



S e p t e m b r e 2 0 1 0

Questions fiscales

touchant

l'industrie minière

Mise à jour de 2010

*Un rapport du Groupe de travail
intergouvernemental sur l'industrie minière*

Conférence des ministres de l'Énergie et des Mines de 2010
Montréal, Québec

Table des matières

Introduction	1
Contexte	
L'économie	3
L'exploration	4
Réserves de métaux communs non ferreux	4
Réforme des régimes de redevances minières	4
Considérations	
Enjeux à court terme	7
Prolongation du crédit d'impôt pour exploration minière	7
Frais d'exploration au Canada – Frais généraux	9
Frais d'exploration au Canada – Clarification des règles d'admissibilité	9
Enjeux à long terme	11
Déclin des réserves de métaux communs non ferreux	11
Statut fiscal de nouvelle mine – Règle des 60 mois	12
Incentifs à l'exploration en profondeur près des mines en exploitation	13
Compétitivité fiscale internationale	14
Recommandations	17

Introduction

Le présent rapport a été préparé par le Sous-comité de l'économie et des finances (auparavant le Sous-comité de la fiscalité, et ci-après le sous-comité) du Groupe de travail intergouvernemental sur l'industrie minière (GTIGIM). Il répond au mandat donné par le GTIGIM d'examiner plus à fond les questions fiscales soulevées dans le rapport de 2009 du sous-comité, et il présente une analyse des faits nouveaux touchant le régime fiscal canadien visant les mines qui ont été relevés par l'industrie et les gouvernements à la lumière de la conjoncture.

Le rapport représente les vues de la majorité des participants. Le rapport est divisé en trois grandes sections : le contexte, les considérations et les recommandations.

Contexte

L'ÉCONOMIE

Des marchés financiers améliorés, mais encore fragiles

L'intervention des pouvoirs publics à une échelle sans précédent a permis d'améliorer les conditions financières et l'activité économique. Les marchés monétaires se sont stabilisés, les marchés boursiers ont rebondi et le cycle du crédit est probablement en voie de redressement. Dans les économies avancées, le resserrement des critères de prêt bancaire se termine et les restrictions au crédit semblent s'améliorer. Néanmoins, les conditions financières demeurent plus difficiles qu'avant la crise. Dans quelques économies avancées, la hausse des déficits publics et de la dette ont contribué à une forte augmentation des primes de risque pays, créant ainsi un effet de débordement dans d'autres économies et marchés. En général, les secteurs ayant un accès plus limité aux marchés financiers – les petites et moyennes entreprises, l'exploration minière et d'autres secteurs s'appuyant sur le capital-risque – continueront probablement d'être confrontés à un resserrement de l'emprunt. Jusqu'à présent, les programmes publics de prêt et d'aide au financement ont été importants dans l'injection de crédits dans ces secteurs.

Les perspectives d'activité économique restent incertaines. Bien qu'un certain nombre de risques se soient atténués, les risques de perte liés à la croissance de la dette publique dans les économies avancées sont devenus nettement plus évidents. Ce qui inquiète beaucoup dans de nombreuses économies avancées, c'est que la marge de manœuvre de l'État pour intervenir monétairement et fiscalement est en grande partie épuisée, ou est devenue beaucoup plus limitée, ce qui expose la reprise économique fragile à de nouveaux chocs. Néanmoins, une réduction de l'incertitude peut continuer à favoriser une reprise plus forte que prévu des marchés financiers et ouvrir la voie à un rebond important et imprévu des flux de capitaux, du commerce et de la demande privée. En outre, les risques systémiques émanant du secteur financier peuvent diminuer si la reprise s'affermi.

Les prix des métaux communs non ferreux ont fortement augmenté au quatrième trimestre de 2009 et même s'ils sont encore volatils, ils ont généralement été à la hausse au premier trimestre de 2010. Les importants achats chinois, jumelés avec une reprise graduelle seulement de la production par certains producteurs de métaux, ont soutenu la hausse des prix. Les plans de relance des pays membres de l'OCDE se répercuteront dans la demande physique, mais une partie importante de la consommation contribuera au rétablissement des stocks, que l'on avait laissé descendre à des niveaux très bas l'année dernière. Néanmoins, selon le Conference Board du Canada, la Chine restera probablement le facteur dominant de la consommation de métaux, et on prévoit que la croissance de la demande chinoise ralentira au second semestre de l'année à la suite d'un resserrement de la politique monétaire et d'autres facteurs internes. Comme la consommation des métaux communs non ferreux est fortement tributaire de la croissance dans la construction et l'industrie automobile, la plupart des nouvelles positives ont probablement déjà été incorporées dans les prix des produits de base et leurs gains du début de l'année ne se maintiendront peut-être pas.

L'EXPLORATION

Vers la reprise

Selon le Relevé annuel (fédéral, provincial et territorial) des dépenses d'exploration minérale, de mise en valeur de gisements et d'aménagement de complexes miniers¹, les dépenses d'exploration et d'aménagement des gisements ont baissé à 1,7 milliard de dollars en 2009, par rapport à un plateau de 3,3 milliards de dollars en 2008.

Même si cela représente une vive réaction à la récession de l'économie mondiale qui s'est maintenue pendant toute l'année, ce total des 1,7 milliard de dollars reste une somme respectable par rapport aux niveaux de dépenses enregistrés dans les années 1990 et début des années 2000. Comme les principales économies du monde commencent à se remettre du krach et de l'effondrement des prix des matières premières, les intentions de dépenses des sociétés pour 2010 totalisent 2,2 milliards de dollars, ce qui indique que le niveau des dépenses a touché le fond et est prêt à rebondir.

RÉSERVES DE MÉTAUX COMMUNS NON FERREUX

Les faibles niveaux demeurent une préoccupation générale

La récession mondiale et la réduction parallèle du niveau d'exploration ont aggravé la tendance à la baisse, soutenue depuis un certain temps, des réserves de métaux communs non ferreux au Canada, un sujet de préoccupation qui avait été soulevé dans le rapport du sous-comité de 2009. Malgré la reprise récente des prix des métaux, les réserves de métaux communs non ferreux demeurent à des niveaux qui seront incapables de soutenir les niveaux actuels de production minérale et qui pourraient entraver la viabilité de l'industrie de la transformation de métaux communs non ferreux au Canada. Les pressions résultantes sur la compétitivité de l'industrie pourraient avoir des impacts négatifs à long terme sur les emplois dans les collectivités dépendantes des ressources.

Les causes de ce déclin sont multiples et complexes. En ce qui a trait à la fiscalité, l'industrie minière a indiqué que les incitatifs fiscaux actuels sont conçus d'une manière qui encourage davantage l'exploration dans les régions nouvelles², tandis que de nouvelles réserves de métaux communs non ferreux sont plus susceptibles d'être mises en valeur dans les mines existantes et autour.

RÉFORME DES RÉGIMES DE REDEVANCES MINIÈRES

Vers des redevances basées sur les profits?

Ces dernières années, les prix des métaux ont atteint des niveaux quasi record et plusieurs pays producteurs de minéraux ont entrepris ou sont sur le point de réexaminer en profondeur leurs régimes de redevances minières en réaction à la perception du public que, en tant que propriétaires de la ressource, il n'obtient pas sa juste part des profits miniers. Certains de ces examens mèneront à des changements structurels importants. Par conséquent, les redevances seront plus dépendantes des profits, et pourraient connaître des hausses importantes. Par exemple, l'Australie a proposé que son minerai de fer et ses mines de charbon soient assujettis à une « taxe de rente économique des ressources minérales » (Minerals Resource Rent Tax – MRRT) basée

¹ Les chiffres pour 2008 sont finaux et ceux pour 2009 sont des estimations préliminaires.

² Régions sans activités minières, ni infrastructure.

sur les profits à un taux de 30 %. La Chine envisage de taxer les producteurs selon les prix, plutôt que d'après le système actuel de redevances en fonction des volumes. Le plan commencera à titre expérimental dans la région du Xinjiang, dans le nord-ouest du pays. Après avoir augmenté son taux de redevance sur le minerai de fer il y a un an, l'Inde cherche à prélever un impôt exceptionnel sur les « super-profits » réalisés par tous les exportateurs de minéraux. Le Brésil, le deuxième plus important exportateur de minerai de fer, pourrait taxer les expéditions de cette matière première ou hausser les redevances.

Par ailleurs, certaines grandes économies basées sur les minéraux recherchent des solutions fiscales novatrices comme moyen pour remédier à l'accumulation des déficits. Le Chili, le plus grand exportateur de cuivre, propose une hausse temporaire des impôts miniers en plus de l'augmentation temporaire du taux d'imposition sur le revenu des sociétés pour aider à payer à sa reconstruction à la suite du séisme de février 2010.

Enfin, il y a eu récemment d'importants changements aux régimes de fiscalité minière au Canada en raison des modifications de l'impôt fédéral des sociétés et des changements dans divers régimes provinciaux de redevances. Toutefois, contrairement au mouvement observé à l'étranger, la plupart des modifications fiscales au Canada ont entraîné une réduction nette de la charge fiscale imposée aux exploitants miniers. La seule exception est le Québec, qui, dans son budget de 2010, a annoncé une augmentation progressive de ses droits miniers de 12 % à 16 % d'ici 2012, en utilisant une approche « mine par mine » et le remplacement et l'ajustement de certaines indemnités et dispositions des incitatifs fiscaux. Dans La Stratégie minière du Québec, publiée en juin 2009, le gouvernement a entrepris de réévaluer le régime des droits miniers afin de s'assurer que les entreprises maintiennent leur compétitivité, que les retombées pour la province sont maximisées et que les citoyens et citoyennes du Québec reçoivent une part équitable des profits tirés de la mise en valeur des ressources qui leur appartiennent. Les taxes québécoises sur l'exploitation minière étaient considérées comme parmi les plus basses au monde.

Ces réformes ont entraîné ou sont sur le point d'entraîner des changements importants dans la compétitivité fiscale globale des principaux pays producteurs de minéraux.

Considérations

ENJEUX À COURT TERME

Prolongation du crédit d'impôt pour exploration minière

Comme le montre le tableau 1, les dépenses d'exploration au Canada en 2009 ont fortement fléchi à 1,7 milliard de dollars, par rapport à un niveau record de 3,3 milliards de dollars en 2008. Cependant, les fonds mobilisés par les actions accréditatives ont diminué légèrement, passant de 625 millions de dollars à 571 millions de dollars, ce qui signifie un recours croissant aux actions accréditatives comme source de financement pour l'exploration au Canada. En particulier, près de la moitié des fonds recueillis par les petites sociétés d'exploration³ en 2009 provenaient des actions accréditatives, tandis que la proportion équivalente n'était que de 24 % en 2008. Les grandes sociétés ont également utilisé davantage les actions accréditatives, passant de 10 à 12 %. Dans l'ensemble, l'utilisation des actions accréditatives comme source de financement pour l'exploration est passée de 19 % des dépenses totales d'exploration en 2008 à 33 % en 2009. Au cours des cinq premiers mois de 2010, le financement par actions accréditatives a atteint 137 millions de dollars, 46 % de plus que pour la même période en 2009 (mais 43 % de moins qu'en 2008).

Tableau 1 – Dépenses pour l'exploration financée par actions accréditatives

	Dépenses d'exploration	Actions accréditatives	Actions accréditatives en % des dépenses d'exploration
2008 (M\$)			
Petites sociétés	2 118	514	24 %
Grandes sociétés	1 162	111	10 %
Total	3 280	625	19 %
2009 (M\$)^a			
Petites sociétés	977	482	49 %
Grandes sociétés	770	90	12 %
Total	1 747	571	33 %
2010 Jan.-mai (M\$)^b			
Petites sociétés		100	
Grandes sociétés		38	
Total		137	

Sources : Gamah International et Ressources naturelles Canada.

^a Les chiffres pour 2009 sont des estimations préliminaires.

^b Les estimation des dépenses d'exploration pour 2010 sont les intentions de dépenses en date de février 2010.

Dans le rapport de 2009 du sous-comité au GTIGIM, une analyse des données historiques indique qu'en période de ralentissement économique, le financement par actions accréditatives avait aidé

³ Sociétés minières ne générant pas de revenus de l'exploitation minière.

les petites sociétés minières à recueillir des fonds pour l'exploration préliminaire. Ces dernières années, l'exploration financée par les actions accréditatives a également, directement ou indirectement, contribué à des découvertes de gîtes minéraux. Cela comprend le camp minier « Ring of Fire », encore inexploité, dans les fondrières des basses terres de la baie James, à 500 km au nord-est de Thunder Bay, en Ontario, qui pourrait être l'une des plus importantes découvertes minérales au Canada. Comme le montre le tableau 2, depuis 2002, plusieurs entreprises (dont Freewest Resources, KWG Resources, Noront Resources et Spider Resources) ont recueilli 88 millions de dollars par actions accréditatives pour leurs projets d'exploration dans la zone « Ring of Fire » et ont fait neuf découvertes prometteuses.

Bien qu'il soit difficile d'évaluer quelle proportion de l'utilisation accrue des actions accréditatives en 2009 est imputable au crédit d'impôt pour exploration minière (CIEM) de 15 %, par opposition à la transmissibilité habituelle des déductions fiscales liées aux frais d'exploration, ou à combien de travaux d'aménagement de nouvelles mines résulteront des travaux d'exploration liés au CIEM, on estime que le crédit d'impôt a contribué à maintenir l'intérêt des investisseurs dans l'exploration, en particulier au cours des récentes périodes troubles.

Tableau 2 – Financement par actions accréditatives et découvertes dans la zone « Ring of Fire »

	Financement par actions accréditatives 2002-2009 (M)	Découvertes	Produit
Freewest Resources (Cliffs)	18,8	Black Thor Black Label	Chrome Chrome
Noront Resources	51,1	Eagle's Nest Eagle Two Blackbird One Blackbird Two Thunderbird Triple J Gold	Métaux communs non ferreux – Groupe platine Métaux communs non ferreux – Groupe platine Chrome Chrome Vanadium Or
Spider Resources (Cliffs)	8,1	Big Daddy	Chrome
KWG Resources (Cliffs)	9,6		
Total	87,7		

Le crédit d'impôt pour exploration minière (CIEM) vient à expiration le 31 mars 2011. Le gouvernement du Canada devra déterminer si une nouvelle prolongation de ce crédit est justifiée.

Il est recommandé que le sous-comité poursuive son analyse de l'utilisation et de l'impact des actions accréditatives et du CIEM pour l'exploration.

Frais d'exploration au Canada (FEC) – Frais généraux

Afin d'atténuer l'impact de la situation financière serrée du secteur de l'exploration minière au Canada, l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs (ACPE) a réitéré, à l'occasion de la Journée de l'industrie minière sur la Colline en 2009 et de l'International Convention, Trade Show and Investor Exchange de l'ACPE en 2010, sa proposition de 2009 que les frais financiers et juridiques liés au montage des ententes d'actions accréditatives soient admissibles à la nonconcession en tant que FEC en faveur des détenteurs d'actions accréditatives émises en vertu de ces ententes.

Pour l'industrie minière, les dépenses admissibles à titre de FEC comprennent les dépenses engagées pour la détermination de l'existence, de l'emplacement, de l'étendue et de la qualité d'une ressource minière au Canada, ou une dépense engagée en vue d'amener une nouvelle mine, située dans une ressource minière au Canada, au stade de la production en quantités commerciales raisonnables, mais avant l'entrée en production de cette nouvelle mine pour de telles quantités. Bien que certains frais généraux (p. ex., les coûts d'administration, de gestion, de financement) puissent répondre aux critères d'admissibilité aux FEC, ils ne peuvent pas être transférés à des acheteurs d'actions accréditatives et ils ne sont pas admissibles au CIEM. Le même résultat s'applique généralement à tous les projets dans les secteurs des minéraux, du pétrole et du gaz, des énergies renouvelables et de conservation pour lesquels des FEC sont engagés.

Les frais généraux qui ne répondent pas aux critères des FEC et qui sont engagés par les sociétés minières ou d'exploration sont habituellement déductibles à titre de dépenses d'exploitation. Toutefois, comme c'est le cas pour les frais généraux qui répondent aux critères des FEC, ils ne sont pas admissibles au CIEM et ne peuvent pas être transférés aux acheteurs d'actions accréditatives.

Dans son rapport de 2009 au GTIGIM, le sous-comité concluait qu'il n'y a pas de motif valable pour rendre les frais généraux admissibles au CIEM et permettre leur transfert aux acheteurs d'actions accréditatives uniquement pour l'exploration minière financée par actions accréditatives. Une telle mesure devrait sans doute être accordée à toutes les industries et à tous les agents qui réalisent des activités admissibles, ce qui se traduirait par des pertes importantes de recettes fiscales pour le gouvernement. Dans son exposé de 2010, l'ACPE n'a pas présenté de faits nouveaux qui auraient amené le sous-comité à modifier son opinion. Une amélioration générale, quoique limitée, des conditions des marchés financiers rend cette proposition moins pertinente que l'année dernière.

Il est recommandé que le sous-comité ne procède pas à une analyse plus poussée des incitatifs fiscaux proposés pour les frais généraux engagés au stade de l'exploration.

Frais d'exploration au Canada – Clarification des règles d'admissibilité

En septembre 2007, le gouvernement du Canada a clarifié les circonstances dans lesquelles les coûts associés à la consultation des collectivités et aux études environnementales étaient admissibles aux FEC en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cette clarification a été faite sous la forme d'un guide publié par l'Agence du revenu du Canada (ARC) et a été annoncée dans

une lettre à l'ACPE, qui a publié sur son site Web un tableau clarifiant les dépenses. Ces directives se sont avérées utiles pour l'industrie et les investisseurs, car elles ont accru le niveau de certitude concernant le traitement fiscal des types les plus courants de dépenses liées à l'exploration.

Toutefois, deux questions ont récemment été soulevées par l'industrie. Tout d'abord, l'ACPE s'est inquiété de ce que certains de ses membres ont vu leurs demandes de déduction pour dépenses environnementales (à titre de FEC) dans leurs déclarations de revenus contestées par les vérificateurs de l'ARC malgré le fait que, du point de vue du contribuable, ces dépenses répondent aux critères d'admissibilité énoncés dans les lignes directrices publiées. Après vérification auprès de l'ARC, il semble que dans certaines déclarations, tous les types de dépenses environnementales ont été regroupés dans une catégorie générale, de sorte que les vérificateurs ne disposaient pas des informations spécifiques requises pour valider la classification des dépenses aux fins fiscales. Le sous-comité estime que l'industrie bénéficierait de plus amples éclaircissements sur la façon de présenter les dépenses environnementales aux fins fiscales, en particulier en ce qui concerne les détails requis pour répondre aux exigences de l'ARC. Ces informations pourraient être communiquées dans le cadre des séances de sensibilisation qui ont lieu à intervalles réguliers à Toronto et à Vancouver.

Il est recommandé que le gouvernement fédéral organise des séances de sensibilisation en divers endroits sur la façon de déclarer les frais touchant l'environnement aux fins de l'impôt sur le revenu.

Deuxièmement, il semble que les études environnementales de base ne soient pas admissibles à titre de FEC dans certaines circonstances.

Ces études visent à déterminer les conditions environnementales qui prévalent avant toute perturbation de l'environnement. Elles permettent de réaliser diverses évaluations environnementales au stade de l'exploration et aux stades ultérieurs d'aménagement. Par exemple, on doit souvent évaluer des blocs de baux au cours des transferts de propriété, déterminer les incidences environnementales ou encore surveiller régulièrement l'environnement dans les zones de décharge, les zones d'enlèvement des morts-terrains, les zones de résidus et les infrastructures connexes. Les études qui visent à explorer des terrains ou amener une nouvelle mine en production seraient généralement admissibles à titre de FEC. Cependant, le coût des études environnementales qui sont réalisées par la direction pour déterminer s'il faut procéder ou non à l'aménagement d'une mine n'est habituellement pas admissible à titre de FEC.

L'industrie soutient que les sociétés d'exploration effectuent normalement des études environnementales de base aux premiers stades de leurs activités, avant même que les zones où seront effectués les travaux ne soient perturbées, afin de s'assurer qu'elles sont en mesure d'évaluer précisément l'impact de ces travaux sur l'environnement. Lorsque ces études sont effectuées à l'étape de l'exploration, ce n'est pas encore le moment de décider si une mine sera implantée ou non. Par conséquent, les études environnementales de base qui ne se rapportent pas aux travaux d'exploration pourraient ne pas être inadmissibles à titre de FEC si l'ARC estime que leur objet est de déterminer ultérieurement d'aménager ou non une mine.

Même si les coûts des études environnementales de base en dehors de la phase exploratoire ne sont pas très élevés, leur exclusion potentielle des FEC les empêche d'être financées par des

actions accréditatives, ce qui, selon l'industrie, peut les rendre plus difficiles et coûteuses à financer pour les sociétés d'exploration. L'industrie soutient que comme ce type d'étude précoce fait partie des meilleures pratiques de l'industrie que les gouvernements souhaitent encourager, elles devraient être incluses dans les FEC.

Il est recommandé que le sous-comité soit chargé de consulter les parties intéressées afin de déterminer les types d'évaluations environnementales qui ne sont actuellement pas admissibles comme frais d'exploration au Canada (FEC), mais qui, selon l'industrie, correspondent aux meilleures pratiques actuelles.

ENJEUX À LONG TERME

Déclin des réserves de métaux communs non ferreux

Comme l'indiquait le sous-comité dans ses rapports de 2008 et de 2009 au GTIGIM, on constate une baisse importante des réserves minérales au Canada au cours des 25 dernières années pour tous les principaux métaux communs non ferreux. Les réserves ajoutées des mines nouvelles et existantes ont été insuffisantes pour compenser l'épuisement du minerai. Ce déclin a été aggravé par la récente baisse des prix des métaux communs non ferreux et la fermeture de mines qui a accompagné la récession mondiale de 2008-2009. La réduction de l'offre de minerai canadien obligera les fonderies canadiennes à s'approvisionner sur les marchés mondiaux pour une plus grande part de leurs besoins en concentré, ce qui les désavantagera par rapport à leurs concurrents en raison des distances de transport plus grandes.

Les causes de ce déclin sont nombreuses et complexes, et la plupart d'entre elles ne sont pas liées à la fiscalité. Néanmoins, L'industrie a observé que les incitatifs fiscaux sont particulièrement axés sur l'exploration dans les régions nouvelles, et sont en partie fondés sur le risque associé au travail dans ces régions. On continue de découvrir des gisements de métaux communs non ferreux dans les régions entièrement nouvelles, mais de plus en plus éloignées et dans un environnement difficile qui entrave le développement minier. À court terme, les nouvelles réserves de métaux communs non ferreux sont plus susceptibles d'être exploitées en profondeur à proximité de mines existantes ou d'anciennes mines.

La politique actuelle d'offrir davantage d'incitatifs fiscaux pour l'exécution de travaux dans les régions nouvelles a renforcé le secteur des petites sociétés minières, mené à la découverte de nouvelles zones intéressantes et favorisé l'avancement de nombreux projets, particulièrement dans le cas des métaux précieux et des diamants. L'industrie soutient pleinement le maintien de ces mesures incitatives.

En 2009, le GTIGIM a chargé le sous-comité à poursuivre son analyse détaillée et les consultations interministérielles sur les propositions de l'industrie pour les critères d'admissibilité aux FEC pour l'exploration à risque élevé effectuée à proximité des mines en exploitation ou l'ayant déjà été. À la demande de l'industrie, le sous-comité a réévalué une proposition de l'industrie concernant l'adoption d'une règle automatique pour permettre l'octroi du statut de nouvelle mine aux mines fermées pendant cinq ans ou plus. Il a également continué d'étudier une proposition concernant l'introduction de nouvelles mesures incitatives pour le forage en profondeur près des mines en exploitation.

Statut fiscal de nouvelle mine – Règle des 60 mois

La Loi fédérale de l'impôt sur le revenu établit actuellement une distinction fondamentale entre une nouvelle mine et une mine qui est déjà en production, en ce qui concerne le traitement fiscal des coûts d'exploration, d'aménagement et de capital engagés sur une propriété. Les dépenses liées à une nouvelle mine sont traitées plus favorablement que les dépenses similaires engagées à l'égard d'une mine qui est déjà entrée en production. Lorsque les dépenses sont liées à une mine ayant déjà été exploitée, un statut de nouvelle mine doit être obtenu au moyen d'une décision administrative pour que ces frais puissent être admissibles à titre d'incitatifs fiscaux spéciaux.

L'adoption d'une règle automatique pour accorder le statut de nouvelle mine aux mines fermées depuis cinq ans ou plus a été proposée en 2009 par l'industrie comme moyen pour stimuler l'exploration sur les sites de mines anciennement exploitées. Selon l'industrie, cette règle donnerait plus de certitude au sujet de l'admissibilité à titre de FEC pour les travaux d'exploration effectués sur ces propriétés et réduirait le coût administratif des décisions au sujet du statut de nouvelle mine.

La question est de savoir si l'application d'une règle de 60 mois donnerait lieu à des décisions conformes aux grands principes, aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et aux décisions des tribunaux. Plus précisément, la fermeture d'une mine pour 60 mois est-elle suffisamment longue pour s'assurer qu'elle a perdu les caractéristiques d'une mine et que toutes les dépenses d'exploration et d'aménagement sont engagées dans le but de découvrir une nouvelle ressource minérale ou d'amener une nouvelle mine en production?

Pour vérifier cette hypothèse, RNCAN a examiné les avis techniques qu'il a envoyés à l'ARC au cours de la période de 1999 à 2009 au sujet de toutes les décisions anticipées portant sur la détermination du statut de nouvelle mine. RNCAN a examiné 23 demandes de statut de nouvelle mine (soit 2,3 demandes par an) entre 1999 et 2009. Neuf demandes portaient sur des projets à proximité de mines en exploitation, dix sur des mines fermées depuis cinq ans ou plus et quatre sur des mines fermées depuis moins de cinq ans.

Selon l'analyse de RNCAN, le sous-comité était d'avis, comme il l'a indiqué dans son rapport de 2009 au GTIGIM, que la mesure proposée ne remplacerait pas de manière fiable l'actuel processus de détermination. Les données indiquent aussi que le processus de détermination portait sur un petit nombre de cas et n'avait pas causé de retards ni de coûts administratifs indus. Par conséquent, le sous-comité n'a pas recommandé la mise en œuvre de la proposition.

L'industrie a réitéré sa demande en 2010. Toutefois, le sous-comité a déterminé que la demande de l'industrie ne comportait pas d'éléments nouveaux pouvant justifier un changement d'opinion.

L'analyse de RNCAN a également révélé que les délais pour rendre une décision pourraient être grandement raccourcis dans les cas nécessitant une réponse rapide (comme celles touchant des projets d'émissions d'actions accréditives) si les exigences pour la détermination étaient connues des intéressés avant la présentation des demandes.

Il est recommandé que le sous-comité ne procède pas à une analyse plus poussée de la proposition visant la Règle des 60 mois et que le gouvernement fédéral organise des séances de sensibilisation en divers endroits sur les informations requises de l'industrie pour déterminer le statut de nouvelle mine.

Incitatifs à l'exploration en profondeur près des mines en exploitation

Les dépenses d'exploration associées à une mine en exploitation (ou anciennement exploitée) ne sont généralement pas admissibles aux incitatifs fiscaux pour l'exploration dans les régions nouvelles. Plutôt, de telles dépenses sont normalement traitées comme des dépenses d'exploitation si elles se rapportent aux travaux de forage ou à l'enlèvement des morts-terrains, ou comme frais d'aménagement au Canada (FAC) si elles portent sur le fonçage de puits ou le creusage de galeries souterraines, surtout quand ils font partie de la séquence normale des travaux d'exploitation qui élargissent et atteignent progressivement les réserves de minerai additionnelles nécessaires à la continuité des opérations minières.

Le principal avantage du traitement fiscal des FEC est que, contrairement au traitement des dépenses d'exploitation ou des FAC, il permet d'obtenir soit le crédit d'impôt régulier de 10 % sur les sociétés pour les travaux d'exploration et d'aménagement, ou, sur une base temporaire, le crédit d'impôt pour exploration minière de 15 % associé au financement par actions accréditives.

Le traitement fiscal réservé aux FEC peut être obtenu si l'on peut démontrer aux autorités fiscales que l'exploitation des réserves de minerai, trouvées à la suite des travaux d'exploration, nécessiterait une nouvelle mine et n'utiliserait pas de façon importante les infrastructures et les ouvrages miniers existants. Pour que cela soit prouvé, RNCan doit, au nom de l'ARC, procéder à un examen technique de tous les faits relatifs au projet d'exploration et aux plans d'une future mine possible. On a soutenu (sans clairement démontrer) que le processus d'examen technique est long et que ses résultats sont imprévisibles.

Les activités d'exploration courante sont généralement jugées à faible risque, car ces travaux ont normalement lieu à la périphérie des réserves déjà définies et visent à en déterminer la continuité et à en délimiter les extensions latérales ou verticales. Cependant, tous les travaux d'exploration dans une mine en activité ne sont pas de nature courante et à faible risque. Les risques associés à l'exploration augmentent de façon significative lorsque les zones de minerai sont discontinues et que leur distribution ne suit pas un schéma connu. Dans ce type d'environnement, le facteur de risque augmente de manière exponentielle en profondeur, car les cibles d'exploration deviennent éparpillées et sont souvent en dessous des réserves connues et des infrastructures souterraines. La décision d'entreprendre l'exploration souterraine devient plus difficile lorsqu'un niveau de risque élevé est associé à des coûts de projet élevés. C'est le cas lorsque les travaux d'exploration visent à trouver suffisamment de réserves souterraines pour justifier le creusement d'un puits profond et la construction des ouvrages souterrains connexes.

L'industrie souligne que les incitatifs fiscaux ciblés pour l'exploration visent les projets dans les régions nouvelles, alors que certains projets à proximité d'une mine existante présentent des risques comparables. On a fait valoir que les FEC et les incitatifs fiscaux connexes ont tendance à encourager davantage l'aménagement de mines dans les régions nouvelles que le prolongement en profondeur des mines existantes. L'industrie a proposé que le traitement fiscal des FEC soit

accordé aux projets d'exploration dans les sites miniers existants qui répondent à certains critères objectifs, tributaires du niveau de risque.

Afin de faire progresser l'analyse de cette proposition, RNCan a procédé à des discussions techniques détaillées avec plusieurs exploitants miniers. Il y avait un consensus clair voulant que l'exploration et l'aménagement en profondeur soient considérablement plus coûteux et risqués que les travaux correspondants à faible profondeur, et ce, pour une foule de facteurs techniques. Cependant, il n'y a pas eu de consensus sur la profondeur à laquelle ces facteurs commencent à être significatifs, ni sur la mesure dans laquelle les travaux d'aménagement de différents types de gisements minéraux sont dépendants de la profondeur. Vu la complexité et la variabilité des projets d'exploration en profondeur, le sous-comité a été incapable de trouver des critères objectifs, fiables et mesurables qui pourraient être utilisés dans toutes les circonstances pour déterminer l'admissibilité des dépenses à titre de FEC. Le sous-comité est d'avis que le processus actuel de détermination de l'admissibilité fondé sur les évaluations au cas par cas reste la meilleure option disponible pour le moment et qu'une analyse plus poussée de cette proposition n'est pas justifiée.

Il est recommandé que le sous-comité ne procède pas à une analyse plus poussée des incitatifs fiscaux proposés pour l'exploration en profondeur dans les mines existantes compte tenu des données disponibles actuellement.

COMPÉTITIVITÉ FISCALE INTERNATIONALE

Les capitaux d'investissement dans le secteur minier sont très mobiles et de nombreux facteurs influent sur les décisions des entreprises d'investir dans les différentes régions. Bien que les facteurs clés soient le potentiel géologique d'un site et les coûts d'accès, les considérations fiscales et sociopolitiques peuvent faire contrepois en raison du fardeau fiscal et de la stabilité du régime fiscal, respectivement. Au plan international, des gisements minéraux de qualité sont demeurés inexploités en partie en raison de régimes fiscaux onéreux ou imprévisibles.

Pour tout gouvernement, le but ultime du régime fiscal visant les mines est d'assurer le plus grand bénéfice possible pour le public tout en maintenant un climat intéressant pour les investissements. Pour y parvenir, il faut faire preuve de réalisme et atteindre un équilibre délicat entre les objectifs des deux principales parties : les entreprises et les gouvernements (et les populations qu'ils représentent). Les gouvernements veulent des revenus stables et prévisibles au fil du temps pour compenser l'épuisement des ressources et financer les dépenses publiques. Pour les entreprises, le niveau global d'imposition (y compris les redevances) et la stabilité du régime fiscal influent sur leurs décisions touchant les travaux d'exploration et d'aménagement. Les régimes fiscaux instables accroissent les risques et sont susceptibles d'entraver les décisions d'investissement et, dans certains cas, elles peuvent accélérer les décisions de fermer des mines. Le calendrier des prélèvements fiscaux influe également sur les investissements. Un niveau élevé de taxes au cours des premières années d'exploitation augmentera les recettes publiques à court terme, mais pourra décourager l'exploration et l'aménagement en entravant la capacité de s'ajuster aux fluctuations de prix des matières premières, en prolongeant la période de récupération des investissements et en augmentant le risque de défaut de remboursement de la dette.

Les structures fiscales influent également sur les décisions d'investir et l'administration par l'État. Par exemple, des impôts basés sur les unités de production, indépendamment de la rentabilité, assurent des revenus stables aux gouvernements, mais ils peuvent créer des

inefficacités économiques en décourageant l'exploitation du minerai à faible teneur et en réduisant la durée de vie de certaines mines. Parce qu'ils sont insensibles aux fluctuations de prix, ils sont intrinsèquement instables et nécessitent des ajustements fréquents pour rester équitables pour toutes les parties intéressées. À l'inverse, les impôts sur les profits des sociétés fournissent des revenus plus variables, mais ils sont plus efficaces et reconnaissent les risques inhérents aux activités minières, les fluctuations particulièrement importantes des prix des minéraux sur les marchés internationaux et les difficultés de prévoir tous les facteurs géologiques, techniques, financiers et politiques pendant la durée de vie d'une mine. En outre, les taxes basées sur les profits ont tendance à distribuer ces risques de façon plus égale entre les entreprises et les gouvernements. Toutefois, les régimes fiscaux basés sur les profits sont beaucoup plus complexes, ce qui peut être une véritable contrainte pour les pays en développement aux capacités administratives limitées.

Concevoir et maintenir un système d'imposition efficace est une tâche complexe et continue qui ne peut se faire en vase clos. Les gouvernements doivent comprendre les effets des changements dans leurs régimes fiscaux respectifs et ceux des autres pouvoirs publics sur les investissements et réagir en conséquence. C'est pourquoi les provinces et les territoires au Canada cherchent constamment à évaluer leurs régimes fiscaux en fonction de l'évolution de leurs objectifs et de la donne mondiale.

La série de grandes réformes fiscales qui ont eu lieu depuis 2003 dans différents pays producteurs de minéraux, y compris le Canada, a incité RNCan à mettre à jour une comparaison globale de la fiscalité internationale qu'elle avait réalisée en 1993. Les membres du sous-comité du GTIGIM ont contribué à la validation des calculs fiscaux révisés.

Le but de la mise à jour est triple :

- Fournir des informations sur la compétitivité fiscale des provinces et territoires canadiens dans le secteur minier entre eux et par rapport aux principaux pays producteurs de minéraux, spécifiquement pour les métaux communs non ferreux;
- Déterminer les grandes tendances fiscales et en quoi le Canada diffère de la norme internationale;
- Relever les différences structurelles et déterminer comment elles diffèrent par rapport aux différents objectifs stratégiques.

L'approche adoptée consiste à appliquer le régime fiscal de diverses provinces et divers États producteurs de minéraux aux résultats financiers générés par un modèle de mine générique. Les hypothèses sur les coûts/revenus de ce modèle sont modifiées pour simuler le profil des flux de trésorerie des mines donnant des taux de rendement différent sur l'investissement.

Le modèle de mine a été élaboré en consultation avec plusieurs membres de l'Association minière du Canada (AMC). Il est basé sur les conditions de coût d'une mine de cuivre à ciel ouvert qui est convertie en une mine souterraine après l'épuisement des réserves à ciel ouvert. Dans le scénario de référence, le modèle présuppose des prix de produit stables et le projet est censé être développé sur une base autonome (c.-à-d. la mine n'est pas aménagée par une grande entreprise qui dispose de revenus provenant de sources autres que celles du projet), mais on pourrait aussi étudier quels seraient les effets en l'absence de cette hypothèse.

L'étude emploie également des modèles informatiques de la législation fiscale minière de neuf⁴ provinces et territoires canadiens et onze⁵ États qui sont d'importants producteurs de minéraux. L'analyse porte sur les différences structurelles entre les régimes fiscaux et calcule aussi le taux d'imposition effectif pour les diverses simulations. Enfin, des tests sont effectués afin de mesurer la sensibilité des résultats après impôt à la modification de certaines caractéristiques fiscales sélectionnées.

Jusqu'à présent, tous les modèles fiscaux informatisés ont été en grande partie réalisés. Les résultats préliminaires pour l'ensemble des provinces et territoires canadiens ont été communiqués aux membres du sous-comité du GTIGIM pour examen. L'analyse et l'intégration des résultats seront réalisées au cours des prochains mois.

Il est recommandé que les résultats de l'étude sur la fiscalité internationale par RNCan soient présentés à la Conférence des ministres des Mines et de l'Énergie de 2011.

⁴ Comprend la Colombie-Britannique, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador, les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut, l'Ontario, le Québec et le Yukon.

⁵ Comprend l'Alaska, le Chili, l'Indonésie, le Mexique, la Mongolie, le Nevada, le Pérou, la République d'Afrique du Sud, l'Australie du Sud, la Tanzanie et l'Australie occidentale.

Recommandations

Il est recommandé que :

- le sous-comité poursuive son analyse de l'utilisation et l'impact des actions accréditives et du CIEM pour l'exploration;
- le sous-comité ne procède pas à une analyse plus poussée des incitatifs fiscaux proposés pour les frais généraux engagés au stade de l'exploration;
- le gouvernement fédéral organise des séances de sensibilisation en divers endroits sur la façon de déclarer les frais touchant l'environnement aux fins de l'impôt sur le revenu;
- le sous-comité soit chargé de consulter les parties intéressées afin de déterminer les types d'évaluations environnementales qui ne sont actuellement pas admissibles à titre de FEC, mais qui, selon l'industrie, correspondent aux meilleures pratiques actuelles;
- le sous-comité ne procède pas à une analyse plus poussée de la proposition visant la Règle des 60 mois et que le gouvernement fédéral organise des séances de sensibilisation en divers endroits sur les informations requises de l'industrie pour déterminer le statut de nouvelle mine;
- le sous-comité ne procède pas à une analyse plus poussée des incitatifs fiscaux proposés pour l'exploration en profondeur dans les mines existantes compte tenu des données disponibles actuellement;
- les résultats de l'étude sur la fiscalité internationale par RNCan soient présentés à la Conférence des ministres des Mines et de l'Énergie de 2011.

