peut être justifié pour différentes raisons. Premièrement, comme il a été soulevé dans la première section du travail, les ressources naturelles appartiennent au peuple et ceci doit être pris en considération dans l'établissement du régime fiscal. Deuxièmement, les ressources naturelles sont limitées et ainsi une attention particulière, qui nécessite parfois un régime fiscal particulier, doit être considérée. Troisièmement, il s'agit d'un secteur où les investissements sont plus risqués. Ainsi, une aide du gouvernement pour subventionner le développement de nouveaux projets peut être défendable dans certains cas. En effet, les investissements miniers sont par nature plus risqués que la plupart des autres investissements. Cette réalité repose sur le fait qu'il y a normalement plus de données critiques pour la rentabilité du projet qui sont inconnues et qui doivent être estimées. Les deux données critiques principales estimées sont les réserves et les teneurs. Il faut comprendre que ce sont des données qui sont faites à partir d'interpolation et qu'il s'agit donc d'estimation. Étant conscients des risques élevés du secteur minier et dans le but de développer son économie nationale, les États peuvent mettre en place des politiques fiscales pour encourager les investissements dans des projets de développement minier. Ainsi, les États peuvent partager une partie des risques avec les investisseurs, par exemple par l'intermédiaire d'allègements fiscaux pour l'exploration et la mise en production du projet minier. On doit également faire une remarque fondamentale à ce sujet. Un partage du risque par les États est également un argument primordial pour que les sociétés minières redonnent une partie importante de leurs bénéfices lorsque l'exploitation devient profitable.

Nous venons de faire ressortir qu'il peut être justifié de mettre en place un régime fiscal spécifique pour le secteur minier. Nous pouvons maintenant approfondir la question en nous demandant s'il est préférable d'avoir un régime fiscal général pour l'ensemble du secteur minier ou bien un régime fiscal particulier pour chaque projet minier. Une approche au cas par cas peut être défendable dans le secteur minier, car les conditions d'exploitation peuvent varier énormément d'un projet à l'autre. Plusieurs facteurs expliquent ces grandes variations, comme par exemple, la géographie, la géologie, la teneur du minerai, le coût de la main-d'œuvre et la valeur du minerai exploité. Ces nombreuses variables font en sorte qu'une approche fiscale cas par cas est probablement l'idéal d'un point de vue théorique. Certains États adoptent en effet ce type d'approche. Par contre, la plupart des États se tournent plutôt vers une approche générale, principalement pour des raisons de faisabilité et de simplicité.

Quels sont donc les différents outils fiscaux qui peuvent être mis en place? Une variété d'instruments fiscaux qui peuvent s'appliquer à l'industrie extractive est présentée par T. Baunggaard<sup>48</sup>. Dans le cadre de ce mémoire, je choisis de présenter les instruments qui sont les plus susceptibles de s'appliquer à la réalité canadienne. Les outils de taxations se divisent en trois groupes, soit les instruments de taxation directe, les instruments de taxation indirecte et les instruments non fiscaux.

### **2.4.1 Instruments de taxation directe**

#### *Impôts sur les bénéfices corporatifs*

Il s'agit de l'impôt standard sur les bénéfices corporatifs. En effet, beaucoup d'États n'utilisent pas de régime fiscal particulier pour le secteur minier. Le premier avantage principal d'utiliser le régime d'imposition fiscale corporatif standard de l'État repose sur le fait que le gouvernement n'a pas besoin de mettre en place et d'administrer un régime fiscal spécifique

---

<sup>48</sup> Ibid.

pour le secteur minier. Le second avantage est que le gouvernement et les investisseurs sont déjà familiers avec ce système. Par contre, l'inconvénient principal se retrouve dans le fait que la concurrence fiscale virtuelle et l'opacité financière font en sorte que les compagnies peuvent jouer énormément avec les données financières pour réduire artificiellement les bénéfices. En effet, l'impôt sur les bénéfices corporatifs se fait sur le bilan global de la corporation, donc sur les opérations consolidées de la société. Comme il a été discuté dans la section portant sur la concurrence fiscale (§2.3.2), les corporations qui sont actives dans plusieurs pays tentent ainsi de manipuler les données pour transférer les bénéfices corporatifs dans les juridictions où les taux d'imposition sont faibles. Une tentative de contrer ce phénomène est de séparer les activités économiques des sociétés minières et d'exiger une imposition « mine par mine » plutôt qu'une imposition en fonction du bilan consolidé de la compagnie. Il s'agit ainsi d'imposer une forme de clôture fiscale autour de chacun des projets miniers pour empêcher les transferts de bénéfices dans le but d'éliminer ou de réduire l'impôt. L'industrie minière s'applique mieux à ce genre de pratique que d'autres industries, car chacun des projets miniers peut être comptabilisé comme une entité économique à part. Dans d'autres industries, il est souvent plus difficile, voire impossible, de compartimenter les différentes activités économiques. Le but d'une imposition « mine par mine » est de protéger l'impôt présent pour éviter que l'impôt soit constamment reporté par les compagnies et qu'ainsi le gouvernement reçoive les contributions fiscales plus tard ou jamais.

#### *Impôt progressif sur les bénéfices*

L'idée de l'impôt progressif sur les bénéfices est que le taux d'imposition augmente lorsque les bénéfices des sociétés minières augmentent. Cette méthode a l'avantage de fournir plus d'impôt au gouvernement lorsque les compagnies minières génèrent plus de bénéfices. Par contre, il y a certains désavantages à utiliser cette méthode d'imposition. Premièrement, les incitatifs pour les compagnies à déclarer des bénéfices inférieurs aux bénéfices réalisés peuvent être encore plus grands que sous un autre régime, car la réduction d'impôt suite à une fausse déclaration est encore plus significative. Deuxièmement, ce type de régime peut décourager les investisseurs, puisque des bénéfices extraordinaires seront accompagnés d'une imposition fiscale très élevée. Troisièmement, le montant de bénéfice n'est pas nécessairement corrélé avec



le retour sur l'investissement. Ainsi, une mine peut générer plus de bénéfices parce qu'elle produit plus de volume qu'une autre mine et non parce que son retour sur l'investissement est meilleur. Finalement, un impôt progressif sur les bénéfices demande un travail d'administration plus important pour le gouvernement et pour les sociétés minières.

## **2.4.2 Instruments de taxation indirecte**

### *Redevance*

Une redevance est une rétribution donnée au gouvernement qui peut être établie en fonction de la valeur de vente ou bien en fonction de volume extrait. Dans certains cas, les taux de redevance peuvent être modulés en fonction de la valeur des métaux. À titre d'exemple, une redevance de 5% peut être appliquée sur la valeur de la vente des métaux lorsque le prix du métal est inférieur à X\$, alors qu'une redevance de 10% serait appliquée lorsque le prix du métal est supérieur à X\$. Un système de redevance est attrayant pour les gouvernements, car il leur fournit des revenus réguliers dès le début de la production. En effet, contrairement à un système d'imposition basé sur les bénéfices, le gouvernement ne doit pas attendre que la mine ait épuisé l'ensemble de ses allègements fiscaux et soit finalement profitable pour commencer à recevoir une contribution. Un désavantage d'un système basé sur les redevances est qu'il peut augmenter les teneurs de coupure et ainsi diminuer les quantités de minerais extraits. La teneur de coupure est la teneur minimale du minerai pour que son exploitation soit considérée comme économiquement viable. Par exemple, un système de redevance qui fait augmenter la teneur de coupure du minerai de fer de 15% à 20% aura pour conséquence que le minerai ayant une teneur en fer entre 15% et 20% ne sera plus extrait. Cela diminue donc la réserve minérale pour les projets en cours et pour les projets à l'étude. Par contre, en adoptant un autre point de vue, il ne s'agit pas nécessairement d'un inconvénient. En effet, les ressources non développées pourront être développées dans le futur lorsque les conditions seront plus favorables, entres autres, lorsque les coûts de production seront plus faibles ou la valeur de la ressource plus élevée. Une exploitation des ressources naturelles dans des conditions économiques plus favorables bénéficie à la fois aux sociétés minières et aux gouvernements.

### **2.4.3 Instruments non fiscaux**

#### *Frais fixes et paiement de bonus*

Le paiement de frais fixe, par exemple, le paiement d'un loyer pour l'occupation de la terre de la part de la société minière, peut être un instrument non fiscal à la disposition des États. Également, un système de paiement de bonus, par exemple, des bonus versés suite à la découverte d'un gisement ou au démarrage de la production, peut être mis en place. L'avantage des bonus est que ces derniers procurent des revenus à l'État dès les premières phases des projets. L'inconvénient principal repose sur le fait qu'il puisse décourager certains investisseurs. Par exemple, la découverte d'un gisement ne mène pas toujours à une exploitation profitable. Il est ainsi désavantageux pour un investisseur de payer un bonus pour la découverte d'un gisement qui ne mènera pas à une exploitation économiquement profitable.

#### *Partage de la production*

Dans le contexte du partage de la production, la ressource naturelle reste la propriété de l'État et une compagnie est engagée pour extraire la ressource. En retour, la compagnie reçoit une partie de la production pour ses services. L'avantage principal est qu'il s'agit d'un système qui permet une flexibilité d'un projet à un autre. En effet, des conditions particulières d'un projet spécifique peuvent être prises en compte dans l'élaboration d'un contrat de partage de la production. Un désavantage est que la compagnie qui offre le service est souvent en meilleure position que les gouvernements pour déterminer la rentabilité du projet et est ainsi en meilleure position pour négocier une part avantageuse de la production.

#### *L'État comme actionnaire*

Un autre instrument non fiscal pour permettre à l'État de recevoir une part des bénéfices issus de l'exploitation minière est lorsqu'il est actionnaire du projet minier. L'entente entre

l'État et la compagnie minière peut prendre diverses formes. Par exemple, un pourcentage de l'actionnariat du projet peut être accordé à l'État en échange d'investissement dans des infrastructures essentielles à la viabilité du projet. On note que la présence de l'État comme actionnaire peut être associée ou non à un pouvoir décisionnel de la part de l'État. Au point de vue économique, l'avantage principal est qu'advenant que le projet devienne très profitable, le gouvernement bénéficie également de ces profits supranormaux. Cette structure procure également plusieurs avantages non économiques. Premièrement, elle renforce le sentiment de propriété de la part de l'État et des citoyens. Deuxièmement, elle facilite le transfert des connaissances et des technologies, car dans ce contexte, on peut imaginer une coopération entre les différents projets miniers dans lesquels l'État est actionnaire. Troisièmement, si cet actionnariat est accompagné d'un pouvoir décisionnel, il permet à l'État d'avoir un contrôle plus direct du projet d'exploitation et ainsi de pouvoir prendre en compte des externalités du projet. Entre autres, une place plus importante peut être accordée à la protection de l'environnement et à des considérations sociales, comme la création d'emplois pour les minorités. Par contre, le pouvoir décisionnel de l'État dans le projet minier peut également mener à des conflits d'intérêts. Par exemple, il peut y avoir un conflit entre la priorisation de la rentabilité du projet et la protection de l'environnement. Un autre désavantage important est que ce type de partenariat peut demander des investissements importants de l'État pour le développement et le maintien du projet. En effet, le secteur minier est un domaine où l'investissement en capital peut être très important et cela peut générer des dépenses considérables non planifiées dans le budget de l'État.

## **Section 3 : La situation fiscale du secteur minier au Canada et ses faiblesses**

Cette section vise à parcourir brièvement la situation fiscale du secteur minier au Canada et à identifier des faiblesses qui y sont associées du point de vue de la justice fiscale. Il s'agit d'une section qui est par nature plus descriptive, mais elle est toutefois essentielle à la cohérence du travail. En effet, la description de la situation fiscale actuelle me permettra de la mettre en relation avec les principes de justice fiscale présentés dans les deux premières sections. Enfin, cela me permettra d'émettre des recommandations dans la prochaine partie du travail.

Je commencerai par faire un aperçu général des principaux avantages de la situation fiscale canadienne pour les sociétés minières. Par la suite, je présenterai les conditions fédérales et certaines faiblesses qui y sont associées d'un point de vue de la justice fiscale. Je ferai de même pour les conditions provinciales. Ensuite, nous verrons comment le système en place peut encourager les investisseurs privés à investir spécifiquement dans le secteur minier. Je tenterai par la suite de déterminer si la société québécoise profite vraiment de l'industrie extractive. Finalement, j'analyserai brièvement la situation fiscale de deux sociétés minières ayant des activités d'exploitations minérales en sol québécois.

### **3.1 Principaux « avantages » de la fiscalité canadienne**

Au Canada, les sociétés minières ont des obligations fiscales envers le gouvernement fédéral et envers les gouvernements provinciaux. Avant de présenter ces conditions séparément, voyons d'une manière générale les avantages principaux qu'offre le régime fiscal canadien pour les sociétés minières.

Dans un rapport expliquant le régime fiscal minier canadien, la firme PricewaterhouseCoopers LLP (PWC) énumère plusieurs avantages importants pour les sociétés minières<sup>49</sup>. Afin d'en comprendre l'essence pour pouvoir les mettre en relation avec les principes de justice fiscale, j'expose ici quelques grandes lignes des avantages présentés dans ce rapport.

Premièrement, le système permet aux sociétés minières de recouvrer la plupart de leurs investissements en capitaux avant de payer des impôts. Cela veut dire que les recettes des sociétés minières peuvent être utilisées pour rembourser d'abord l'ensemble de leurs investissements avant d'avoir à payer des impôts.

Deuxièmement, le système en place offre des règles avantageuses pour les reports prospectifs et rétrospectifs de pertes. Ces reports peuvent être très bénéfiques, particulièrement pour un secteur qui est exposé à des cycles importants, comme c'est le cas pour le secteur minier.

Troisièmement, certaines dépenses déductibles peuvent être transmises aux actionnaires. Cela rend les actions de la compagnie plus attrayantes pour l'investisseur, car ce dernier ne paie qu'une fraction du prix de l'action, en raison des crédits d'impôt associés à l'achat de ce type d'action. De cette façon, les compagnies obtiennent plus facilement du financement. Ce sujet sera discuté plus en détail au point 3.4.

Quatrièmement, les sociétés minières préfèrent en général payer des impôts sur les bénéfices plutôt que sur les valeurs de vente. Le régime fédéral et la plupart des régimes provinciaux sont bienveillants envers les sociétés minières en calculant l'impôt sur les bénéfices plutôt que sur les valeurs de vente.

---

<sup>49</sup> PWC, « Digging deeper - Canadian mining taxation - », 2011.

Cinquièmement, le Canada offre une stabilité du régime d'impôt minier et une forme de sympathie pour l'industrie minière. C'est-à-dire que lorsque des changements aux régimes sont apportés, ils sont faits en tenant en compte de l'opinion de l'industrie minière.

Finalement, le régime canadien s'assure de demeurer fiscalement concurrentiel et s'adapte aux tendances de l'industrie. Ainsi, bien que les conditions soient exceptionnellement avantageuses, le Canada s'assure que les conditions le demeurent.

## **3.2 Conditions fédérales et ses faiblesses**

### **3.2.1 Conditions fiscales fédérales**

Maintenant que nous avons décrit les principaux avantages importants qu'offre le régime fiscal canadien pour le secteur minier, voyons maintenant les conditions spécifiques au régime fédéral.

Le système d'imposition fiscal fédéral est une imposition sur les profits miniers. Le taux d'imposition de base sur les bénéfices applicables au secteur minier au Canada est de 38%. Par contre, il ne s'agit pas du taux réel payé par les sociétés minières. En effet, à ce taux, il faut soustraire un abattement provincial de 10% et une réduction du taux général de 13%. L'imposition fédérale nette sur le bénéfice relatif au secteur minier est donc de 15%, et ce, peu importe la valeur des bénéfices déclarés par les sociétés minières. Il faut par contre garder en tête que ce taux est appliqué sur les profits après l'application de l'ensemble des déductions disponibles pour les sociétés minières. La liste des déductions fiscales fédérales est présentée au tableau V qui se trouve en annexe.

En plus des dépenses fiscales associées aux déductions fiscales, le gouvernement fédéral contribue financièrement au secteur minier par l'entremise de programmes et de dépenses directes qui visent spécifiquement ce secteur. Les programmes subventionnés par le gouvernement fédéral et le type de dépenses directes pour le secteur minier sont présentés au tableau VI en annexe.

Un dernier type de dépenses non négligeable de la part du gouvernement fédéral dans le secteur minier provient des dépenses pour la construction ou pour l'entretien des infrastructures spécifiquement utilisés par le secteur minier.

### **3.2.2 Faiblesses des conditions fédérales**

En nous référant aux principes de justice fiscale discutés dans les deux premières sections du travail, quelles sont les faiblesses des conditions fiscales fédérales pour le secteur minier? On note premièrement un problème de transparence puisque plusieurs dépenses faites par le fédéral pour le secteur minier ne sont pas fournies par le gouvernement<sup>50</sup>. Ce manque d'information empêche de faire une analyse complète de retombées économiques associées au secteur minier puisque certaines dépenses ne sont pas disponibles. La situation est la même au provincial, comme nous le verrons lorsque nous tenterons de déterminer si la société québécoise profite réellement du secteur minier (§3.5).

Une deuxième faiblesse du système basé sur les bénéfices du bilan consolidé de la société minière, comme c'est le cas au fédéral, se retrouve dans le fait que des manœuvres comptables peuvent permettre aux sociétés minières de diminuer les bénéfices déclarés au Canada. Comme discuté précédemment (§2.3.2), des transferts des bénéfices peuvent être

---

<sup>50</sup> Laura Handal, « Le soutien à l'industrie minière: Quels bénéfices pour les contribuables? » (Institut de recherche et d'informations socio-économiques, 2010). p.18

effectués en utilisant notamment la méthode de prix de transfert ou la méthode de prêts entre divisions de la même société minière. Un système d'imposition basé uniquement sur les bénéfices est très vulnérable au transfert des bénéfices et n'est donc pas en mesure de garantir qu'une contribution obligatoire soit versée par les sociétés minières, comme exigé par les théories de justice distributive présentées dans la section 1. En effet, dans le cadre de ce système, les sociétés minières peuvent, pour plusieurs raisons, ne pas déclarer de bénéfices et ainsi exploiter les ressources minérales canadiennes sans contribuer au trésor public.

### **3.3 Conditions provinciales et ses faiblesses**

#### **3.3.1 Conditions fiscales provinciales**

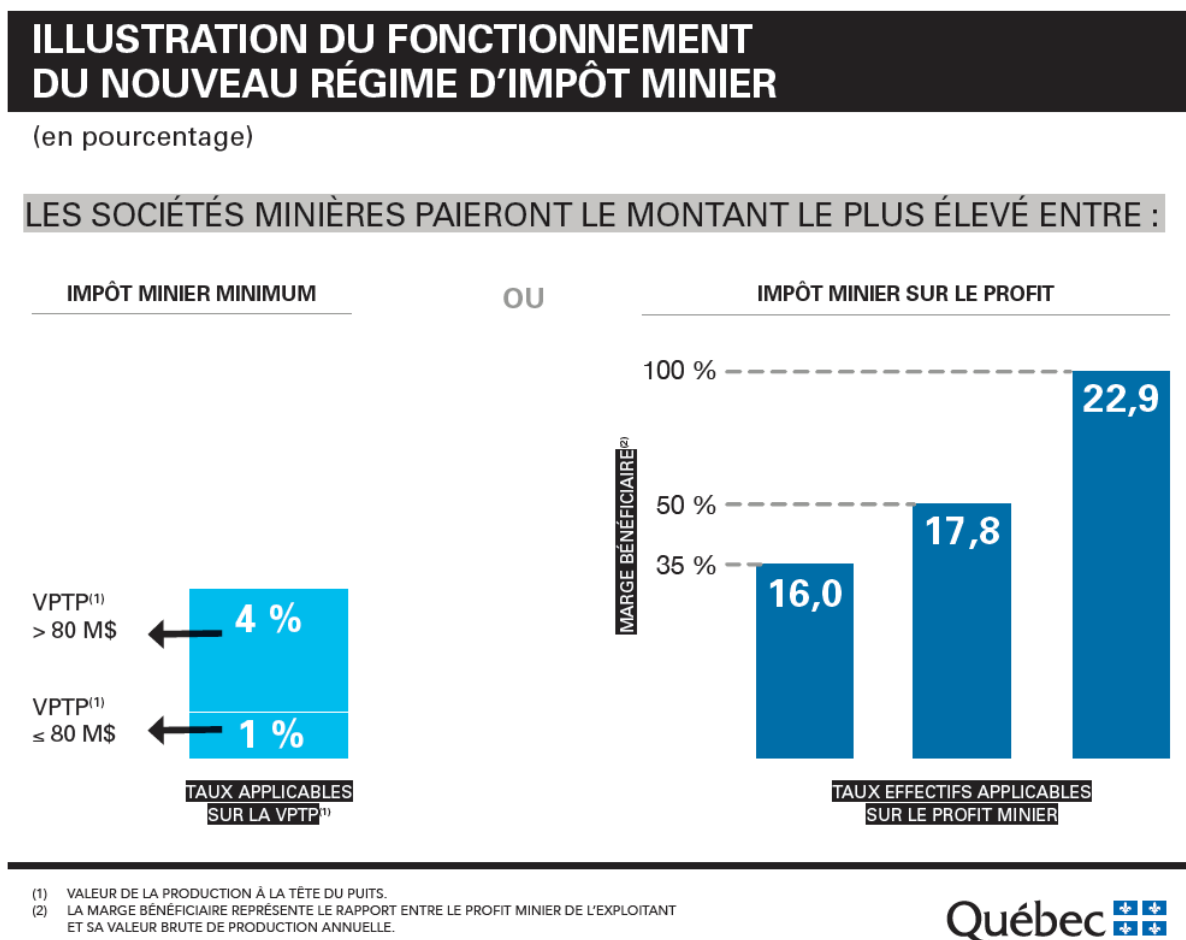
Chaque province et territoire a son propre régime d'impôt minier. Le taux d'imposition net provincial sur les profits miniers varie entre 10 et 22,9%. En ajoutant le taux net fédéral de 15%, le taux d'imposition net canadien varie entre 25 et 37,9% pour les sociétés minières. Par contre, comme au fédéral, une panoplie d'outils fiscaux sont à la portée des sociétés minières, ce qui leur permet d'avoir des taux d'imposition effectifs provinciaux très faibles ou nuls dans certains cas. Dans le cadre de ce travail, nous ne pourrions nous attarder aux conditions de l'ensemble des provinces et des territoires. Nous nous concentrerons donc sur les conditions fiscales du Québec, étant donné que ce travail de recherche est fait au sein d'une université québécoise.

Un nouveau régime d'impôt minier est en vigueur au Québec depuis 2014. Ce nouveau régime est un système d'imposition hybride, constitué d'un impôt minimum et d'un impôt sur les bénéfices. Selon ce régime, les sociétés minières paient le montant le plus élevé entre l'impôt minier minimum ou l'impôt minier sur les bénéfices. L'impôt minier minimum est un impôt marginal qui correspond à 1% de la valeur de la production à la tête de puits (VPTP) pour une VPTP inférieure à 80 M\$ et à 4% pour une VPTP supérieure à 80 M\$. Pour ce qui est du taux



marginal d'imposition sur les bénéfices miniers, il varie en fonction de la marge bénéficiaire de la société. Ce taux est de 16% pour une marge bénéficiaire inférieure à 35%, de 17,8% pour une marge bénéficiaire comprise entre 35 et 50% et de 22,9% pour une marge bénéficiaire de plus de 50%. Il s'agit donc d'un système hybride progressif. Le graphique ci-dessous illustre le fonctionnement de ce nouveau régime minier.

Figure 1. Illustration du fonctionnement du régime d'impôt minier québécois



Source : *Un nouveau régime minier équitable pour tous*<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Gouvernement du Québec, « Un nouveau régime d'impôt minier équitable pour tous », 2013. p.8

On constate que pour le calcul de l'impôt minier minimum, la valeur de la production à la tête du puits (VPTP) est une notion clé. Une explication du calcul de cette valeur se trouve au tableau présenté ci-dessous.

Tableau I. Calcul de la valeur de la production à la tête du puits (VPTP)

<p>Afin que l'impôt minier minimum soit calculé sur une valeur qui se rapproche de la valeur du minerai à la tête du puits, les dépenses engagées par l'exploitant à partir du premier site d'accumulation de la substance minérale après sa sortie de la mine seront déduites de la valeur brute de la production annuelle relative à la mine.</p> <p>Le calcul de la valeur de la production à la tête du puits à l'égard d'une mine peut être illustré comme suit.</p> <p><b>Calcul de la valeur de la production à la tête du puits à l'égard d'une mine</b></p> <hr/> <p>Valeur brute de la production annuelle relative à la mine</p> <p><b>Moins :</b></p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"><li>- Dépenses engagées pour la réalisation de la valeur brute de la production annuelle à l'égard de la mine qui se rapportent :<ul style="list-style-type: none"><li>▪ aux activités de concassage, de broyage, de tamisage, de traitement<sup>(1)</sup>, de manutention, de transport et d'entreposage de la substance minérale provenant de la mine, à partir de son premier site d'accumulation après sa sortie de la mine;</li><li>▪ aux activités de commercialisation de la substance minérale.</li></ul></li><li>- Dépenses générales et administratives qui se rapportent aux activités ci-dessus;</li><li>- Allocation pour amortissement des biens utilisés dans les activités d'exploitation minière à partir du premier site d'accumulation de la substance minérale après sa sortie de la mine;</li><li>- Allocation pour traitement<sup>(1)</sup>.</li></ul> <hr/> <p>= Valeur de la production à la tête du puits à l'égard de la mine<sup>(2)</sup></p> <hr/> <p>(1) Le terme « traitement » peut comprendre certaines activités de transformation. (2) La valeur de la production à la tête du puits à l'égard de la mine ne pourra en aucun cas être inférieure à 10 % de la valeur brute de la production annuelle relative à la mine.</p>
---

Source : *Un nouveau régime minier équitable pour tous*<sup>52</sup>

L'objectif de l'utilisation de la VPTP pour le calcul de l'impôt minier minimum est de restreindre les dépenses déductibles pour les sociétés minières. Par contre, cette notion me semble vague, car elle peut laisser place à plusieurs interprétations. Par exemple, il semble que

---

<sup>52</sup> Ibid. p. 10

de nombreuses déductions pourraient entrer dans la section « Dépenses générales et administratives qui se rapportent aux activités ci-dessus » et il peut être difficile de délimiter ce qui ne peut être inclus dans ce groupe de dépenses. Au même titre qu'un système d'imposition sur les bénéfices, l'utilisation de la VPTP semble donc également vulnérable aux manipulations comptables en raison de la souplesse associée au calcul de la VPTP. J'identifie cela comme une faiblesse du système existant et ce point sera discuté un peu plus loin.

Un autre changement important associé au nouveau régime d'impôt des sociétés minières était qu'à partir de 2014, la divulgation des cotisations des impôts des différentes sociétés minières qui mènent des activités extractives au Québec était obligatoire de même que disponible pour consultation sur le site du Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles du Québec. Il s'agissait d'une grande avancée pour la transparence financière, car le public avait finalement accès aux cotisations versées par chaque société minière au gouvernement québécois. Par contre, les sociétés minières se sont opposées à cette réforme et ont fait pression pour éliminer cette réglementation. La raison avancée par la présidente-directrice de l'Association minière du Québec (AMQ) était que la divulgation de ces informations causait des préjudices à certaines sociétés minières, car ces informations les désavantageaient par rapport aux compagnies concurrentes<sup>53</sup>. En 2015, le gouvernement Couillard a fait adopter le projet de loi 28 qui permettait aux sociétés minières de ne pas dévoiler les montants des impôts payés. Il s'agissait d'un recul important pour la transparence financière et la justice fiscale.

Maintenant que le nouveau régime d'impôt minier québécois a été présenté, quels sont les types de dépenses gouvernementales provinciales associés directement au secteur minier? Au même titre qu'au fédéral, le gouvernement provincial a des dépenses fiscales, des dépenses par programmes et des dépenses directes. Encore une fois, une partie de ces dépenses sont fournies par le gouvernement québécois et une partie n'est pas disponible pour la consultation

---

<sup>53</sup> Radio-Canada, « Transparence des minières : vers un assouplissement des règles | ICI.Radio-Canada.ca », 2015, <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/704659/quebec-transparence-industrie-miniere>.

publique. Le tableau VII qui se trouve en annexe présente les différents types de dépenses du gouvernement québécois pour l'industrie extractive.

Comme au fédéral, le gouvernement québécois procède parfois à des financements partiels ou totaux d'infrastructures utilisées spécifiquement par le secteur minier. Ceci constitue un autre type de dépenses de la part du gouvernement dans le secteur minier. Finalement, la tarification préférentielle de l'électricité (tarif L) pour les compagnies exploitant au Québec constitue une autre dépense non négligeable de la part du gouvernement, car les mines, principalement celles produisant de l'or et du fer, sont de grandes consommatrices d'énergie électrique.

### **3.3.2 Faiblesses des conditions québécoises**

J'identifie trois faiblesses importantes du nouveau régime d'impôt minier québécois. La première concerne l'impôt minier minimum. L'impôt minier minimum a été instauré pour obliger toutes les sociétés minières qui exploitent des ressources minérales au Québec à contribuer au trésor public. Mais dans bien des cas, il ne s'agit pas d'un gain net pour la société, car les sociétés minières peuvent déduire l'impôt minier minimum de l'impôt sur les bénéfices pour une année postérieure. En effet, l'impôt minier minimum sera un gain net pour la société uniquement dans le cas où la société minière ne paiera jamais d'impôt sur les bénéfices.

La deuxième faiblesse concerne la notion de VPTP. Comme mentionné plus haut, cette notion me semble vague et me semble ainsi vulnérable aux manipulations comptables. Des réductions abusives peuvent ainsi possiblement être utilisées par les sociétés minières et les vérifications par les autorités fiscales peuvent être ardues en raison de la souplesse du calcul de la VPTP.

La troisième faiblesse est le manque de transparence du régime. D'une part, plusieurs dépenses gouvernementales associées au secteur minier ne sont pas fournies par le gouvernement et d'autre part, les valeurs des impôts versés par les sociétés minières ne sont plus accessibles au public. Un problème de transparence financière est associé à la non-disponibilité de ces dépenses.

### **3.4 Inciter l'investissement privé dans le secteur minier**

Certaines des dépenses publiques fédérales et provinciales associées au secteur minier ont la particularité d'encourager les investissements privés spécifiquement dans le secteur minier. Comment cela opère-t-il?

Pour financer leurs projets, les sociétés minières ont normalement deux options de financement. Ils peuvent contracter des prêts ou émettre des actions de société. L'avantage principal du prêt est que, contrairement à l'émission d'actions, il ne crée pas de dilution des actions en circulation. En effet, l'émission de nouvelles actions fait en sorte que chacune des actions représente un pourcentage plus faible de la compagnie puisque l'émission d'actions fait augmenter le nombre total d'actions de la compagnie. Par contre, bien qu'elles créent une dilution des actions en circulation, les émissions d'actions comportent plusieurs avantages. Premièrement, elles permettent un partage du risque entre les actionnaires. Deuxièmement, la compagnie n'a pas besoin de payer d'intérêt pour ce type de financement contrairement à un emprunt et elle peut également faire le choix de ne pas verser de dividende aux actionnaires. Un troisième avantage important des émissions d'actions pour les sociétés minières canadiennes découle de certaines dépenses fiscales fédérales et provinciales discutées précédemment (§3.2 et §3.3). Par exemple, les actions accréditatives constituent un incitatif majeur à investir spécifiquement dans le secteur minier. « Une action accréditative est un titre émis par une société

de ressources qui renonce à déduire ses frais d'exploration en faveur d'un investisseur<sup>54</sup>.» L'idée des actions accréditatives est de transférer les déductions fiscales des sociétés minières qui n'ont pas encore de bénéfices aux actionnaires de la compagnie. Ainsi, dans ce contexte, la société minière perd le droit de déduire ses frais d'exploration, mais par contre, elle devient plus attrayante pour les investisseurs, car le coût net de ces actions diminue substantiellement. Il s'agit donc d'un contexte avantageux pour la société minière et pour l'investisseur. En effet, pour la société minière, elle reçoit plus de financement et elle n'est pas désavantagée par l'absence de déduction, car lorsqu'elle se qualifie comme action accréditative, elle ne réalise normalement pas de bénéfice. L'investisseur, quant à lui, obtient des actions à un coût net bien inférieur à la valeur marchande des actions. Le gouvernement fédéral ainsi que le gouvernement québécois contribuent au programme d'actions accréditatives. L'avantage pour l'investisseur peut être substantiel. Par exemple, au Québec pour l'année d'imposition 2016, le coût net après impôts par tranche de 1 000\$ d'actions accréditatives s'élevait à seulement 306,78\$ lorsque le particulier a atteint le taux marginal d'imposition le plus élevé<sup>55</sup>.

À mon avis, ces dépenses gouvernementales qui incitent les investisseurs privés à placer leurs capitaux spécifiquement dans le secteur minier pourraient également être ajoutées à la liste des faiblesses des conditions fiscales fédérales et provinciales. En effet, les crédits fiscaux fédéraux et provinciaux qui rendent les investissements miniers plus attrayants peuvent causer un surinvestissement dans le secteur minier par rapport aux autres secteurs économiques. Cet argument s'appuie sur le fait que les actions accréditatives nuisent à la neutralité des investissements, car elles rendent les actions des compagnies qui peuvent participer à ce programme beaucoup plus attrayantes que les actions des autres compagnies. Les actions accréditatives ont donc un effet sur l'établissement des priorités des investissements de la part des investisseurs. Par exemple, un investisseur pourrait être enclin à investir dans une compagnie d'énergie solaire, mais déciderait plutôt d'investir dans une compagnie minière qui se qualifie

---

<sup>54</sup> Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, « MERN - Actions accréditatives », consulté le 5 août 2017, <http://mern.gouv.qc.ca/mines/fiscalite/fiscalite-mesures-actions.jsp>.

<sup>55</sup> Ibid.

comme action accréditive puisque le coût net de son investissement est bien moindre pour l'investissement minier grâce aux avantages fiscaux qui y sont associés. Ainsi, cette politique fiscale influence les comportements des investisseurs et ne respecte donc pas le critère de la neutralité fiscale. En effet, le critère de neutralité fiscale soutient que les politiques fiscales ne doivent pas avoir comme effet d'exercer une pression sur les acteurs économiques pour les inciter à une action ou à une abstention quelconque<sup>56</sup>.

### **3.5 Est-ce que la société québécoise profite vraiment du développement minier?**

Il n'est pas aisé de déterminer si la société profite de l'industrie extractive. Entre autres, pour qu'une étude sur le sujet soit complète, elle devrait prendre en considération non seulement les dimensions économiques et fiscales, mais également les dimensions sociales et environnementales. Les conséquences environnementales et sociales de l'industrie minière pour la société sont bien réelles et bien qu'il existe une littérature sur l'évaluation des biens intangibles, comme les aspects environnementaux, je me concentre ici sur les aspects fiscaux et économiques de l'industrie extractive. Je tente ainsi de déterminer s'il y a un avantage économique net pour la société québécoise d'exploiter les ressources naturelles dans les conditions actuelles. Si l'industrie extractive ne produit pas de bénéfices économiques pour la société, il est difficilement justifiable de supporter cette industrie avec des fonds publics puisque l'aspect économique semble être le seul avantage. Si cette industrie génère des bénéfices économiques pour la société, une étude éventuelle devrait démontrer que les bénéfices économiques sont supérieurs aux coûts environnementaux et sociaux associés à cette industrie.

---

<sup>56</sup> The free Dictionary, «Definition of Fiscal Neutrality», consulté le 9 août 2017, <http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/Fiscal+Neutrality>.

Pour tenter de déterminer si la société québécoise profite économiquement du secteur minier, je présente les conclusions de deux études qui portent sur cette question. Nous constaterons des divergences importantes entre les conclusions de ces deux études. Je discuterai par la suite des raisons qui peuvent expliquer ces divergences.

On note d'emblée que les périodes de références utilisées dans le cadre des deux études sont antérieures au nouveau régime d'impôt minier québécois. Aucune étude de retombées économiques sur une période de plusieurs années n'existe encore pour le nouveau régime. Cela s'explique par le fait que le nouveau régime est en place depuis 2014 et que les données nécessaires pour faire ce type d'étude sont publiées avec un délai de 2 ou 3 ans. Par contre, on note que les changements apportés au nouveau régime minier québécois n'ont probablement pas d'impact majeur sur les finances publiques, et ce pour deux raisons. La première étant que, comme mentionné auparavant, l'impôt minier minimum du nouveau régime peut être déduit de l'impôt sur les bénéfices dans une année postérieure. Par exemple, une compagnie qui paie 10 M\$ d'impôt minier minimum en 2016 et qui devrait payer 30 M\$ en impôt sur les bénéfices en 2017 peut déduire les 10 M\$ d'impôt minier minimum de 2016 du 30 M\$ d'impôt sur les bénéfices de 2017. Ainsi, l'impôt minier minimum n'est pas un gain net pour la société, car il est redonné à la société minière sous forme de crédit d'impôt lorsque cette dernière commence à payer des impôts sur les bénéfices. La deuxième raison qui me fait croire que le nouveau régime n'a pas un grand impact sur les finances publiques est que le taux d'imposition sur les bénéfices est de 16%, soit le même que pour l'ancien régime, pour une marge bénéficiaire de 35% et que la plupart des sociétés minières déclarent une marge bénéficiaire inférieure à 35%. Ainsi, on peut supposer que les conclusions des deux études présentées auraient été semblables avec les conditions du nouveau régime d'impôt minier québécois. Lorsque les données seront disponibles, il serait évidemment recommandé d'effectuer de nouvelles études de retombées économiques pour avoir l'heure juste sur la rentabilité du secteur minier pour la société.



### **3.5.1 Rapport IRIS : le secteur minier ne profite pas à la société**

En 2010, la chercheuse Laura Handal a publié un rapport de recherche intitulé *Le soutien à l'industrie minière : Quels bénéfices pour les contribuables?*<sup>57</sup> Dans ce rapport de recherche détaillé, Handal prend en considération les facteurs économiques, environnementaux et sociaux pour déterminer si la société profite de l'industrie extractive. Comme spécifié précédemment, dans le cadre de ce travail, j'utiliserai uniquement les dépenses-retombées en matière de contributions du secteur aux finances publiques.

Handal arrive à la conclusion que le ratio dépenses-retombées pour le secteur minier québécois est de 1,5, ce qui implique que le secteur des mines métallifères coûte 50% plus cher à la collectivité qu'il ne rapporte en impôts et en redevances<sup>58</sup>. Ainsi, selon ce rapport de recherche qui porte sur la période de référence de 2001 à 2007, la société ne profite pas du secteur minier. Au contraire, ce secteur implique plus de dépenses que de retombées pour le peuple québécois.

### **3.5.2 Rapport du ministère des Finances du Québec : le secteur minier profite à la société**

En 2015 le ministère des Finances du Québec a publié un rapport intitulé *Retombées économiques et fiscales du secteur minier Québécois*<sup>59</sup>. Ce rapport porte sur la période de référence de 2000 à 2011. La période d'analyse se termine à l'année 2011 inclusivement, soit la

---

<sup>57</sup> Handal, *Le soutien à l'industrie minière: Quels bénéfices pour les contribuables?*

<sup>58</sup> Ibid. p.3

<sup>59</sup> Ministère des Finances du Québec, « Retombées économiques et fiscales du secteur minier québécois », 2015.

dernière année disponible pour laquelle les données réelles sur la fiscalité des entreprises étaient complètes.

Selon ce rapport, la société québécoise profiterait largement du secteur minier. En effet, le rapport conclut que le secteur minier a généré un revenu net de près de 3,7 milliards de dollars pour la période de 2000 à 2011<sup>60</sup>. Par contre, on note une faiblesse majeure à cette conclusion : les dépenses du gouvernement du Québec pour la période sont évaluées à 2 milliards de dollars alors que le rapport affirme que plusieurs autres dépenses importantes du gouvernement ne sont pas incluses dans leur évaluation. En effet, seules les dépenses du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles ont été prises en compte dans leur évaluation<sup>61</sup> tandis que plusieurs autres dépenses gouvernementales pour le secteur minier sont faites à partir du ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations, d'Investissement Québec, de l'Institut national des mines et des diverses chaires de recherche.

Il semble donc incohérent de conclure que le revenu net du secteur minier pour la société est de 3,7 milliards pour la période. En effet, plusieurs dépenses du gouvernement sont absentes de l'évaluation alors que les revenus associés au secteur minier pour la société semblent largement évalués dans leurs calculs, comme nous le verrons dans la discussion qui suit.

### **3.5.3 Comparaisons des études et discussions**

Comment expliquer que l'étude de l'IRIS conclut que le secteur minier est une dépense pour la société québécoise alors que le rapport du ministère des Finances soutient que ce secteur profite largement à la société? Ceci peut s'expliquer par différentes raisons. Je présenterai ici quatre raisons qui peuvent expliquer cet écart.

---

<sup>60</sup> Ibid. p.43

<sup>61</sup> Ibid. p.43

Premièrement, les périodes de référence ne sont pas les mêmes pour les deux études. En effet, dans le cas de la recherche d'Handal, la période de référence est de 2001 à 2007 alors qu'elle est de 2000 à 2011 dans le cas du ministère des Finances. Une différence dans les périodes de référence pourrait être insignifiante pour ce type d'étude pour un secteur non cyclique, mais ce n'est pas le cas du secteur minier. En effet, étant donné la nature hautement cyclique de l'industrie minière, la profitabilité varie énormément dans le temps et ainsi, les bénéfices pour les minières et pour la société varient également. La profitabilité de l'exploitation minière dépend principalement des prix des métaux et ils fluctuent constamment dans le temps en fonction de l'offre et la demande. Une partie importante des revenus totaux associés au secteur minier pour la période de référence du ministère provient principalement des deux dernières années de la période de référence, soient les années 2010 et 2011. On note que ces deux années correspondaient à un indice des prix mondiaux des métaux du Québec supérieur à 100, soit une valeur historiquement très élevée. Tel qu'on peut l'observer sur la figure 2 présentée en annexe, l'indice était au plus haut de la période lors de ces deux années. L'explication de l'indice des prix mondiaux des métaux du Québec se trouve au tableau VIII, présenté également en annexe. Ainsi, la première raison qui peut expliquer en partie la divergence des conclusions est que les années 2010 et 2011 font partie uniquement de la période de référence du rapport du ministère et que ces deux années ont été exceptionnellement profitables pour le secteur minier et qu'ainsi, la contribution pour la société a été beaucoup plus grande. En excluant les années 2010 et 2011 de la période de référence de l'étude du ministère, la conclusion de ce rapport ne serait possiblement pas la même.

Une deuxième raison majeure qui peut expliquer la divergence de conclusion entre les deux études est le fait que le ministère des Finances comptabilise l'impôt payé par les travailleurs du secteur minier comme des revenus provenant du secteur minier, ce qui n'est pas le cas dans la recherche d'Handal. À ce sujet, il me semble injustifiable d'inclure la totalité de l'impôt payé par les salariés du secteur minier comme des revenus provenant directement du secteur minier, car un pourcentage important des employés pourrait certainement travailler dans un autre domaine s'il n'y avait pas d'activité minière au Québec. En effet, les ingénieurs, les

comptables, les opérateurs de machinerie, etc. pourraient en grande partie se trouver un emploi dans un autre secteur. Il me semble donc inapproprié d'inclure la totalité de ces revenus dans le calcul des retombées économiques issues du secteur minier pour la société. Seule une partie de ces revenus devrait être incluse dans les retombées économiques issues du secteur minier, soit la partie des impôts payés par les employés qui ne seraient pas en mesure de se trouver un autre emploi s'il n'y avait pas d'activité minière au Québec. Dans le but de comparer les deux études en question, nous allons soustraire complètement des retombées du secteur minier les revenus provenant des impôts payés par les employés de ce secteur, comme le fait Handal, bien que je sois conscient qu'une partie de ces revenus est justifiable dans le calcul. Ces revenus pour la période sont évalués à 1,1 G\$. En les soustrayant du revenu net de la période, le revenu net est maintenant de 2,6 G\$

Troisièmement, dans le rapport du ministère, les investissements faits par les sociétés minières sont considérés comme des revenus pour la société, ce qui n'est pas le cas pour le rapport d'Handal. Il me semble également injustifiable d'inclure l'ensemble des investissements du secteur minier comme des revenus pour la société, car un pourcentage important des capitaux qui sont investis dans le secteur minier pourrait certainement être investi dans un autre secteur s'il n'y avait pas d'industrie extractive au Québec. Ces investissements pour la période sont approximativement de 900 millions. En les soustrayant également du revenu net, le revenu net pour la période est maintenant de 1,7 G\$.

Finalement, des retombées fiscales issues des activités indirectes du secteur minier ont été comptabilisées comme des revenus du secteur minier. Ces retombées fiscales indirectes proviennent des fournisseurs en biens et services pour les activités d'exploration et d'exploitation minières. Il est également contestable d'inclure la totalité de ces retombées comme des revenus du secteur minier pour la société, car ces fournisseurs en biens et services pourraient en grande partie travailler dans un autre secteur s'il n'y avait pas d'activités minières au Québec. Ces retombées ne sont pas incluses dans la recherche d'Handal et dans le but de comparer les deux études, je vais également les soustraire du revenu net calculé par le ministère,

bien qu'une partie (et non la totalité) de ces retombées fiscales puisse être justifiée comme des revenus issus du secteur minier. Pour le rapport du ministère, ces retombées totalisent 1,1 G\$ pour la période. En soustrayant également ce montant du revenu net, le revenu net est maintenant de 600 M\$ pour la période au lieu du 3,7 G\$ avancé par l'étude du ministère.

Les quatre raisons présentées permettent d'expliquer en partie les divergences de conclusions entre les deux études. En plus de l'influence des périodes de référence, on constate que le revenu net pour la société est largement diminué (600 M\$ au lieu de 3,7 G\$) si nous éliminons certaines contributions du secteur minier qui peuvent être contestables dans le rapport du ministère. Il reste tout de même que les conclusions entre les deux rapports sont différentes et que nous avons toujours des doutes sur la rentabilité du secteur minier pour la société québécoise. Entre autres, cette rentabilité dépend-elle principalement des cycles des prix des métaux? Devrions-nous réaliser des études de retombées économiques sur plusieurs décennies pour déterminer la rentabilité en tenant compte des hauts et des bas de ce secteur?

### 3.6 Exemples de cas

Comme discuté au point §3.3, suite aux changements apportés par le nouveau régime d'impôt minier québécois, les sociétés minières exploitant au Québec ont été tenues de publier certaines informations sur leurs exploitations et leurs contributions au trésor public pour les années 2014<sup>62</sup> et 2015<sup>63</sup>. Les données suivantes des sociétés minières pour ces deux années sont en effet disponibles au public : Quantité vendue, valeur de la production à la tête de puits et droits versés au gouvernement provincial. À partir de ces données, je vais analyser la situation fiscale provinciale de deux compagnies, soit celle d'*Arcelormittal* et d'*Agnico Eagle*. J'ai choisi

---

<sup>62</sup> Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, « Quantité, valeur de la production à la tête du puits et droits versés par les sociétés minières - Année 2014 », 2015.

<sup>63</sup> Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, « Quantité, valeur de la production à la tête du puits et droits versés par les sociétés minières - Année 2015 », 2016.

ces deux compagnies, car elles représentent les deux marchés les plus importants des sociétés minières qui ont des activités au Québec, soit le fer et l'or. En effet, le fer et l'or représentent environ 80% de la valeur de la production minière totale du Québec.

### 3.6.1 Arcelormittal exploitation minière Canada S.E.N.C

Le fer est un des principaux produits d'exportation du Québec<sup>64</sup> et *Arcelormittal exploitation minière Canada S.E.N.C* est de loin le plus gros exploitant de minerais de fer au Québec. Cette compagnie produit environ 25 millions de tonnes de concentré de fer par année à partir de ses activités minières québécoises. En considérant le prix du fer actuel, la valeur annuelle des ventes est d'environ 2 milliards \$. Bien que cette compagnie ne soit pas très connue du public, il s'agit d'une des compagnies les plus importantes au Québec en termes de valeur de vente. Je vais analyser la situation d'*Arcelormittal* pour les deux années dont nous disposons les données.

#### *Arcelormittal – 2014*

Selon les calculs faits à partir des données disponibles pour 2014 et de mon estimation, *Arcelormittal* a payé beaucoup moins que ce qu'elle aurait dû payer compte tenu du régime d'impôt minier en place. L'ensemble des données était disponible pour les calculs à l'exception du coût de production. En effet, ce coût de production est gardé confidentiel, donc j'ai dû l'estimer. Par contre, comme expliqué plus loin en note de bas de page, j'ai de bonnes raisons de croire qu'il n'est pas supérieur à mon estimation. Voici donc les données et les calculs pour l'année 2014 (en dollar US) :

---

<sup>64</sup> Institut de la statistique du Québec, « Exportations, principaux produits, Québec, mai 2017 », consulté le 5 août 2017, <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/commerce-exterieur/exp1008.htm>.

Production totale : 22,7 M de tonne

Prix moyen de la tonne de fer pour l'année 2014 : 97 \$

Coût de production estimé<sup>65</sup> : 43 \$ /tonne

Bénéfices avant impôt pour l'année 2015 :  $(97-43) \times 22,7 \text{ M} = 1225,8 \text{ M\$}$

Impôt qui a été versé au gouvernement québécois : 23,2 M\$ (ce qui équivaut à 1,9% des bénéfices estimés)

Impôt attendu selon le régime en vigueur<sup>66</sup> : 280,7 M\$

Écart entre impôt attendu et impôt versé:  $280,7 \text{ M\$} - 23,2 \text{ M\$} = 257,5 \text{ M\$}$

Impôt qui a été versé au gouvernement québécois/ Impôt attendu selon le régime en vigueur =  $23,2 \text{ M}/280,7 \text{ M} = 8,3\%$

### *Arcelormittal – 2015*

Selon les calculs faits à partir des données disponibles pour 2015 et de mon estimation, *Arcelormittal* a également payé beaucoup moins que ce qu'elle aurait dû payer. Par contre, la différence est moins importante en 2015 qu'en 2014 puisque le prix du concentré de fer était inférieur en 2015. Voici donc les données et les calculs pour l'année 2015 (en dollar US):

---

<sup>65</sup> Cette donnée doit être estimée, car elle est tenue confidentielle par *Arcelormittal*. Pour l'estimer, je suppose que le coût de production n'est pas supérieur à 43\$, car ils ont poursuivi la production en 2015 alors que le prix du fer était de 43\$/tonne. Je suppose ainsi que si le prix du fer était moindre que leur coût de production, ils auraient suspendu la production, comme cela s'est déjà produit dans le passé.

<sup>66</sup> Ce montant correspond à 22,9% des bénéfices, car la marge bénéficiaire pour 2014 est plus grande que 50%. La marge bénéficiaire est en effet de 56%, soit  $(97-43)/97$ .

Production totale : 25,2 M de tonne

Prix moyen de la tonne de fer pour l'année 2015 : 55 \$

Coût de production estimé : 43 \$/tonne

Bénéfices avant impôt pour l'année 2015 :  $(55-43) \times 25,2 \text{ M} = 302,4 \text{ M\$}$

Impôt qui a été versé au gouvernement québécois : 11,9 M\$ (ce qui équivaut à 3,9% des bénéfices estimés)

Impôt attendu selon le régime en vigueur<sup>67</sup> : 48,4 M\$

Écart entre impôt attendu et impôt versé:  $48,4 \text{ M\$} - 11,9 \text{ M\$} = 36,5 \text{ M\$}$

Impôt qui a été versé au gouvernement québécois/ Impôt attendu selon le régime en vigueur =  $11,9 \text{ M}/48,4 \text{ M} = 24,6\%$

On voit que pour les deux années dont les données sont disponibles, l'impôt versé par *Arcelormittal* est largement inférieur à ce que j'ai calculé à partir des données disponibles, de mon estimation du coût de production et des conditions du régime d'impôt minier québécois. Comment expliquer cet important écart? Je vois trois scénarios possibles. Le premier est que le coût de production réel d'*Arcelormittal* est beaucoup plus élevé que le coût de production estimé et que, pour une raison qui m'est inconnue, *Arcelormittal* continue la production même lorsque le prix de vente est inférieur au prix de production. Le deuxième scénario est qu'*Arcelormittal* avait droit à d'importantes déductions fiscales pour ces deux années et leur contribution a pu être largement réduite tout en étant conforme au régime. Le troisième scénario possible est que, d'une manière injustifiable, *Arcelormittal* a contribué moins que ce qu'elle devait contribuer et le gouvernement n'a pas fait les vérifications appropriées.

---

<sup>67</sup> Ce montant correspond à 16,0% des bénéfices, car la marge bénéficiaire pour 2015 est inférieure à 35%. La marge bénéficiaire est en effet de 22%, soit  $(55-43)/55$ .



Les deux derniers scénarios présentés sont problématiques d'un point de vue de la justice fiscale. Dans le cas du deuxième scénario, les déductions sont si importantes que le *Principe de différence* pourrait difficilement être respecté dans ce contexte. En effet, *Arcelormittal* aurait pu réduire sa contribution fiscale d'environ 92% et 75% respectivement pour les années 2014 et 2015 alors qu'il s'agit d'une société minière considérée comme une « *major* », c'est-à-dire une société bien établie et bien nantie qui a, en théorie, beaucoup moins de dépenses admissibles aux déductions fiscales que les sociétés dites « *juniors* ». Dans ce cas, le régime fiscal serait inadéquat et devrait être remis en question. Dans le troisième scénario, *Arcelormittal* ne se serait pas conformé au régime d'impôt minier et les vérifications de la part du gouvernement auraient été absentes ou défailtantes. Dans ce cas, la loi ne serait pas respectée et le pouvoir judiciaire de l'État devrait être remis en question.

### 3.6.2 Agnico Eagle Mines Limited

*Agnico Eagle Mines Limited* est un des plus gros producteurs d'or du Québec. Cette compagnie produit environ 500 000 onces d'or par année à partir de ses opérations québécoises<sup>68</sup>. La valeur des ventes annuelles est d'environ 800 M\$, en considérant le prix de l'or actuel. L'analyse de la situation fiscale d'*Agnico Eagle* a été faite de la même manière que celle d'*Arcelormittal*. Par contre, dans le cas d'*Agnico Eagle*, je n'ai pas eu à estimer le coût de production. J'ai plutôt utilisé pour les calculs les coûts moyens de production fournis par *Agnico Eagle* dans leurs rapports financiers annuels. Voici les données et les calculs pour ces deux années (en dollars US):

---

<sup>68</sup> D'autres métaux (argent, zinc et cuivre) sont exploités par *Agnico Eagle* au Québec. Par contre, dans le cadre de cette recherche, l'exploitation de l'or uniquement est considérée, car la valeur de l'exploitation des autres métaux est considérée négligeable par rapport à celle de l'or.

*Agnico Eagle - 2014*

Production totale : 398 000 onces d'or

Prix moyen de l'once d'or l'année 2014 : 1266 \$

Coût de production : 660 \$/once

Bénéfices avant impôt pour l'année 2014 :  $(1266-660) \times 398\ 000 = 241,1$  M\$

Impôt qui a été versé au gouvernement québécois : 14,5 M\$ (ce qui équivaut à 6,0% des bénéfices estimés)

Impôt attendu selon le régime en vigueur<sup>69</sup> : 42,9 M\$

Écart entre impôt attendu et impôt versé:  $42,9\ \text{M}\$ - 14,5\ \text{M}\$ = 28,4\ \text{M}\$$

Impôt qui a été versé au gouvernement québécois/ Impôt attendu selon le régime en vigueur =  $14,5\ \text{M}/42,9\ \text{M} = 33,8\%$

*Agnico Eagle - 2015*

Production totale : 478 000 onces d'or

Prix moyen de l'once d'or l'année 2015 : 1160 \$

Coût de production : 578 \$/once

Bénéfices avant impôt pour l'année 2015 :  $(1160-578) \times 478\ 000 = 278,2$  M\$

Impôt qui a été versé au gouvernement québécois : 15,9 M\$ (ce qui équivaut à 5,7% des bénéfices estimés)

---

<sup>69</sup> Ce montant correspond à 17,8% des bénéfices, car la marge bénéficiaire pour 2014 est de 48%, soit  $(1266-660)/1266$ .

Impôt attendu selon le régime en vigueur<sup>70</sup> : 63,7 M\$

Écart entre impôt attendu et impôt versé: 63,7 M\$ – 15,9 M\$ = 47,8 M\$

Impôt qui a été versé au gouvernement québécois/ Impôt attendu selon le régime en vigueur =  
15,9 M/63,7 M = 25,0%

Pour *Agnico Eagle*, il semble donc que pour les années 2014 et 2015, leurs contributions soient inférieures à ce que l'on pourrait s'attendre compte tenu du régime d'impôt minier actuel. En effet, la réduction est d'environ 66% pour 2014 et 75% pour 2015. En supposant que les coûts de productions fournies par la compagnie sont bons, les écarts peuvent possiblement être expliqués par les deux derniers scénarios discutés précédemment pour le cas d'*Arcelormittal*. Ainsi, soit la compagnie avait droit à un ensemble de crédits et de déductions, soit elle ne s'est pas conformée au régime en place et il n'y a pas eu de vérification appropriée. Pour les mêmes raisons évoquées pour le cas d'*Arcelormittal*, ces deux scénarios me semblent également problématiques d'un point de vue de la justice fiscale.

Ainsi, ces deux études de cas permettent de constater l'ampleur des allègements fiscaux obtenus par les sociétés minières et nous amènent à nous questionner sur les raisons et la légitimité de ces derniers. À partir du régime d'impôt actuel et des informations dont nous disposons, des doutes persistent. Les règles du régime actuel sont-elles inadéquates ou simplement non respectées (§2.3.1)? La prochaine section proposera des recommandations afin d'exiger et de mieux contrôler les contributions de la part des sociétés minières.

---

<sup>70</sup> Ce montant correspond à 22,9% des bénéfices, car la marge bénéficiaire pour 2015 est de 50%, soit (1160-578)/1160.

## **Section 4 : Recommandations de changements institutionnels**

Cette section vise à proposer des recommandations de changements institutionnels pour atténuer certaines faiblesses associées au régime d'impôt minier canadien. Comme spécifié en introduction, ces recommandations concernent principalement le cas des sociétés minières qui exploitent des ressources minérales canadiennes.

Premièrement, un meilleur système de contrôle des quantités produites et des bénéfices est proposé. Deuxièmement, une diminution des dépenses publiques dans le secteur minier est suggérée. Troisièmement, je présente les lignes directrices d'un nouveau régime minier qui serait plus en accord avec les principes de justice fiscale identifiés. Finalement, des réponses à l'opposition principale aux réformes du régime minier sont présentées.

### **4.1 Contrôles des quantités produites et des bénéfices**

Si nous décidons de maintenir le régime d'impôt minier actuel, il semble essentiel d'avoir des contrôles efficaces des quantités produites et des bénéfices déclarés, en plus d'avoir une transparence à ce niveau. En effet, sans contrôle approprié, le régime en place n'a pas de crédibilité, car il repose principalement sur la déclaration des bénéfices des sociétés minières et dans les conditions actuelles, ces déclarations sont vulnérables aux manipulations comptables. Ainsi, en plus d'exiger aux compagnies minières de rendre publiques leurs données, un système de contrôles fiable devrait être mis en place pour valider les quantités produites et les bénéfices déclarés par les sociétés minières. Une équipe multidisciplinaire devrait donc être formée pour tenter d'élaborer un système adéquat pour effectuer ces vérifications. Des inspections systématiques ou ponctuelles sur le terrain me semblent essentielles pour pouvoir effectuer des vérifications crédibles et significatives. La fréquence et la nature de ces vérifications restent à

déterminer. Par exemple, des activités d'inspection pourraient être planifiées en fonction des risques potentiels de chacun des sites, afin de déterminer une fréquence optimale des sites à visiter.

Ce travail de contrôle pourrait être un investissement très payant pour la société. En effet, les sommes recouvrées grâce à ce programme pourraient dépasser largement l'investissement de l'État dans la création et le maintien de ce programme.

## **4.2 Diminution des dépenses publiques dans le secteur minier**

Nous avons vu précédemment que les dépenses publiques dans le secteur minier se présentent sous plusieurs formes (§3.2 et §3.3). Il est légitime de se demander pourquoi des fonds publics sont utilisés pour financer le secteur minier. En effet, il y a plusieurs raisons de s'opposer à ces dépenses. Ces raisons peuvent être, entre autres, d'ordre économique, social ou environnemental. Dans le cadre de ce travail de recherche, la raison principalement identifiée pour s'opposer à ces dépenses est le fait que nous avons encore des doutes raisonnables quant à la rentabilité de ce secteur pour la société (§3.5). Dans ce contexte d'incertitude, il est difficile de justifier d'importantes dépenses publiques pour encourager ce secteur.

D'une manière concrète, qu'est-ce que le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial devraient faire pour diminuer ces dépenses? On peut premièrement suggérer une réduction ou une abolition des dépenses dans les infrastructures qui sont spécifiquement utilisées par le secteur minier. En effet, ces infrastructures qui servent spécifiquement l'intérêt des sociétés privées devraient être financées par ces sociétés privées. Si ce type de dépenses ne peut être éliminé, elles devraient être faites avec parcimonie et un système de compensation

devrait être exigé par le gouvernement<sup>71</sup>. Par exemple, le gouvernement pourrait obtenir une prise de participation dans le projet suite à une dépense pour la construction d'une infrastructure spécifique au projet minier.

Deuxièmement, une diminution importante des dépenses fiscales en crédits et allocations devrait être faite. Entre autres, les crédits et les allocations qui ciblent exclusivement le secteur minier devraient être abolis ou significativement diminués, car pour l'instant, aucune raison valable ne semble justifier un appui extraordinaire à ce secteur.

Troisièmement, le programme d'actions accréditatives pour le secteur minier devrait être éliminé. Cette proposition de changement s'appuie sur deux constats. Le premier étant que le programme d'actions accréditatives n'est pas équitable, car il profite majoritairement aux plus fortunés. En effet, ceux qui ont l'avantage fiscal le plus important sont ceux qui se trouvent dans l'échelle supérieure d'imposition. Pour ce qui est des gens à faible revenu, ils n'ont généralement pas les fonds nécessaires pour acheter des actions accréditatives et même s'ils possédaient des fonds pour acheter ce type d'actions, ils y trouveraient peu ou pas d'avantage fiscal. Le deuxième constat est que l'achat d'actions accréditatives relève plus de la spéculation que de l'investissement et qu'il semble injustifiable de financer la spéculation à même les fonds publics. La distinction entre spéculation et investissement n'est pas toujours claire. Dans le cadre de ce travail, j'utilise la définition suivante pour définir une opération d'investissement : « An investment operation is one which, upon thorough analysis, promises safety of principal and a satisfactory return. Operations not meeting these requirements are speculative<sup>72</sup>. » En se basant sur cette définition, les actions accréditatives ne tombent définitivement pas dans la catégorie des opérations d'investissement. Entre autres, elles ne permettent pas de protéger le principal, car le détenteur de ce type d'actions a un risque élevé de perdre son « investissement ». En effet, les actions accréditatives sont généralement des actions de compagnie d'exploration, qualifiée

---

<sup>71</sup> Yvan Allaire, « Le Québec et ses ressources naturelles: Comment en tirer le meilleur parti » (IGOPP, 2013). p.2

<sup>72</sup> Benjamin Graham et David L. Dodd, *Security analysis: Principles and technique* (McGraw-Hill, 1934). p.106

comme société « *junior* » dans le jargon du milieu minier et « (i)l s'agit d'un secteur risqué où seule une faible proportion des projets permet d'engranger des gains élevés résultant de la découverte de gisements économiquement exploitables<sup>73</sup>.» Pour conclure ce point, l'utilisation de fonds publics pour encourager la spéculation des gens les plus fortunés ne s'inscrit pas des politiques visant la justice fiscale.

### **4.3 Proposition d'un nouveau régime minier**

Comme discuté précédemment, le système d'imposition minier canadien présente plusieurs faiblesses, autant au niveau fédéral que provincial. Dans cette partie du travail, les lignes directrices d'un nouveau régime minier qui vise l'atténuation ou l'élimination de certaines de ses faiblesses seront présentées. On note d'emblée que le régime proposé pourrait être administré par les provinces, puisque l'exploitation minière est de ressort provincial et qu'une partie des redevances pourrait être versée au gouvernement fédéral. Ainsi, le système proposé pourrait éventuellement être utilisé pour l'imposition provinciale et fédérale. Pour ce faire, une division des redevances entre les deux paliers de gouvernement devrait être établie.

Un régime d'impôt minier peut être constitué à partir de différents instruments fiscaux (§2.4). Le choix de la structure du régime d'impôt peut refléter des préférences administratives et des conditions locales. Le but du régime est de trouver un juste équilibre dans le partage des risques et des bénéfices entre les sociétés minières et le gouvernement. Il est impossible de créer une structure idéale d'imposition, car nous faisons face à plusieurs limitations théoriques et pratiques. En plus de prendre en considération les théories de justice distributive, plusieurs critères doivent être considérés dans l'élaboration d'un régime fiscal. Parmi ces critères, l'équité verticale et horizontale, la transparence financière et la simplicité m'ont semblé prioritaires. J'ai ainsi tenté de formuler cette proposition en ayant toujours en tête ces trois critères. De plus, les lignes directrices de ce régime ont été élaborées en considérant la théorie de justice distributive

---

<sup>73</sup> Ministère des Finances du Québec, « Retombées économiques et fiscales du secteur minier québécois ». p.8

qui m'a semblé la plus appropriée, soit une souveraineté de l'État sur les ressources minérales qui respecte le *Principe de différence*.

Le nouveau régime d'impôt minier proposé est un système de redevances basé sur la valeur de vente des métaux. Il s'agirait donc d'un système de redevances *ad valorem*, mais qui aurait trois particularités importantes. La première particularité serait que les taux de redevances seraient modulés en fonction des prix des métaux<sup>74</sup>. Ainsi, une échelle des taux de redevances serait constituée pour chaque métal. La deuxième particularité du régime proposé est qu'il serait soumis à un système de contrôle de la production. Finalement, la troisième particularité du régime est qu'il posséderait une forte transparence. On identifie donc quatre composantes du régime proposé : redevances *ad valorem*, modulées en fonction des prix, soumis à des contrôles de production et ayant une forte transparence. J'expliquerai maintenant chacune de ces composantes et je présenterai les raisons pour lesquelles je considère qu'il serait important de les inclure dans un nouveau régime d'impôt minier visant une justice fiscale.

a) 1<sup>re</sup> composante : redevances *ad valorem*

Des redevances *ad valorem* sont des redevances versées par les sociétés minières en fonction des valeurs de vente de leur production. Par exemple, en utilisant un taux de redevances *ad valorem* de 5%, une mine d'or qui a vendu pour 100 M\$ d'or doit payer une redevance de 5 M\$ au gouvernement.

L'utilisation d'un système de redevances *ad valorem* se justifie par trois raisons. La première étant que l'utilisation de ce système répond à l'exigence minimale commune des trois théories de justice distributive présentées dans la section 1, voulant qu'une compensation

---

<sup>74</sup> Cette idée de la modulation des taux en fonction des prix provient du rapport suivant : Allaire, « Le Québec et ses ressources naturelles ».



obligatoire soit versée au peuple pour l'extraction des ressources minérales. En effet, le système de redevances *ad valorem* assure un revenu pour le peuple pour toute vente associée au secteur minier, et ce, dès le début de la production. Ce système n'est donc pas vulnérable à des extractions minérales sans retour pour le peuple, comme c'est le cas pour un régime basé uniquement sur les bénéfices.

Une deuxième raison qui est étroitement liée à la première est que si l'on adopte le point de vue que le peuple est propriétaire des ressources minérales, les redevances *ad valorem* assurent à la société un prix minimum pour leurs ressources. Ces redevances peuvent en effet être considérées comme le prix de la « matière première » fournie par les propriétaires de la ressource<sup>75</sup>. Dans ce contexte, ce coût des ressources doit être évalué et assumé par les sociétés minières, comme tous les autres coûts, pour déterminer la rentabilité d'une exploitation minière. Le peuple vend ainsi, par l'intermédiaire du gouvernement, leurs ressources naturelles et il doit évidemment tenir compte de la concurrence, mais il peut très bien préférer ne pas vendre plutôt que de vendre la ressource au rabais. En effet, si les sociétés minières exploitent les ressources sans être en mesure d'assumer le coût de la matière première, l'extraction ne devrait probablement pas avoir lieu d'un point de vue de l'intérêt commun.

Une troisième raison qui justifie un système de redevances *ad valorem* est sa simplicité. En effet, il est considéré comme étant plus simple à mettre en place et à administrer qu'un système basé sur les bénéfices. La raison principale étant que les nombreuses déductions, les allocations, les crédits, les prix de transfert, etc. qui font partie du régime basé sur les bénéfices sont souvent source de complexité et de confusion. De plus, la simplicité du régime facilite sa compréhension. Il est donc plus facile de s'y conformer pour les contribuables et plus faciles à contrôler pour les autorités fiscales. Un autre avantage de la simplicité d'un régime fiscal est qu'il diminue les charges administratives pour les contribuables et pour les gouvernements.

---

<sup>75</sup> Ibid. p.21

b) 2<sup>e</sup> composante : modulées en fonction des prix des métaux

La modulation des taux marginaux de redevances en fonction des prix des métaux pourrait fonctionner de la façon suivante : un taux de redevance minimum serait imposé et augmenterait suivant une échelle des taux en fonction des prix des métaux. Les taux en fonction des prix devraient être établis pour chaque type de métal exploité. À ce propos, je ne suis pas en mesure de statuer sur les taux marginaux précis que nous devrions utiliser. Il s'agit d'un travail important qui devra probablement être effectué par une équipe multidisciplinaire. Par contre, dans le but de respecter le *Principe de différence*, les taux devraient être choisis dans le but de maximiser la part des bénéfices disponible pour les membres les moins avantagés de la société.

À titre d'exemple, une échelle de taux marginaux pour le minerai de fer est présentée au tableau ci-dessous.

Tableau II. Exemple d'échelle de taux marginaux de redevances en fonction du prix des métaux

Prix du concentré de fer (par tonne)	Taux marginaux des redevances
50\$ ou moins	5%
50 à 100\$	10%
100\$ ou plus	15%

Moduler les taux de redevances en fonction de prix des métaux permet de tenir compte de la capacité à contribuer des sociétés minières. Ainsi, lorsque les prix des métaux sont plus élevés, la valeur des ventes et les bénéfices sont également plus élevés et la capacité des sociétés minières à contribuer augmente. Cette modulation des redevances en fonction des prix des métaux apporte donc une dimension progressive à notre système de redevances *ad valorem*.

c) 3<sup>e</sup> composante : soumis à des contrôles de la production de la part du gouvernement

Le suivi de la production de la part du gouvernement consisterait à mettre en place un système qui permet de contrôler efficacement la production réelle des mines. Il s'agirait donc de faire un suivi de la production physique des mines plutôt que de faire uniquement des vérifications comptables. La tâche pour le gouvernement peut sembler colossale à première vue, mais plusieurs moyens lui permettent d'assurer un suivi efficace. Il faut garder en tête que le nombre de mines en opération est restreint. Par exemple, il y a présentement une vingtaine de mines en opération au Québec.

Il n'y a pas de solution universelle permettant de faire le suivi de toutes les mines. Il faudrait ainsi prendre le temps de choisir la méthode de suivi la plus appropriée pour chacune des mines. Normalement, il n'y a qu'un point de sortie pour le produit final. Il faudrait donc se concentrer à trouver un moyen simple et fiable pour contrôler ce point de sortie. De plus, les mines en opération possèdent déjà un suivi de production informatisé qui pourrait potentiellement être utilisé par le gouvernement pour les aider dans le suivi de la production.

Comment justifier l'implantation de ce système de suivi qui paraît laborieux pour le gouvernement et possiblement perçu comme intrusif de la part des sociétés minières? La raison principale du suivi de la production est que le gouvernement puisse être en contrôle de l'ensemble de données essentielles au régime d'impôt minier. L'idée est donc de permettre au gouvernement de connaître exactement la production de chacune des mines et qu'ainsi, l'ensemble des données nécessaires au régime soit connu du gouvernement afin qu'il soit en contrôle du régime d'impôt. En effet, connaissant la production totale, le prix des métaux et les taux de redevances applicables, le gouvernement pourrait établir avec confiance les montants des redevances dues par les sociétés minières.

d) 4<sup>e</sup> composante : forte transparence

La dernière composante du régime proposé est une forte transparence. La forte transparence exigerait la publication des quantités produites, de la valeur des ventes et des redevances versées au gouvernement, et ce pour chaque société minière. Ces données pourraient être consultées facilement par le public. De plus, l'ensemble des dépenses gouvernementales qui visent à soutenir spécifiquement le secteur minier devrait être accessible aux citoyens.

Une importante raison pour justifier une forte transparence est issue de la vision de la souveraineté permanente sur les ressources minérales. En effet, selon cette conception, le peuple est propriétaire de la ressource et il est serait donc normal qu'il puisse avoir accès aux données essentielles associées à l'exploitation de la ressource. Cette demande de la part du peuple s'est accentuée au cours des dernières années et il semble justifiable d'y répondre.

Résumons le nouveau régime d'impôt minier proposé. Les redevances *ad valorem* nous assurent que les exploitants paient le prix de la matière première à la société, la modulation en fonction du prix du métal apporte une dimension progressive et des contrôles de la production fiable nous assurent que nous ayons en main les bonnes données pour le calcul des redevances. Finalement, une forte transparence permet au peuple d'être en mesure de consulter facilement les données essentielles associées au secteur minier.

Plusieurs questions restent encore ouvertes et devraient être traitées avant de pouvoir mettre en place ce régime. Premièrement, les échelles des taux de redevances en fonction des prix des métaux doivent être constituées pour chaque métal exploité. On rappelle ici que le fer et l'or représentent environ 80% de la valeur de vente du secteur minier québécois et qu'une attention particulière devrait donc être accordée à ces deux métaux.

À titre d'exemple, les taux de redevances varient normalement entre 5 et 10%<sup>76</sup>. En prenant les deux exemples de cas de la section précédente, il est possible de voir que même en utilisant un taux de 5%, le retour pour la société aurait été beaucoup plus important comparativement au régime existant. Des comparaisons des deux systèmes pour les années 2014 et 2015 se trouvent dans les tableaux III et IV présentés ci-dessous. Une note importante doit être faite au sujet de ces comparaisons. Il faut reconnaître que l'utilisation d'un régime de redevances *ad valorem* pourrait provoquer des changements de comportements de la part des sociétés minières. Par exemple, il est envisageable que sous le nouveau régime, les sociétés minières décident d'exploiter moins de ressources qu'elles le feraient dans le cadre du régime actuel. Les comparaisons présentées dans les tableaux ci-dessous prennent en considération des exploitations équivalentes pour le régime actuel et le régime proposé. Ainsi, les estimations de revenus du nouveau régime peuvent être surestimées dans le cas où les sociétés minières avaient décidé de réduire leur production en raison du nouveau régime.

Tableau III. Comparaison des impôts versés avec le régime existant et avec un régime de redevances *ad valorem* - Année 2014 -

Société minière	Avec le régime existant	Avec un régime de redevances <i>ad valorem</i> (taux de 5%)
Arcelormittal	25,8 M\$	110,4 M\$
Agnico Eagle	14,5 M\$	25,2 M\$

<sup>76</sup> Baunsgaard, *A Primer on Mineral Taxation*. p. 26

Tableau IV. Comparaison des impôts versés avec le régime existant et un régime de redevances *ad valorem* - Année 2015 -

Société minière	Avec le régime existant	Avec un régime de redevances <i>ad valorem</i> (taux de 5%)
Arcelormittal	15,3 M\$	73,2 M\$
Agnico Eagle	15,9 M\$	27,7 M\$

Une deuxième question qui reste en suspens porte sur le type de transition à faire entre le régime existant et le nouveau régime. Le nouveau régime devrait-il s'appliquer uniquement aux nouveaux projets miniers ou également aux projets miniers existants? Est-ce que des contrats d'invariabilité des conditions fiscales devraient être signés entre les sociétés minières et le gouvernement afin d'assurer les compagnies que les conditions ne varieront pas pendant une certaine période de temps? Ces questions devront être abordées avant de pouvoir envisager des changements compte tenu du fait que « (l)e capital nécessaire à l'exploitation d'une mine, une fois qu'il est commis et engagé, devient « captif » et ne peut se déplacer pour éviter de nouvelles ponctions fiscales survenant a posteriori;<sup>77</sup> »

#### 4.4 L'opposition principale au nouveau régime proposé

L'opposition principale aux réformes proposées prend appui sur l'idée qu'un régime de redevances *ad valorem* pourrait effrayer les investisseurs et qu'ainsi, il provoquerait un déplacement des activités minières du Canada vers des juridictions plus hospitalières. Une raison évoquée qui pourrait expliquer que les investisseurs n'apprécient pas le régime de

---

<sup>77</sup> Allaire, « Le Québec et ses ressources naturelles ». p.8

redevances *ad valorem* est qu'ils seraient contraints à payer des redevances même lorsqu'ils ne réalisent pas de bénéfices. Le déplacement des activités minières dû aux réticences des investisseurs envers notre nouveau régime provoquerait ainsi des pertes d'emplois et de revenus pour le Canada. Il pourrait alors résulter que les coûts associés aux pertes d'emploi et de revenus seraient plus grands que l'augmentation des revenus associés aux réformes du régime fiscal. Il existe plusieurs réponses à cette opposition qui nous permettent de croire qu'elle est injustifiée. J'en présenterai ici trois.

Premièrement, « hormis le Canada et certains états américains, la plupart des pays ont adopté un système de redevances *ad valorem*<sup>78</sup>. » Ainsi, dans ce contexte, l'argument d'investir ailleurs qu'au Canada pour éviter les redevances *ad valorem* ne tient pas la route puisque la plupart des pays utilisent maintenant ce type de redevances. On peut citer en exemple l'Australie et le Chili, deux importants producteurs miniers. Par contre, il est vrai que les échelles des taux de redevances devront être élaborées en tenant compte de la concurrence.

Deuxièmement, outre les avantages fiscaux exceptionnels, le Canada possède des avantages extraordinaires pour les sociétés minières. Tout d'abord, on trouve au Canada une qualité et une quantité exceptionnelles de professionnels spécialisés dans le milieu minier. En effet, ayant une grande richesse minérale et étant un endroit de prédilection pour les sièges sociaux des sociétés minières, une grande quantité de professionnels canadiens se sont spécialisés dans ce domaine. On pense entre autres aux avocats, fiscalistes, banquiers, fournisseurs d'équipements, géologues, ingénieurs... Également, le Canada offre des infrastructures de qualité pour les sociétés minières. Finalement, la stabilité sociale et politique canadienne est un aspect très convoité par les sociétés minières. Par exemple, pour des conditions fiscales et économiques semblables, on peut imaginer que la majorité des investisseurs miniers préfèrent investir au Canada plutôt que dans des pays confrontés à des instabilités politiques ou sociales, comme ces les cas de nombreux pays ayant un grand potentiel

---

<sup>78</sup> Ibid. p.18

minéral. Ainsi, en plus des avantages fiscaux, le Canada offre un environnement d'affaires, une expertise, des infrastructures et une stabilité politique très favorable aux sociétés minières et il n'est donc pas surprenant que toutes les provinces canadiennes reçoivent une haute appréciation des investisseurs miniers<sup>79</sup>.

Finalement, les ressources minérales canadiennes se trouvent au Canada. Ainsi, ce ne sont pas tous les pays qui peuvent concurrencer dans le domaine des ressources minérales. Il faut évidemment avoir des ressources minérales économiquement exploitables pour pouvoir concurrencer dans ce domaine. Bien que certains pays puissent concurrencer le Canada en termes de richesses minérales, la majorité ou la totalité des États considérés comme des paradis fiscaux ne peuvent le faire. En effet, la plupart des paradis fiscaux sont de petits pays qui ne possèdent pas de ressources minérales en quantité et en qualité suffisantes pour être la cible de l'industrie minière. De plus, étant donné que les ressources se trouvent sur notre territoire, si nous ne les exploitons pas aujourd'hui, nous pourrions le faire dans le futur. Il est préférable de ne pas exploiter les ressources, ou de remettre l'exploitation à plus tard, si le peuple n'en bénéficie pas.

---

<sup>79</sup> Ibid. p.40



## Conclusion

Ce travail de recherche reposait sur l'hypothèse que les sociétés minières basées au Canada bénéficiaient d'un régime fiscal trop accommodant et que cela allait à l'encontre de l'intérêt commun. Ce travail a été élaboré en quatre sections. Voici les points importants qui ressortent de chacune d'entre elles.

Dans la première section du travail, trois théories de justice distributive ont été présentées, soit le libéralisme de gauche, la souveraineté permanente sur les ressources naturelles et une théorie de justice distributive inspirée des travaux de Rawls. Ces trois théories comportent des divergences importantes, mais elles défendent toutes l'idée qu'une exploitation des ressources minérales de la part des sociétés minières doit être accompagnée d'une contribution obligatoire au trésor public. De plus, il a été soulevé que la souveraineté sur les ressources minérales pourrait être jumelée au *Principe de différence* pour tracer les lignes directrices de la justice distributive associée aux ressources minérales.

Dans la deuxième section du travail, l'importance et les fondements de l'impôt ont été présentés. Également, le concept de justice fiscale a été introduit et il a été constaté que la concurrence fiscale et l'opacité financière sont deux enjeux qui menacent grandement la justice fiscale. La dernière partie de cette section présentait les différents outils à la disposition des États pour récolter une contribution financière pour l'exploitation des ressources minérales.

La troisième section du travail a permis de présenter les conditions fiscales fédérales et québécoises pour le secteur minier. Certaines faiblesses, du point de vue de la justice fiscale, ont été identifiées. Entre autres, l'opacité financière et des impôts perçus principalement sur les bénéfices ont été identifiés comme des faiblesses du régime qui pouvaient faire entrave à la justice fiscale. Par la suite, deux rapports d'analyse de retombées économiques ont été utilisés pour tenter de déterminer si le secteur minier profitait réellement à la société québécoise. Les

deux analyses arrivent à des conclusions contradictoires et cela peut s'expliquer probablement par le fait que les périodes de références ne sont pas identiques et que les retombées économiques sont comptabilisées d'une manière différente. Dans le contexte actuel, on ne peut déterminer avec certitude si le secteur minier profite réellement à la société québécoise, d'autant plus qu'une partie des dépenses du gouvernement pour le secteur minier est gardée confidentielle. La dernière partie de la section trois portait sur deux exemples de cas. Les situations fiscales québécoises des années 2014 et 2015 d'*Arcelormittal* et d'*Agnico Eagle* y ont été analysées. Il en ressort qu'à partir des données disponibles et de mes estimations, les contributions versées par ces compagnies ne représentent qu'une fraction des contributions auxquelles nous pourrions nous attendre, compte tenu du régime minier québécois. Ainsi, en plus d'avoir un régime fiscal possiblement inadéquat d'un point de vue moral, c'est-à-dire des lois injustes, le pouvoir judiciaire de l'État pourrait également être défaillant dans le cas où les lois ne sont pas respectées.

Dans la quatrième section du travail, certaines recommandations de changements institutionnels ont été élaborées pour tendre vers une justice fiscale dans le secteur minier. Il a ainsi été proposé de mettre en place un système efficace de contrôle des quantités produites et des bénéfiques déclarés. Également, il a été suggéré de réduire les investissements publics dans le secteur minier. De plus, des lignes directrices ont été présentées pour l'élaboration d'un nouveau régime minier plus transparent et basé sur des redevances *ad valorem* modulées en fonction du prix des métaux. Finalement, des réponses à une opposition à ce type de réformes ont été formulées.

La plupart des conclusions soulevées par cette recherche sont partielles et nécessiteront un travail d'approfondissement. Plusieurs questions centrales devront être répondues. Par exemple, si nous utilisons, comme recommandé, un régime de redevances *ad valorem*, quels taux marginaux devrions-nous utiliser pour viser une justice fiscale? Également, si nous effectuons des changements importants à notre régime minier, comment devrions-nous effectuer la transition entre le régime actuel et le nouveau régime? Ainsi, de nombreux doutes persistent

par rapport à la justice fiscale dans le secteur minier au Canada. Cependant, ce travail me permet d'avoir un grand degré de confiance à propos de deux conclusions. En effet, à partir de ces recherches, il me semble difficile de s'opposer rationnellement à ces deux conclusions :

- 1- Une exploitation des ressources minérales par des sociétés privées sans contribution pour le peuple est une situation inique.
- 2- Une transparence financière dans le secteur minier doit être exigée à deux niveaux. Premièrement, les contributions fiscales de chacune des sociétés minières basées au Canada doivent être facilement consultables par les citoyens. Deuxièmement, l'ensemble des dépenses gouvernementales qui visent à soutenir spécifiquement le secteur minier doit également être accessible aux citoyens.

Ces deux conclusions sont, à mes yeux, d'une grande importance, car l'acceptation de ces dernières par le peuple et les autorités politiques devraient impliquer des changements considérables dans le régime fiscal actuel pour le secteur minier canadien. Ainsi, la reconnaissance et l'acceptation de ces deux conclusions peuvent être des sources qui nous aideraient à cheminer vers une justice fiscale dans le secteur minier.

Cet espoir de changement passe inévitablement par une prise de conscience de la part des citoyens. La justice fiscale dans le secteur minier est une question qui concerne tous les Canadiens et nous devons être conscients du problème pour penser à nous mobiliser pour apporter des améliorations. Il est important de rappeler que la situation du secteur minier au Canada est un choix de société et non une fatalité. Une prise de position sur cet enjeu est inévitable. En effet, nous devons comprendre que choisir de continuer dans les conditions actuelles est une position morale en soi, soit celle de penser que la situation actuelle est la meilleure et qu'il n'y ait pas d'autres meilleurs systèmes à notre portée.

## Bibliographie

- Allaire, Yvan. « Le Québec et ses ressources naturelles: Comment en tirer le meilleur parti ». IGOPP, 2013.
- Armstrong, Chris. « Against ‘permanent sovereignty’ over natural resources ». *Politics, Philosophy & Economics* 14, n° 2 (2015): 129–151.
- Baunsgaard, Thomas. *A Primer on Mineral Taxation*. 1–139. International Monetary Fund, 2001.
- Bouvier, Michel. « Justice fiscale, légitimité de l’impôt et société postmoderne ». *Revue de planification fiscale et financière* 33, n° 2 (2013): 211-24.
- Buffett, Warren E. « Stop Coddling the Super-Rich ». *The New York Times*, 14 août 2011. <http://www.nytimes.com/2011/08/15/opinion/stop-coddling-the-super-rich.html>.
- Cohen, G. A. *Self-Ownership, Freedom, and Equality*. Studies in Marxism and Social Theory. Cambridge: Paris: Cambridge University Press; Maison des sciences de l’homme, 1995.
- Deneault, Alain. *Paradis Fiscaux: La Filière Canadienne: Bahamas, Barbade, Caïmans, Nouvelle-Écosse, Ontario...* Les Éditions Écosociété, 2014.
- Deneault, Alain, et William Sacher. *Paradis sous terre: Comment le Canada est devenu la plaque*. Montréal: Ecosociété, 2012.
- Dietsch, Peter. *Catching Capital: The Ethics of Tax Competition*. Oxford University Press, 2015.
- . « L’interprétation du principe de la propriété de soi au sein du libertarisme de gauche ». *Dialogue: Canadian Philosophical Association* 47, n° 1 (2008): 65–80.
- . « Show Me the Money: The Case for Income Transparency ». *Journal of Social Philosophy* 37, n° 2 (2006): 197–213.
- Dietsch, Peter, et Thomas Rixen. *Global Tax Governance: What Is Wrong with It and How to Fix It*. ECPR - Studies in European Political Science. Colchester, United Kingdom: ECPR Press, 2016.
- Gouvernement du Québec. « Un nouveau régime d’impôt minier équitable pour tous », 2013.
- Graham, Benjamin, et David L. Dodd. *Security analysis: Principles and technique*. McGraw-Hill, 1934.
- Handal, Laura. « Le soutien à l’industrie minière: Quels bénéfices pour les contribuables? » Institut de recherche et d’informations socio-économiques, 2010.
- Institut de la statistique du Québec. « Exportations, principaux produits, Québec, mai 2017 ». Consulté le 5 août 2017. <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/commerce-exterieur/exp1008.htm>.
- Latulippe, Lyne, et Gilles N. Larin. « Les canons de la justice fiscale: évolution et influences ». *Revue de planification fiscale et financière* 33, n° 2 (2013): 225-42.
- « Mining Facts | The Mining Association of Canada ». Consulté le 5 août 2017. <http://mining.ca/resources/mining-facts>.
- Ministère de l’Énergie et des Ressources naturelles. « MERN - Actions accréditatives ». Consulté le 5 août 2017. <http://mern.gouv.qc.ca/mines/fiscalite/fiscalite-mesures-actions.jsp>.
- . « Quantité, valeur de la production à la tête du puits et droits versés par les sociétés minières - Année 2014 », 2015.

- . « Quantité, valeur de la production à la tête du puits et droits versés par les sociétés minières - Année 2015 », 2016.
- Ministère des Finances du Québec. « Retombées économiques et fiscales du secteur minier québécois », 2015.
- Murphy, Liam, et Thomas Nagel. *The myth of ownership: Taxes and justice*. Oxford University Press, 2002.
- Organisation de coopération et de développement économiques. *Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales*. Éd. 2010. Paris: OCDE, 2010.
- PWC. « Digging deeper - Canadian mining taxation - », 2011.
- Radio-Canada. « Transparence des minières : vers un assouplissement des règles | ICI.Radio-Canada.ca », 2015. <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/704659/quebec-transparence-industrie-miniere>.
- Rawls, John. *A Theory of Justice: Revised Edition*. 2e édition. Cambridge, Mass: Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press, 1999.
- . *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2001.
- . *Political Liberalism*. 2e édition. New York: Columbia University Press, 2005.
- Reuters. « Corporate Inversions ». Consulté le 7 août 2017. <http://graphics.thomsonreuters.com/14/inversion/index.html>.
- Sugin, Linda. « Theories of distributive justice and limitations on taxation: what Rawls demands from tax systems ». *Fordham L. Rev.* 72 (2003): 1991.
- The free Dictionary. « Definition of Fiscal Neutrality ». Consulté le 9 août 2017. <http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/Fiscal+Neutrality>.
- Vallentyne, Peter, et Hillel Steiner. *Left-Libertarianism and Its Critics: The Contemporary Debate*. Houndmills, Basingstroke, Hampshire ; New York: Palgrave, 2000.
- Vérificateur général du Québec. « Rapport du commissaire au développement durable - hiver 2013 – Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013 », 2013.
- Vidal, Jean-Pierre, Denis Larocque, et Justin Leroux. « Incidence du petit nombre de comparables sur la justice fiscale dans le domaine du prix de transfert ». *Revue de planification fiscale et financière* 33, n° 2 (2013): 243-74.
- Wenar, Leif. « Property rights and the resource curse ». *Philosophy & Public Affairs* 36, n° 1 (2008): 2–32.

## Annexes

Tableau V. Types de déductions admissibles au fédéral pour le secteur minier

<b>Dépenses fiscales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Déduction de l'impôt minier et des redevances minières des provinces et des territoires</li> <li>- Déduction pour amortissement</li> <li>- Déduction pour amortissement accéléré</li> <li>- Frais d'exploration et d'aménagement au Canada</li> <li>- Actions accréditatives</li> <li>- Frais relatifs à des ressources à l'étranger et frais d'exploration et d'aménagement à l'étranger</li> <li>- Fiducies admissibles pour l'environnement</li> <li>- Crédit d'impôt pour l'exploration minière</li> </ul>

Source : Ressources naturelles Canada – consulté le 5 août 2017 : <http://www.rncan.gc.ca/mines-materiaux/fiscalite/dispositions-fiscales-propres-exploitation-miniere/8893#a8>

Tableau VI. Types de dépenses fédérales dans le secteur des mines métallifères

<b>Dépenses par programmes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépenses en programmes de la Commission géologique du Canada</li> <li>- Budget annuel du secteur des Minéraux et des Métaux de Ressources naturelles Canada, consacré au secteur des minerais métalliques</li> <li>- Contributions fédérales à la Direction des ressources minières du gouvernement du Yukon</li> <li>- Ententes de développement minéral (transferts aux provinces)</li> <li>- Programme d'investissements ciblés du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (investissement dans des projets géoscientifiques pour les territoires canadiens)</li> <li>- Subventions de recherche au Réseau stratégique sur les métaux dans l'environnement Humain</li> <li>- Association canadienne des exportateurs d'équipements et services miniers (CAMESE)</li> <li>- Mining Innovation, Rehabilitation, Applied Research Corporation (MIRARCO)</li> <li>- Initiative nationale pour les mines orphelines ou abandonnées (INMOA)</li> <li>- Programme de neutralisation des eaux de drainage dans l'environnement minier (NEDEM)</li> </ul>
<b>Dépenses directes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Initiative géoscientifique ciblée (projet de développement des connaissances géoscientifiques au sujet de réserves de métaux communs, géré par Ressources naturelles Canada)</li> <li>- Dépenses liées à la réhabilitation des sites miniers contaminés (Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux et autres programmes ministériels)</li> </ul>

Source : Handal, *Le soutien à l'industrie minière: Quels bénéfices pour les contribuables?* p.17

Tableau VII. Dépenses publiques dans le secteur des mines métallifères au Québec

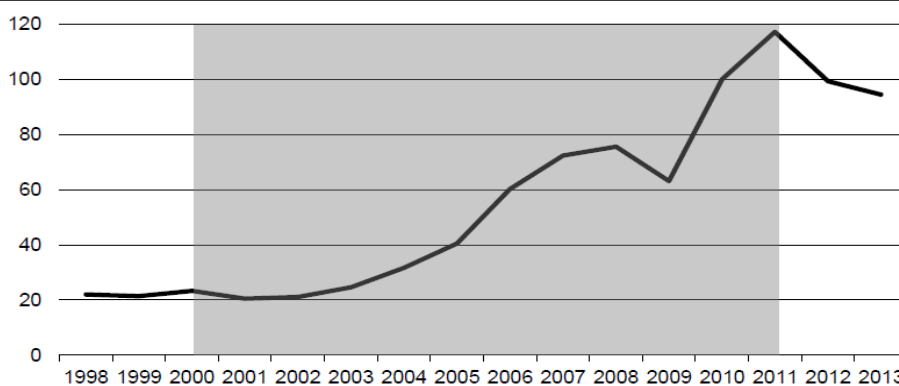
<p><b>Dépenses fiscales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Allocation pour amortissement</li> <li>- Allocation pour aménagement et mise en valeur après production</li> <li>- Allocation pour traitement</li> <li>- Allocation supplémentaire pour amortissement</li> <li>- Allocation additionnelle pour une mine nordique</li> <li>- Allocation additionnelle pour une mine située dans le Nord québécois</li> <li>- Crédit de droits miniers remboursable pour pertes afférentes à des frais d'exploration, d'immobilisations et autres</li> <li>- Crédit d'impôt relatif aux ressources</li> <li>- Bonification temporaire du crédit d'impôt relatif aux ressources minérales</li> <li>- Déduction relative aux actions accréditives</li> <li>- Crédit d'impôt relatif aux salaires pour la recherche-développement</li> <li>- Dépenses fiscales liées au remboursement de la taxe sur les carburants</li> <li>- Dépenses fiscales liées au régime d'imposition des sociétés : déduction d'un tiers du capital versé des sociétés minières</li> <li>- Déduction relative aux ressources</li> <li>- Crédit d'impôt pour la recherche universitaire ou la recherche effectuée par un centre de recherche public ou un consortium de recherche</li> <li>- Crédit d'impôt pour la recherche précompétitive, un projet mobilisateur ou un projet d'innovation technologique environnementale</li> <li>- Crédit d'impôt relatif aux cotisations et aux droits versés à un consortium de recherche</li> <li>- Crédit d'impôt additionnel pour la recherche scientifique et le développement expérimental</li> <li>- Crédit d'impôt pour la création d'emplois dans une région désignée</li> </ul>
<p><b>Dépenses par programmes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ressources financières et humaines de Géologie Québec, consacrées au secteur des minerais métalliques</li> <li>- Programme de gestion et de développement de la ressource minérale</li> <li>- Programme Explor-Action (vise la promotion et le développement de l'exploration minière au Québec)</li> <li>- Fonds pour l'accroissement de l'investissement privé et la relance de l'emploi, volet minier (FAIRE)</li> <li>- Programme d'assistance financière aux études technico-économiques et à l'innovation technologique</li> <li>- Programme de bourses d'études de l'industrie minière</li> <li>- Programmes d'aide aux régions ressources</li> <li>- Programme d'assistance financière pour travaux d'évaluation de gisements miniers</li> <li>- Appui financier au Centre de recherche minérale</li> </ul>
<p><b>Dépenses directes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programme de restauration des sites miniers du domaine public (sites exploités anciennement par des sociétés productrices de minerais métalliques dont la responsabilité a été rétrocédée à l'État)</li> </ul>

- Programme d'assistance à la restauration des sites miniers (s'applique aux sites miniers abandonnés, incluant les parcs à résidus miniers)

Source : Handal, *Le soutien à l'industrie minière: Quels bénéfices pour les contribuables?* p.22

Figure 2. Indice des prix mondiaux des métaux du Québec

**Indice des prix mondiaux des métaux du Québec**  
(indice, 2010 = 100)



Note : La zone en gris correspond à la période étudiée.

Sources : Institut de la statistique du Québec, Bloomberg, Banque mondiale et ministère des Finances du Québec.

Source : Ministère des Finances du Québec. « Retombées économiques et fiscales du secteur minier québécois », p.6.

Tableau VIII. Explication de l'indice des prix mondiaux des métaux du Québec

<b>L'indice des prix mondiaux des métaux du Québec</b>	
L'indice des prix mondiaux des métaux du Québec reflète les prix mondiaux des six minéraux métalliques dont la valeur de production est la plus élevée au Québec. Le poids de ces métaux dans l'indice représente la part de leur production dans la production totale au Québec.	
<b>Composition de l'indice des prix mondiaux des métaux du Québec</b> (en pourcentage)	
	<b>Poids<sup>(1)</sup></b>
<b>Métaux précieux</b>	<b>29,3</b>
Or	27,6
Argent	1,7
<b>Métaux industriels</b>	<b>70,7</b>
Minerai de fer	52,5
Nickel	8,5
Zinc	5,9
Cuivre	3,8
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>
<small>(1) Poids moyen estimé en 2013. Sources : Institut de la statistique du Québec, Bloomberg, Banque mondiale et ministère des Finances du Québec.</small>	

Source : Ministère des Finances du Québec. « Retombées économiques et fiscales du secteur minier québécois », p.7.