



Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Rapport du commissaire au développement durable  
Hiver 2013

**Suivi d'une vérification  
de l'optimisation des ressources**

# **Interventions gouvernementales dans le secteur minier**

Ministère des Ressources naturelles

CHAPITRE

7



# Faits saillants

## Objectif des travaux

Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations faisant l'objet de ce suivi ont été prises en compte et si les entités concernées ont remédié aux déficiences que nous avons relevées.

Le présent suivi porte sur les interventions gouvernementales dans le secteur minier. La vérification initiale a été menée auprès du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), maintenant appelé ministère des Ressources naturelles (MRN). Les résultats de cette vérification ont été publiés dans le chapitre 2 du tome II du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*.

Nous avons également évalué l'application des recommandations formulées en 2009 par la Commission de l'administration publique (CAP) au MRNF et au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, devenu le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP), à la suite de l'audition des sous-ministres.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

## Résultats du suivi

Parmi les 20 recommandations que nous avons formulées en 2008-2009, nous en avons sélectionné 15 pour notre suivi. Nous avons choisi celles qui, à notre avis, contribuent le plus à améliorer la planification et la gestion des interventions du gouvernement dans le secteur minier. Nous avons également effectué le suivi des 5 recommandations faites par la CAP.

La vérification initiale avait comme objectif de déterminer dans quelle mesure le MRNF intégrait les enjeux économiques, sociaux et environnementaux dans la planification des interventions gouvernementales relatives au secteur minier afin d'en optimiser les retombées pour la société dans une perspective à long terme. Nous avons aussi évalué si les mécanismes de contrôle mis en place par le ministère permettaient de minimiser les conséquences environnementales et, par le fait même, les risques que l'État doit prendre en charge de nouvelles obligations financières.

---

**Conclusions.** Nos travaux nous amènent à conclure qu'il y a eu des progrès satisfaisants pour 4 des 15 recommandations adressées au ministère en mars 2009 (tableau 1). Des progrès satisfaisants ont aussi été enregistrés pour 2 des 5 recommandations faites par la CAP (tableau 2).

---

**Progrès satisfaisants.** Des progrès ont été réalisés pour les recommandations portant sur les échanges d'information entre le MRN et le MDDEFP à propos de l'inspection de sites miniers ainsi que pour les recommandations relatives au processus d'analyse et de délivrance des certificats de libération.

---

**Progrès insatisfaisants.** Le MRN n'a pas effectué d'analyse des principaux coûts et bénéfices liés à l'exploitation minière. Or, sans un tel exercice, il demeure impossible d'estimer les retombées nettes des activités minières pour la société québécoise.

De plus, la plupart des mécanismes de contrôle pour s'assurer que les sites miniers sont restaurés et réaménagés n'ont pas été renforcés. À cet égard, des modifications législatives proposées par le MRN pour limiter les répercussions des lacunes soulevées lors de notre vérification initiale n'ont pas été adoptées. Le ministère n'a pas non plus pris les moyens administratifs et réglementaires à sa disposition pour remédier à la situation. En conséquence, le risque que l'État doit supporter des coûts de restauration additionnels demeure.

---

**Tableau 1** Recommandations du Vérificateur général

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
<b>Planification des interventions gouvernementales</b>		
<p><b>Analyse des coûts et des bénéfices</b> Analyser les principaux coûts et bénéfices économiques, sociaux et environnementaux associés aux interventions gouvernementales afin d'aider les décideurs dans leur planification.</p> <p>Réévaluer les droits miniers dans le but de s'assurer qu'ils sont suffisants pour compenser l'épuisement des ressources extraites<sup>1</sup>.</p>		√
<b>Élaboration de la stratégie minérale</b>		
<p>Mener à terme l'élaboration d'une stratégie minérale qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ tient compte de l'ensemble des principaux enjeux économiques, sociaux et environnementaux recensés et respecte les principes de développement durable ;</li> <li>■ comporte des indicateurs de résultats significatifs, des cibles précises, des actions prioritaires et des échéances à respecter ;</li> <li>■ précise les responsabilités.</li> </ul>		√
<b>Mécanismes de contrôle</b>		
<b>Plans de réaménagement et de restauration</b>		
<p>Se munir de mécanismes permettant de s'assurer du respect des exigences à l'égard du dépôt des plans de réaménagement et de restauration, et de leur révision.</p>		√
<p>Renforcer le processus d'autorisation des plans de réaménagement et de restauration, notamment effectuer les actions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ documenter adéquatement les raisons qui mènent à l'acceptation ou au refus d'un plan ;</li> <li>■ obtenir un avis favorable du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs avant d'approuver un plan ou documenter les motifs d'agir en l'absence d'un tel avis ;</li> <li>■ déterminer un délai raisonnable pour l'approbation des plans.</li> </ul>		√
<b>Garantie financière</b>		
<p>Réévaluer la suffisance de la garantie actuellement exigée afin de protéger adéquatement l'État contre le risque de devoir supporter des coûts additionnels de restauration dans l'avenir.</p>		√
<p>Se doter de moyens de contrôle permettant d'apprécier la plausibilité de l'état des réserves divulgué dans le plan de réaménagement et de restauration déposé par les compagnies minières.</p>		√
<p>Améliorer le processus de suivi des versements de la garantie par les compagnies afin de s'assurer du respect de la réglementation.</p>		√
<b>Inspections</b>		
<p>Planifier les activités d'inspection en fonction des risques potentiels de chacun des sites afin de déterminer une fréquence optimale des sites à visiter.</p>		√
<p>Encadrer la réalisation des activités d'inspection, notamment à l'égard des aspects suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ la portée et l'étendue des travaux ;</li> <li>■ la documentation du résultat des inspections et des décisions qui en découlent ;</li> <li>■ le suivi des lacunes décelées.</li> </ul>		√
<p>Établir, en collaboration avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, les informations qu'il serait pertinent de partager quant à leurs travaux d'inspection respectifs.</p>	√	
<b>Certificats de libération</b>		
<p>Documenter la décision de délivrer un certificat de libération sur la base des quatre critères établis pour considérer que l'état des lieux est satisfaisant.</p>	√	

1. Ces deux recommandations ont été regroupées puisque la mise en œuvre de la première est préalable à la réalisation de la seconde.

**Tableau 1** Recommandations du Vérificateur général (*suite*)

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
S'assurer d'obtenir un avis favorable du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs avant de délivrer un certificat de libération ou de documenter les motifs d'agir en l'absence d'un tel avis.	√	
Porter une attention particulière à la situation financière de l'acquéreur, dans les cas où la responsabilité environnementale est transférée à un tiers, afin de s'assurer que celui-ci a la capacité de satisfaire aux obligations liées à la restauration.	√	
<b>Suivi et reddition de comptes</b> Encadrer la documentation des dossiers afin de permettre un suivi efficace de ses interventions de contrôle, notamment à l'égard des plans de réaménagement et de restauration, de la garantie financière, des inspections et des certificats de libération.		√
Définir les informations et les outils de gestion nécessaires pour évaluer régulièrement l'efficacité et l'efficience de ses interventions.		√
<b>Total des recommandations</b>	<b>4</b>	<b>11</b>
<b>Pourcentage</b>	<b>27 %</b>	<b>73 %</b>

**Tableau 2** Recommandations de la Commission de l'administration publique

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune examine les projets d'exploitation minière en considérant les aspects économiques, sociaux et environnementaux afin d'évaluer s'ils apportent suffisamment de bénéfices aux Québécoises et aux Québécois. Une attention particulière devra être accordée à la détermination du niveau des droits miniers.		√
Que le développement des mines soit abordé dans le cadre du développement durable et que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune se dote de tous les moyens pour respecter ce cadre, que ce soit en réorganisant ses ressources internes ou en obtenant de nouveaux crédits du gouvernement.		√
Que les moyens législatifs, réglementaires et administratifs nécessaires à l'atteinte des résultats dans la mise en œuvre du plan d'action du ministère des Ressources naturelles et de la Faune soient adoptés.		√
Que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et le ministère des Ressources naturelles et de la Faune collaborent étroitement pour tenir compte des recommandations du Vérificateur général dans l'amélioration des mécanismes de contrôle pour réduire les conséquences environnementales des activités minières.	√	
Que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune transmette à la Commission, au plus tard le 31 décembre 2010, un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de chacune des recommandations du Vérificateur général et des parlementaires.	√	
<b>Total des recommandations</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>Pourcentage</b>	<b>40 %</b>	<b>60 %</b>



## Table des matières

<b>1</b>	<b>Mise en contexte</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>Recommandations du Vérificateur général</b>	<b>10</b>
2.1	Planification des interventions gouvernementales	10
	Analyse des coûts et des bénéfices	
	Élaboration de la stratégie minérale	
2.2	Mécanismes de contrôle	13
	Plans de réaménagement et de restauration	
	Garantie financière	
	Inspections	
	Certificats de libération	
	Suivi et reddition de comptes	
<b>3</b>	<b>Recommandations de la Commission de l'administration publique</b>	<b>20</b>
3.1	Progrès satisfaisants	20
3.2	Progrès insatisfaisants	20
	Commentaires de l'entité vérifiée	22
	Annexe et sigles	25

**Équipe**

Janique Lambert  
Directrice de vérification  
Serge Gagnon  
Roberto Grondin

**1 Mise en contexte**

1 Le Québec est reconnu pour son territoire riche en ressources minérales. Depuis la vérification initiale en 2008-2009, la croissance des activités minières au Québec, alimentée par le prix élevé des métaux, s'est poursuivie. Le projet de développement du Nord repose d'ailleurs en grande partie sur ces activités. À titre de fiduciaire de ce bien commun, l'État, par l'entremise du ministère des Ressources naturelles (MRN)<sup>1</sup>, fait face à plusieurs enjeux économiques, sociaux et environnementaux liés au développement du secteur minier québécois.

2 Sur le plan économique, les activités ont augmenté tant du point de vue de l'exploration que de l'exploitation. Comme le présente le tableau 3, de 2007 à 2011, les dépenses d'exploration et de mise en valeur ont augmenté de 77 % et la valeur de la production des métaux s'est accrue de 54 % ; elle a atteint 6,1 milliards en 2011. Les emplois générés par l'industrie de l'extraction de minerais métalliques ont également connu une hausse de l'ordre de 11 %.

**Tableau 3 Activités minières concernant les minerais métalliques**

	2007	2008	2009	2010	2011	Tendance (%)
Investissements en dépenses d'exploration et de mise en valeur (M\$)	448	510	368	486	792	<b>77</b>
Valeur de la production (M\$)	3 927	4 461	3 876	5 412	6 052 <sup>1</sup>	<b>54</b>
Nombre d'emplois générés par l'extraction	6 880	6 470	6 320	7 130	7 625	<b>11</b>

1. Il s'agit d'une donnée préliminaire.

Sources : Ressources naturelles Canada ; Statistique Canada.

3 L'implantation d'activités minières sur un territoire fait parfois l'objet de débats importants. Certains sont d'avis que ces activités entraîneront la prospérité ainsi que le développement social et qu'elles procureront des avantages découlant de la construction d'infrastructures de taille (routes, lignes de transport, centrales électriques, etc.). D'autres, par contre, prévoient qu'elles auront des répercussions négatives, dont une altération majeure des écosystèmes et des paysages, une atteinte à la santé ou un déplacement des communautés locales. C'est pourquoi la planification du développement minier doit s'étendre aux retombées à long terme liées à l'exploration et à l'exploitation de la mine et prendre en compte l'ensemble des enjeux sociaux qui y sont rattachés.

4 Les enjeux environnementaux relatifs au développement minier représentent également un grand défi pour l'État. Depuis 2008, les coûts de restauration des sites miniers qui relèvent de la responsabilité de l'État et du suivi s'y rattachant ont augmenté considérablement. En fait, le passif environnemental relié à ces terrains miniers contaminés est passé de 264 millions de dollars au 31 mars 2008 à 1,19 milliard au 31 mars 2012.

1. Aux fins du présent rapport, nous utilisons le nom actuel du ministère.



5 En 2008-2009, nous avons formulé 20 recommandations au ministère. Nos travaux de suivi portent sur 15 d'entre elles. Nous avons choisi celles qui, à notre avis, sont fondamentales pour améliorer la planification des interventions du gouvernement dans le secteur minier et limiter les conséquences environnementales de ces activités. Nous avons exclu les trois recommandations ayant trait à la gestion de l'information ainsi que celle liée à la connaissance des moyens complémentaires à l'extraction des minerais. Pour les fins de notre suivi, la recommandation portant sur l'analyse des coûts et des bénéfices et celle ayant trait à la réévaluation des droits miniers ont été regroupées puisque la mise en oeuvre de la première est préalable à la réalisation de la seconde.

6 D'autre part, la Commission de l'administration publique (CAP) a formulé cinq recommandations à la suite de l'audition du sous-ministre du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) et de la sous-ministre du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) sur les interventions gouvernementales dans le secteur minier en 2009. Nos travaux de suivi ont aussi porté sur les progrès réalisés à leur égard.

7 Le lecteur trouvera en annexe l'objectif de vérification ainsi que la portée des travaux.

## 2 Recommandations du Vérificateur général

8 Les recommandations qui ont retenu notre attention concernent les deux grands volets de la vérification initiale, soit la planification des interventions gouvernementales liées à l'exploration et à l'exploitation des ressources minérales métalliques et les mécanismes de contrôle du MRN quant aux plans de réaménagement et de restauration des sites miniers, à la garantie financière, aux inspections et aux certificats de libération.

### 2.1 Planification des interventions gouvernementales

9 Assurer la conservation et la mise en valeur des ressources naturelles dans une perspective de développement durable et de gestion intégrée représente le cœur de la mission du MRN. En tant que gestionnaire des ressources naturelles, il doit la remplir de telle façon que les activités soient rentables, tout en respectant l'environnement et les collectivités.

10 Après une analyse du mode de fonctionnement du ministère, nous avons soulevé, lors de la vérification initiale, des préoccupations quant à sa capacité à prendre en compte les principes de développement durable dans la vision et la planification à long terme du secteur minier.

### Analyse des coûts et des bénéfices

11 En tant que fiduciaire des ressources minérales, le gouvernement se doit de vérifier si les retombées positives liées à ce secteur justifient les coûts économiques, sociaux et environnementaux à court et à long terme. À l'époque, nous avons souligné que les travaux du ministère étaient incomplets. Ils se limitaient à répondre à des demandes précises et ne permettaient pas d'estimer les retombées nettes réelles pour la société québécoise. À partir des analyses disponibles, il était impossible d'établir, de façon claire et objective, si le Québec retirait une compensation suffisante en contrepartie de l'exploitation de ses ressources minérales. Nous avons alors recommandé au ministère d'analyser les principaux **coûts et bénéfices** économiques, sociaux et environnementaux associés aux interventions gouvernementales afin d'aider les décideurs dans leur planification.

Les coûts incluent, par exemple, les crédits, les allocations et les coûts de réhabilitation de sites contaminés.

Les bénéfices comprennent, par exemple, les droits miniers et l'impôt sur le revenu des sociétés minières.

12 Les progrès réalisés à cet égard sont insatisfaisants. Le ministère n'a pas fait d'analyse pour évaluer si les bénéfices retirés des activités minières compensent les coûts qui y sont associés. Or, sans un tel exercice, il demeure impossible d'estimer les retombées nettes des activités minières pour la société québécoise.

13 Mentionnons que diverses parties prenantes ont effectué des études visant à illustrer notamment les retombées socioéconomiques des activités minières et leur impact sur l'environnement. Les conclusions de ces études varient et peuvent même être contradictoires, ce qui donne lieu à différentes interprétations de la rentabilité de ce secteur. Étant donné l'absence d'une analyse effectuée par le ministère, on ne peut apprécier l'information contenue dans ces études de façon objective sous l'angle de l'intérêt collectif.

14 Le MRN élabore actuellement un tableau de bord composé d'indicateurs qui rendront compte de l'évolution du secteur minier. Les indicateurs porteront, par exemple, sur les investissements miniers, le produit intérieur brut (PIB) du secteur et les émissions de gaz à effet de serre. Cet exercice permettra d'obtenir une information de gestion utile, mais il ne pourra suppléer à une analyse des retombées que procureront les activités minières par rapport aux coûts qu'elles engendreront. Nous encourageons le ministère à donner suite à la recommandation que nous lui avons formulée à cet égard.

15 Parmi les principaux éléments que comprend une analyse des coûts et des bénéfices figurent les droits miniers. Ces derniers avaient particulièrement retenu notre attention en 2008-2009. Selon l'information compilée par le ministère, les droits versés par les entreprises représentaient un très faible pourcentage de la valeur brute de la production déclarée. Nous avons alors recommandé au ministère de réévaluer les droits miniers dans le but de s'assurer qu'ils sont suffisants pour compenser l'épuisement des ressources extraites.

16 Considérant que l'analyse des principaux coûts et bénéfices est étroitement associée à la détermination des droits miniers, voire préalable, nous ne pouvons pas nous prononcer sur les actions posées par le ministère pour mettre en œuvre cette recommandation. Nous en effectuerons le suivi dans les prochaines années. Nous présentons toutefois ci-dessous quelques éléments d'information mis à jour.

17 Lors du dépôt du budget 2010-2011, le gouvernement a modifié différents paramètres du régime de droits miniers. Ainsi, du 1<sup>er</sup> avril 2010 au 1<sup>er</sup> janvier 2012, les redevances ont été augmentées progressivement pour s'établir à 16 % du profit minier des exploitants, comparativement à 12 % lors de la vérification initiale. D'autres modifications ont également été apportées. Par exemple, la méthode de calcul du profit annuel d'un exploitant a été modifiée ; on a maintenant recours à une approche « **mine par mine** » et le taux de l'allocation pour amortissement a été réduit de 100 à 30 % afin de mieux refléter la durée de vie utile des biens. L'impact de ces modifications sur les finances publiques pourra être évalué seulement lorsque les données portant sur l'année financière 2012-2013 du gouvernement seront disponibles.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2010, l'approche « mine par mine » implique que les pertes relatives à une mine en exploitation ne peuvent réduire les profits d'une autre mine d'un même exploitant.

18 De 2006 à 2011, la proportion d'entreprises productrices de minerais métalliques ayant payé des droits miniers est demeurée relativement faible ; elle a varié de 29 à 62 % (tableau 4 et figure 1A). Par contre, l'année 2010 montre l'amorce d'une augmentation quant au ratio des droits miniers payés par rapport à la valeur brute de la production annuelle (tableau 4 et figure 1B).

19 Le mode de présentation des données dans le tableau 4 n'est pas le même que celui utilisé dans le rapport de 2008-2009. En effet, les données sont maintenant compilées selon la base de la fin d'exercice des sociétés plutôt que sur la base de l'exercice gouvernemental. Cette façon de faire favorise un meilleur arrimage de la valeur de production et des droits miniers y afférents.

**Tableau 4** Entreprises productrices de minerais métalliques et droits miniers

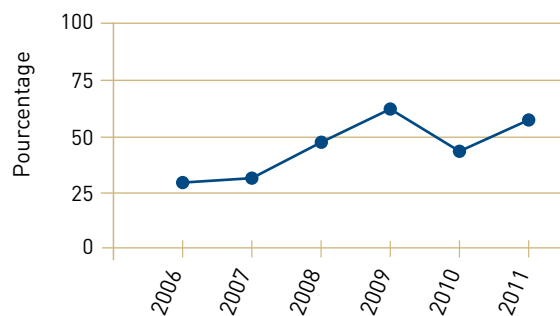
	Exercice financier se terminant en					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre d'entreprises productrices	17	16	17	13	14	14
Nombre d'entreprises ayant payé des droits miniers	5	5	8	8	6	8
Valeur brute de la production annuelle (M\$) <sup>1</sup>	3 045	3 687	4 614	3 876	5 645	7 963
Droits miniers exigibles (M\$) <sup>2</sup>	66,3	45,9	112,7	59,5	275,1	348,2
Ratio droits miniers/valeur brute de la production annuelle (%)	2,2	1,2	2,4	1,5	4,9	4,4

1. C'est la valeur déclarée par les entreprises au MRN.

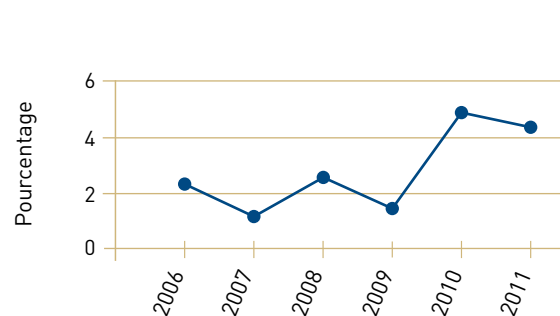
2. Il s'agit des droits miniers exigibles pour l'exercice financier de l'entreprise.

Source : MRN.

**Figure 1A** Ratio entreprises ayant payé des droits miniers/entreprises productrices



**Figure 1B** Ratio droits miniers/valeur brute de la production annuelle



## Élaboration de la stratégie minérale

20 Le ministère devait déposer une stratégie minérale avant la fin de l'année 2007, mais il ne l'avait toujours pas fait à la fin de la vérification initiale. D'autre part, au-delà des orientations retenues dans cette stratégie, son contenu aurait dû permettre de bien comprendre les objectifs poursuivis et de déterminer la façon d'en évaluer le degré d'atteinte.

21 Les progrès accomplis à l'égard de la recommandation portant sur la stratégie sont insatisfaisants. Celle-ci, rendue publique en juin 2009, ne répond pas à certains critères de qualité formulés à l'époque. Elle ne comporte pas d'indicateurs, de cibles, d'actions prioritaires ni d'échéanciers et ne précise pas les responsabilités.

22 Pourtant, on pourrait s'attendre à ce qu'un tel document respecte les principes de gestion instaurés en 2000 par la *Loi sur l'administration publique* pour les exercices de planification stratégique. L'un de ces principes consiste à atteindre les résultats en fonction d'objectifs préétablis, rendus publics et mesurés à l'aide d'indicateurs. Sans cela, il devient difficile pour les personnes intéressées de comprendre les objectifs inclus dans une telle stratégie et d'en évaluer le degré d'atteinte dans les années qui suivent la publication.

## 2.2 Mécanismes de contrôle

23 En 2008-2009, les mécanismes de contrôle du MRN concernant le respect des exigences légales par les compagnies minières ne minimisaient pas le risque que l'État doive supporter des coûts de restauration additionnels dans l'avenir. Nous considérons que la façon d'appliquer ces mécanismes devait être revue pour viser un développement à long terme du secteur minier qui soit bénéfique pour la société.

## Plans de réaménagement et de restauration

### Dépôt et révision

24 La *Loi sur les mines* comporte des dispositions qui obligent les entreprises à soumettre au MRN un plan de réaménagement et de restauration avant le début de leurs activités minières. Ce plan doit être révisé au moins tous les cinq ans.

25 À l'époque, le ministère n'avait pas développé de mécanisme lui permettant de connaître et de surveiller le début des activités minières des entreprises, notamment pour s'assurer qu'elles déposent leur plan de réaménagement et de restauration du site avant le début de l'exploitation, comme cela est prévu dans la loi. Dans les faits, certaines compagnies commençaient leurs activités d'extraction sans avoir soumis leur plan au ministère et d'autres ne respectaient

pas les délais prescrits pour sa révision. Nous avons donc recommandé au MRN de se munir de mécanismes permettant de s'assurer du respect des exigences associées au dépôt des plans de réaménagement et de restauration, et de leur révision.

26 Les progrès réalisés à l'égard de la recommandation relative au dépôt des plans et à leur révision sont insatisfaisants. Les mécanismes permettant de s'assurer du respect des exigences de la loi sont toujours absents.

Les modifications à la *Loi sur les mines* feraient en sorte que la compagnie minière n'obtiendrait pas de bail d'exploitation tant que le plan de réaménagement et de restauration ne serait pas approuvé.

27 Pour corriger cette lacune, le MRN a proposé des **modifications à la Loi sur les mines** et travaille à l'instauration d'un nouveau système de gestion informatisé des dossiers concernant les sites miniers. Ces interventions nous paraissent pertinentes mais, à la fin de nos présents travaux, la loi n'était toujours pas modifiée et le système informatique n'était pas encore opérationnel.

28 D'autre part, pour les dossiers analysés lors de notre suivi, il n'y a pas de retard en ce qui a trait au dépôt du premier plan de réaménagement et de restauration. Par contre, des entreprises déposent encore leur plan révisé en retard.

## Analyse

29 En 2008-2009, des lacunes ayant trait à l'analyse des plans de réaménagement et de restauration avant leur approbation avaient été relevées :

- documentation inadéquate des motifs menant à l'acceptation ou au refus d'un plan ;
- absence fréquente de l'avis favorable du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP)<sup>2</sup>;
- délai souvent très long entre le dépôt d'un plan par l'entreprise et son approbation par le MRN.

30 De telles lacunes engendraient des risques quant à la cohérence entre le résultat de l'analyse du plan et la décision de l'approuver, et retardaient les versements de la garantie financière. Nous avons recommandé au ministère de renforcer le processus d'autorisation des plans de réaménagement et de restauration.

31 Les actions réalisées par le ministère concernant l'analyse et l'autorisation des plans de réaménagement et de restauration sont insuffisantes pour que nous puissions conclure que les progrès sont satisfaisants.

32 Bien qu'en pratique, le ministère ait modifié certaines de ses méthodes d'analyse, il n'a pas consigné les nouvelles façons de faire dans son processus d'autorisation des plans, ce qui aurait permis à ses analystes d'en assurer une application uniforme dans le temps. En fait, tant que des directives ministérielles

2. Aux fins du présent rapport, nous utilisons le nom actuel du ministère.

claires ne feront pas partie de son processus d'approbation, il y a un risque que les lacunes observées lors de la vérification initiale apparaissent de nouveau.

33 Toutefois, des améliorations ont été apportées aux dossiers analysés. En effet, nous n'avons pas relevé d'incohérence entre la documentation relative à l'analyse et la lettre d'approbation des plans. De même, le MRN a obtenu un avis favorable du MDDEFP avant d'approuver le plan dans la quasi-totalité des cas.

34 Par ailleurs, les délais entre le dépôt du plan et son approbation restent toujours très longs. Le MRN doit s'assurer que le versement de la garantie financière n'est pas retardé en raison de ces délais, et ce, sans compromettre la qualité de ses analyses.

## Garantie financière

### Établissement

35 Lorsque le MRN approuve le plan de réaménagement et de restauration, il exige, en guise d'assurance, le versement d'une garantie financière pour l'exécution d'une partie des travaux de réaménagement et de restauration en cas de défaut de la compagnie.

36 Or, en 2008-2009, la manière d'établir la valeur de la garantie financière permettant d'éviter au gouvernement d'avoir à payer les coûts associés à la restauration d'un site minier présentait des lacunes. D'une part, le calendrier de versements prévoyait une gradation de ces derniers en fonction de la durée de vie projetée d'une mine et cette durée était influencée par l'état des réserves déclaré par les compagnies minières. Plus la durée de vie s'allongeait, plus les versements étaient reportés dans le temps. D'autre part, la garantie ne représentait que 70 % des coûts de restauration et ne portait que sur les aires d'accumulation. Elle ne correspondait donc pas à la totalité des coûts de restauration de l'ensemble du site.

37 Pour remédier à la situation, nous avons formulé deux recommandations au ministère, soit de réévaluer la suffisance de la garantie exigée et de se doter de moyens de contrôle permettant d'apprécier la plausibilité de l'état des réserves présenté dans le plan de réaménagement et de restauration.

38 Les progrès réalisés sont insatisfaisants par rapport à la suffisance de la garantie et à la plausibilité de l'état des réserves. Les modifications législatives prévues pour limiter les conséquences des lacunes soulevées n'ont pas été adoptées et, entre-temps, le ministère n'a pas pris les moyens administratifs et réglementaires à sa disposition pour remédier à la situation. Ainsi, cette dernière est demeurée inchangée.

39 Selon le ministère, les modifications proposées à la *Loi sur les mines* obligeraient les entreprises à déposer 100 % de la garantie financière pour la restauration de l'ensemble du site concerné par le plan de réaménagement et

de restauration. L'approbation du plan devrait être obtenue avant la délivrance du bail minier et le versement de la garantie devrait être effectué en totalité au cours des trois années suivantes. De telles modifications augmenteraient le montant de la garantie actuellement exigé et il ne serait plus nécessaire d'apprécier la plausibilité de l'état des réserves puisque les versements de la garantie seraient complétés après trois ans.

## Versement

Selon le *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure*, la garantie financière peut prendre différentes formes : chèques, obligations émises par les gouvernements, certificats de dépôt, lettres de crédit, etc.

40 Lors de la vérification initiale, en plus des limites quant à l'établissement du montant de la **garantie**, il y avait des lacunes par rapport au suivi des versements de la garantie, notamment des retards dans les versements ou l'absence de versements. Cela faisait en sorte que des sommes importantes n'étaient pas remises au ministère. Nous avons donc recommandé à ce dernier d'améliorer le processus de suivi des versements de la garantie.

41 Les progrès sont insatisfaisants, car le processus de suivi des versements et de contrôle n'a pas changé. En conséquence, le ministère n'a toujours pas l'assurance d'obtenir l'intégralité des versements à temps.

42 Depuis 2009, des compagnies minières ont encore accusé des retards dans les versements de la garantie financière, bien que ces retards soient moins grands que ceux signalés dans notre rapport initial.

43 Pour les sites miniers dont la durée de vie prévue est supérieure à 15 ans, le ministère exige maintenant que la garantie soit versée durant les 15 premières années suivant l'approbation du plan, conformément au *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure*. En 2008-2009, la garantie était plutôt établie sur la base des 15 dernières années d'activité.

44 Par ailleurs, les propositions pour modifier la *Loi sur les mines* décrites précédemment ainsi que la possibilité de donner des amendes aux compagnies en retard, aussi incluse dans le projet de loi, faciliteraient la perception de la garantie. De plus, nous encourageons le ministère à poursuivre ses efforts quant à l'implantation du système de gestion informatisé qui prévoit un système de contrôle à cet égard.

## Inspections

45 La *Loi sur les mines* confère au personnel autorisé du MRN le pouvoir d'accéder aux sites miniers et d'examiner des documents relatifs aux activités minières dans le but de faire respecter cette loi. En 2008-2009, les inspections réalisées par le MRN concernant les mines en exploitation souffraient d'un sérieux manque d'organisation. La planification des inspections était déficiente, leur réalisation était non encadrée et l'information qui en découlait manquait de structure.



46 De plus, nous avons trouvé très peu de traces de collaboration entre les inspecteurs du MRN et ceux du MDDEFP, qui se partagent pourtant les responsabilités à l'égard de la surveillance des sites miniers.

47 Pour remédier à cette situation, nous avons formulé trois recommandations au MRN. Les deux premières touchent la planification et l'encadrement des activités d'inspection. La troisième lui demande d'établir, en collaboration avec le MDDEFP, l'information qu'il serait pertinent de partager quant à leurs inspections respectives.

---

48 Les progrès du MRN quant à l'information à partager avec le MDDEFP à propos des inspections sont satisfaisants ; toutefois, les progrès réalisés à l'égard de la planification et de l'encadrement de ces inspections sont insatisfaisants.

---

49 Les deux ministères se sont entendus pour échanger l'information contenue dans leurs rapports d'inspection et pour effectuer des visites conjointes des sites miniers, lorsque c'est nécessaire. Nous avons effectivement trouvé de l'information provenant des rapports d'inspection du MDDEFP dans les dossiers du MRN et des inspections conjointes ont été effectuées en 2010 et en 2011.

50 Toutefois, bien que le MRN reconnaisse la pertinence de planifier de façon plus structurée les activités d'inspection des mines actives, ces activités ne sont toujours pas planifiées en fonction des risques potentiels liés à chacun des sites miniers. Même si des améliorations ont été notées par rapport aux inspections et à la documentation des résultats, les travaux ne sont toujours pas encadrés comme nous l'avons recommandé.

## Certificats de libération

51 La délivrance d'un certificat de libération à une compagnie minière est une étape cruciale puisque les responsabilités liées aux sites miniers sont soit reprises par l'État, soit transférées à une autre entreprise.

52 Lors de la vérification initiale, nous avons soulevé des faiblesses quant à l'analyse menant à la délivrance d'un certificat de libération et nous avons formulé trois recommandations pour atténuer les risques. Celles-ci avaient trait à :

- la documentation de la décision de délivrer un certificat de libération sur la base des quatre critères établis pour considérer que l'état des lieux est satisfaisant ;
- l'obtention d'un avis favorable du MDDEFP avant de délivrer un certificat de libération ;
- l'attention particulière à porter à la situation financière de l'acquéreur, dans les cas où la responsabilité environnementale est transférée à un tiers.

---

53 Les progrès réalisés sont satisfaisants pour les trois recommandations puisque le MRN a renforcé son processus d'analyse, d'une part, et qu'il a obtenu un avis favorable du MDDEFP avant de délivrer un certificat, d'autre part.

---

54 En effet, le MRN a établi un protocole pour analyser les demandes de certificats de libération. Ce protocole vise à uniformiser le processus de délivrance d'un certificat et à documenter adéquatement sa décision. Il spécifie notamment que le ministère doit obtenir un avis favorable du MDDEFP avant de délivrer un certificat. D'autre part, les modifications proposées à la *Loi sur les mines* précisent aussi que cet avis est obligatoire.

55 Pour les dossiers analysés, le MRN a effectivement obtenu un avis favorable du MDDEFP dans chaque cas où un certificat a été délivré. Lorsque la demande consistait à transférer la propriété, y compris la responsabilité de la restauration à un tiers, le MRN a analysé la solvabilité de l'acquéreur et a obtenu le total de la garantie de celui-ci avant de rembourser le cédant et de lui délivrer un certificat de libération.

## Suivi et reddition de comptes

56 Lors de la vérification initiale, nous avons observé des lacunes à l'égard de la documentation des dossiers sur les sites miniers. En fait, l'information consignée dans les dossiers du MRN ne permettait pas d'avoir une image complète des interventions et les renseignements étaient variables d'un document à l'autre, tant dans leur contenu que dans leur forme. Nous avons alors recommandé au ministère d'encadrer la documentation soutenant les interventions de contrôle dans ce secteur.

57 Par ailleurs, il manquait de l'information utile aux gestionnaires et des outils susceptibles d'aider le MRN à colliger des données sur l'évolution de la situation de l'ensemble des sites miniers. Cela limitait la capacité du MRN à mesurer et à analyser l'efficacité et l'efficacé des interventions réalisées ; ainsi, il pouvait difficilement apporter les changements nécessaires, le cas échéant. Nous lui avons donc recommandé de définir l'information et les outils de gestion nécessaires.

---

58 Les progrès relatifs aux recommandations en matière de suivi et de reddition de comptes ne sont pas satisfaisants. L'encadrement de la documentation des dossiers de même que les outils de gestion utilisés ne sont toujours pas suffisants pour évaluer l'efficacité et l'efficacé des interventions du MRN.

---

59 Le ministère a apporté des améliorations à la documentation des dossiers que nous avons analysés. De façon générale, ils sont plus complets et mieux structurés. Toutefois, puisqu'il n'y a toujours pas de règles formelles pour encadrer la documentation, la qualité des dossiers repose encore uniquement sur la rigueur des personnes qui en sont responsables. Ainsi, il subsiste un risque que les lacunes soulevées lors de la vérification initiale persistent.

60 Tant pour la documentation des dossiers des sites miniers que pour l'information de gestion, le ministère développe présentement un système de gestion informatisé ayant pour objectif d'uniformiser les renseignements contenus dans chaque dossier et de faire un suivi ainsi qu'un contrôle de ces dossiers. Ce système n'était toutefois pas complètement fonctionnel lors de notre vérification.

## **3** Recommandations de la Commission de l'administration publique

61 Rappelons qu'en 2009, la CAP a formulé cinq recommandations au MRNF, dont une concernait aussi le MDDEP, à la suite de l'audition des sous-ministres. Nos présents travaux nous permettent de conclure que les progrès sont satisfaisants pour deux recommandations, mais qu'ils sont insatisfaisants pour les trois autres.

### **3.1** Progrès satisfaisants

62 Pour différents aspects de leurs interventions par rapport aux sites miniers, les deux ministères ont accru leur collaboration. Le MRN s'assure d'obtenir un avis favorable du MDDEFP avant d'approuver le plan de réaménagement et de restauration, et de délivrer un certificat de libération. De plus, les deux ministères se sont entendus pour partager certains renseignements relatifs aux activités d'inspection des sites miniers et, dans certains cas, faire des visites conjointes.

63 De plus, comme l'avait recommandé la CAP, le MRN lui a transmis le 14 décembre 2010 un rapport qui présente les actions réalisées et prévues pour mettre en œuvre chacune des recommandations du Vérificateur général et des parlementaires.

### **3.2** Progrès insatisfaisants

64 La Commission avait recommandé au MRN d'examiner les projets d'exploitation minière en considérant les aspects économiques, sociaux et environnementaux afin d'évaluer s'ils apportent suffisamment de bénéfices aux Québécoises et aux Québécois. Une attention particulière devait être accordée à la détermination des droits miniers. Or, le ministère n'a pas fait d'analyse pour évaluer si les bénéfices retirés des activités minières compensent les coûts qui y sont associés.

65 Le développement des mines devait aussi être abordé dans le cadre du développement durable et le MRN devait se doter de tous les moyens pour respecter ce cadre, que ce soit en réorganisant ses ressources internes ou en obtenant de nouveaux crédits du gouvernement. Selon le ministère, la stratégie minière, lancée en juin 2009, a ancré le secteur des mines dans le cadre du développement durable. Nous ne remettons pas en question les orientations de cette stratégie, mais l'absence d'indicateurs, de cibles, d'actions prioritaires et d'échéancier ne permet pas au MRN d'en mesurer les résultats ni, par

conséquent, de faire un suivi de son avancement. Signalons que le ministère a élaboré certains outils favorisant la prise en compte du développement durable dans le processus décisionnel (guides et grilles d'analyse), mais ces outils demeurent peu utilisés. De plus, il est difficile de déterminer que le développement du secteur minier se fait de façon durable sans véritable analyse des coûts et des bénéfices qui y sont associés.

<sup>66</sup> Pour la recommandation concernant l'adoption de moyens législatifs, réglementaires et administratifs nécessaires à l'atteinte des résultats dans la mise en œuvre du plan d'action du MRN, ce dernier a proposé des modifications aux lois. À la suite de la révision du régime de droits miniers, la *Loi sur l'impôt minier* a été adoptée en 2011. De plus, deux projets de loi ont été déposés et débattus afin de modifier la *Loi sur les mines*, mais aucun n'a été adopté. Par conséquent, aucun changement n'a été apporté à cette loi et la recommandation n'a pu être appliquée.

## Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

### Commentaires du ministère des Ressources naturelles

«Le MRN accepte les commentaires du Vérificateur général. Le MRN souhaite souligner le travail réalisé depuis 2009 pour répondre aux recommandations du Vérificateur général. Un nouveau projet de loi, dont le dépôt est prévu à la session du printemps 2013, permettra de corriger plusieurs éléments jugés insatisfaisants.

«**Analyse des coûts et des bénéfices.** Le MRN a travaillé à la mise en œuvre de la recommandation du Vérificateur général. Les travaux ont débuté par une recherche de ce qui se fait en matière d'analyse des principaux coûts et bénéfices de différents secteurs au Québec, au Canada et dans le monde.

«Une approche souvent utilisée par des entités comme le Global Reporting Initiative, les Nations Unies, Eurostat, la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social ou encore au Québec avec les Indicateurs québécois de développement durable, consiste à élaborer un «tableau de bord» comprenant divers indicateurs, dont chacun présente des données sur l'évolution d'aspects positifs ou négatifs d'un secteur.

«S'inspirant de ces travaux, le MRN a identifié environ 50 indicateurs pertinents pour le secteur minier au Québec. La prise en compte de l'ensemble de ces indicateurs aurait permis d'effectuer une analyse exhaustive des coûts, bénéfices et impacts de l'activité minière, et ce, aux niveaux économique, social et environnemental. Néanmoins, la complexité d'obtenir des données fiables en lien avec le secteur minier du Québec a fait en sorte que le MRN a retenu, à l'heure actuelle, un total de 13 indicateurs pour lesquels des données pertinentes et fiables sont disponibles.

«Un des indicateurs en élaboration porte sur les revenus et dépenses de l'État (impôts miniers, loyers des titres d'exploration, crédits d'impôt, avantages fiscaux, etc.). Cet indicateur permettra de vérifier si les retombées monétaires positives pour l'État justifient les coûts. Les autres indicateurs présenteront l'évolution d'autres impacts des activités minières aux niveaux économique, social et environnemental (nombre d'emplois, investissements, gaz à effet de serre, accidents de travail, etc.).

«Le tableau de bord qu'est à élaborer le MRN sera un outil évolutif qui pourra être bonifié à mesure que de nouvelles données seront disponibles. Dans son ensemble, l'appréciation du tableau de bord permettra de déterminer si les retombées de l'exploitation des ressources minérales sont positives ou négatives pour la société.

«Le MRN rendra publique, au printemps 2013, une première version du tableau de bord. De plus, le MRN réalisera d'ici l'été 2013 une analyse des principaux coûts et bénéfices des activités minières au Québec. Cette analyse bénéficiera des travaux du Forum sur les redevances minières qui doit se tenir en avril 2013.

«**Élaboration de la stratégie minérale.** La stratégie minérale du Québec, dévoilée en 2009, est présentée de façon telle que les grandes orientations du Québec quant au développement minier, les axes de développement et les mesures qui en découlent sont clairement identifiés.

«À la suite du dévoilement de la stratégie minérale, le MRN a élaboré un plan d'action qui permet de faire le suivi continu de la mise en œuvre des mesures de cette stratégie. Ce plan d'action présente des cibles et des échéanciers associés aux différentes mesures énoncées dans la stratégie et identifie clairement les unités administratives du MRN responsables de chacune des mesures.

«Le plan d'action fait l'objet d'un suivi semestriel par le MRN. À ce jour, l'essentiel de la stratégie minérale est mis en œuvre. Plusieurs actions découlant de la stratégie nécessitent toutefois des modifications législatives. Un nouveau projet de loi, dont le dépôt est prévu à la session du printemps 2013, permettra de corriger plusieurs éléments jugés insatisfaisants.

«Le ministère rendra publique, dans les premiers mois de 2013, la plus récente version du plan d'action (octobre 2012) qui fait le suivi de la mise en œuvre de la stratégie.

«**Mécanismes de contrôle.** À la suite des recommandations du Vérificateur général, le MRN a développé un système informatique, Octroi des droits miniers (ODM), intégrant l'ensemble des données relatives aux sites miniers. Ce système permettra de produire des rapports de suivi, notamment sur le dépôt des plans de restauration, des révisions de plan et des garanties financières. Ces rapports permettront d'évaluer l'efficacité et l'efficience des interventions du MRN à l'égard de l'application de la *Loi sur les mines* et de la restauration des sites miniers.

«Le développement du système est complété et la saisie des données est réalisée à 80 %. Cette saisie, qui porte sur 805 sites miniers, a requis plus de 600 jours de travail personne jusqu'à maintenant.

«D'ici à la mise en opération de ODM, prévue pour le début 2014, les informations concernant les plans de restauration et les garanties financières sont consignées dans des tableaux de suivis détaillés qui permettent la production de rapports.

«En ce qui a trait à l'analyse des plans de restauration, soulignons que les délais d'approbation sont étroitement liés à la qualité des plans soumis, au temps de réponse des entreprises, aux questions et aux demandes d'information complémentaire du MRN et du MDDEFP, et finalement, aux délais d'émission des avis du MDDEFP. Le travail du MRN fait partie d'un processus complexe impliquant plusieurs intervenants. À l'intérieur de ce processus, le MRN s'est fixé un objectif de 60 jours pour traiter les dossiers complets qui lui sont soumis.

« En ce qui a trait aux inspections, la recommandation du Vérificateur général visant l'inspection des sites miniers a été appliquée par le MRN à l'inspection des sites miniers inscrits à l'inventaire du passif environnemental minier. Un important programme d'inspection et de suivi des sites a été mis en place; il vise près de 200 sites miniers. Un modèle de rapport d'inspection détaillé est utilisé et un guide a été développé afin de documenter les modalités du programme, l'établissement des fréquences d'inspection ainsi que le suivi et la réalisation des travaux correcteurs et d'entretien en fonction de l'évaluation faite de chaque site. Le modèle de rapport d'inspection et le guide seront rendus publics par le ministère au printemps 2013.

« Pour ce qui est de l'inspection des mines actives, le MRN effectue un travail complémentaire à celui du MDDEFP et de la Commission sur la santé et la sécurité du travail (CSST). Les inspections du MRN visent à s'assurer que les activités d'exploitation minière demeurent conformes aux plans de restauration. Le MRN souhaite aussi adapter le modèle de rapport d'inspection mentionné précédemment pour les mines actives dans la mesure de ses capacités. »

## Réaction aux commentaires du ministère des Ressources naturelles

Étant donné que les commentaires du ministère débordent la portée des travaux et qu'ils peuvent laisser place à une mauvaise interprétation, nous considérons nécessaire d'apporter certaines précisions.

**Stratégie minérale.** Il est intéressant de constater que le MRN rendra public le plan d'action qu'il utilise à l'interne afin de faire le suivi de la mise en œuvre de la stratégie minérale. Cependant, ce geste ne peut satisfaire à la nécessité de bonifier la stratégie minérale par l'ajout d'indicateurs de résultats significatifs, de cibles précises, d'actions prioritaires et d'échéances à respecter pour être en mesure d'évaluer l'efficacité à long terme de cette stratégie.

**Inspections.** Notre recommandation portait uniquement sur les inspections des sites miniers actifs, soit ceux en exploitation ou en exploration, et non pas sur les sites miniers inscrits à l'inventaire du passif environnemental auxquels le ministère fait référence. En outre, les inspections réalisées par le MDDEFP et la CSST portent sur l'application de lois autres que la *Loi sur les mines* et n'étaient pas visées par nos travaux.



# Annexe et sigles

## Annexe Objectif de vérification et portée des travaux

### Sigles

<b>CAP</b>	Commission de l'administration publique	<b>MRN</b>	Ministère des Ressources naturelles
<b>MDDEFP</b>	Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs	<b>MRNF</b>	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
<b>MDDEP</b>	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs		

## Annexe Objectif de vérification et portée des travaux

### Objectif de vérification

Le suivi vient compléter la vérification initiale et permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les faiblesses dont nous faisons état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences et nous invitons les entités à poursuivre ou à intensifier leurs efforts.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif mentionné précédemment. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre conclusion repose sur les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés lors de la vérification de l'optimisation des ressources.

Les missions de suivi sont menées en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

### Portée des travaux

Pour mener à bien nos travaux de suivi, nous avons rencontré des gestionnaires et des employés du MRN. De plus, nous avons examiné différentes données et des documents pertinents. Nos travaux se sont terminés en octobre 2012.