



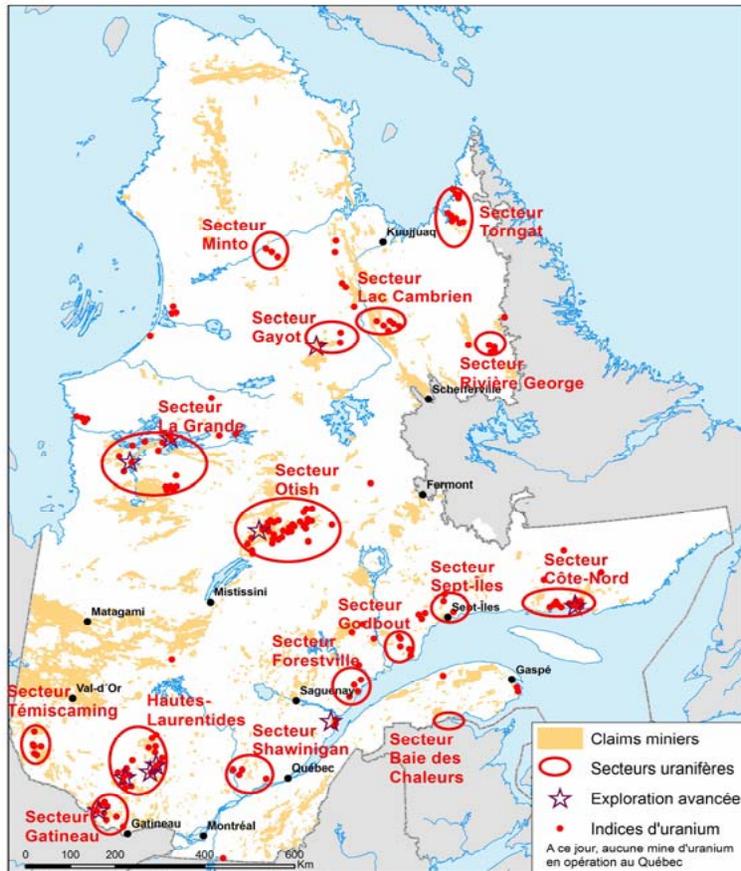
Les modèles de garanties à long terme des impacts des activités de la filière uranifère au Québec

Corinne GENDRON, Urbain K. YAMÉOGO, Clémence NARÉ



Introduction

Exploration de l'uranium au Québec



Exploration de l'uranium au Québec; réalisation S. Archambault, sources : rapports annuels MRN 2009-2013

Les garanties financières:

- Un mécanisme d'assurance
- Un élément de gouvernance
- Une question de responsabilité
- Un objectif et une condition de durabilité et d'équité intergénérationnelle
- Une exigence au cœur des principes fondamentaux de sécurité de l'AIEA

Démarche, positionnement privilégié et objectif recherché

Une démarche synthétique:

- Collecte et consultation documentaire : uranium, mines et activités à impact sur le long et très long terme (exploitation de centrale nucléaire)
- Diversification et triangulation des sources : textes de lois, rapports officiels et institutionnels, articles académiques et sites internet, publications d'ONG

Notre point de vue: la perspective de l'autorité publique

- S'assurer que le Québec dispose de mécanismes pertinents de garantie limitant les risques de mine orpheline ou abandonnée
- Garantir l'existence et la suffisance de fonds pour la remise en état des sites advenant la faillite/défaillance de l'exploitant
- Éviter que les citoyens n'aient à assumer la charge de la restauration de sites
- Léguer aux générations futures le moins possible de passif écologique et financier

1. Complexité du modèle québécois de garantie financière: une compétence partagée

Compétence fédérale exclusive en matière d'uranium

- La **Commission Canadienne de sûreté nucléaire (CCSN)** créée par la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires (LSRN)* détermine les conditions d'octroi de licences
- **Garantie financière envisageable:** Loi sur l'énergie nucléaire, les producteurs d'uranium tenus de constituer des garanties financières dès le début de l'exploitation en prévision du démantèlement de leurs installations et sites de production. (OCDE, 1999)
- La **garantie financière** doit être prise en compte **à chaque étape du processus** d'autorisation.
- **Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCÉE)** : évaluation environnementale pour les mines et usines de concentration d'uranium sous l'autorité de la CCSN
- **Loi sur la Responsabilité Nucléaire (ch. N-28)** stipule la **responsabilité absolue de l'exploitant** en cas de dommages et blessures
- **Assurances et responsabilités financières** pour chaque installation : opérateurs tenus de contracter une assurance (Art.15 et suivant) d'un montant maximal de de 75 millions CAD afin de couvrir les responsabilités que lui impose la loi

1. Complexité du modèle québécois de garantie financière: une compétence partagée

Compétence provinciale en matière minière

- La **loi sur les mines**, la **loi sur la qualité de l'environnement** et le **règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure** disposent sur les **garanties financières** et les **responsabilités**
- **Principe:** L'État est fiduciaire des ressources naturelles
- **Obligation de restaurer:** tous travaux d'exploration avancée, d'exploitation, et parcs à résidus miniers
- **Dépôt d'un plan de réaménagement et restauration** avant début des travaux
- **Montant : 100%** des **coûts anticipés** des travaux du plan de restauration, en **trois versements**
- **Formes:** chèque, obligation, certificats de dépôts garantis ou à terme, lettre irrévocable et inconditionnelle de crédit, cautionnement ou police de garantie, fiducie versée par l'opérateur au Ministre des mines
- **Pouvoirs discrétionnaires du Ministre et du gouvernement** dans l'approbation du plan et de l'échéancier, détermination des montants et durée, exiger éventuellement le **versement de la totalité de la garantie**

1. Complexité du modèle québécois de garantie financière: une compétence partagée

Et ailleurs au Canada

- **Manitoba** (Règlement sur la fermeture des mines) :
 - Responsabilité environnementale objet de garanties financières.
 - Dépôt et approbation des plans de fermeture et garanties financières avant la délivrance du permis d'exploitation
 - **Compte de responsabilité environnementale** visant les mines orphelines et abandonnées (2006)
- **Saskatchewan: Entente administrative avec la CCSN** pour la réglementation de la santé, la sûreté et l'environnement aux mines et usines de concentration d'uranium, **harmonisation des exigences réglementaires et intégration des activités de surveillance** de la CCSN aux structures provinciales
- **Terre-Neuve-et-Labrador:** Fournir plans de fermeture et de réhabilitation acceptables et des garanties financières à 100 % avant le début de tout projet minier (*Loi sur les mines*)

1. Complexité du modèle québécois de garantie financière: problématique des mines orphelines

Responsabilité collective dans la gestion des mines orphelines/abandonnées

- Une mine est dite orpheline ou abandonnée lorsqu'il est impossible d'en trouver le propriétaire, ou lorsque le propriétaire refuse d'en restaurer le site ou lorsqu'il est financièrement incapable de le faire.
- Un enjeu à la fois fédéral et provincial
- Création de l'Initiative nationale pour les mines orphelines ou abandonnées (INMOA): répertoire national des mines orphelines ou abandonnées, collectivisation de la gestion
- Québec: 679 sites miniers répertorié avant mars 2011, un passif estimé à presque 1,2 G\$. Allocation provinciale de 850 M\$ pour la restauration

2. Principes et justification de la garantie financière

1) Principe de responsabilité opérationnelle et financière de l'exploitant

- Tous les pays miniers posent comme postulat le principe de la responsabilité première, voire exclusive, des exploitants (réparation de dommages miniers et réhabilitation de sites)
- Dans certains pays (Espagne, Australie, Etats-Unis) cette responsabilité ne perdure que pendant une période de temps déterminée après la fermeture des mines. (Petit, 2004)

2) Principe pollueur-payeur

- Fondement de la responsabilité de l'exploitant

3) Principe d'anticipation des problèmes de fermeture

- Anticipation de la faillite ou défaillance de l'exploitant
- Solution à l'abandon de mines

2. Principes et justification de la garantie financière

4) Responsabilité fiduciaire de l'État:

- Malgré le postulat de responsabilité absolue, la collectivité va en pratique prendre en charge, fût-ce à son corps défendant, les dépenses à engager pour les mines abandonnées et orphelines: Allemagne, du Canada (Petit, 2004)
 - **“Financial assurance is critical throughout the life of the mine, but particularly so during the rehabilitation and hand over phases. Historically, there have been cases where funding was insufficient for these final life-cycle phases and governments were required to fund the management of residual risks and impacts, including remediation costs”.** (OCDE, 2014)

5) Disponibilité et suffisance des fonds:

- Montants provisionnés en fonction du coût estimé de la restauration à venir: sincérité des estimations, actualisation des coûts
- Calendrier de versements: respect des échéances
- Administration du fonds (structure publique ou privée de surveillance et de gestion)
- Usage: fonds bloqués vs réinvestis (investissement, placement...) etc.

3. Formes et modèles de garanties financières : les garanties publiques

Subventions publiques ou prise en charge du démantèlement par l'État ou le citoyen

- **Principe:** garantie par l'État ou par le consommateur: financement des opérations des sites orphelins, garantie en matière de réhabilitation des sites, de plus en plus de pays constituent
- **Modalités:** Fonds publics dédiés au financement des opérations d'après-mine alimentés par les budgets publics ou par des taxes sur la production
- **En Espagne:** autrefois, possibilité d'opter pour **un mécanisme confiant à l'administration le soin de mettre en œuvre, à leur place, leur plan de restauration des espaces naturels** moyennant le versement périodique (avec clause d'indexation)
- **CEA (France) :** Vers de **dispositif nouveau : convention-cadre avec l'État** pour avoir les moyens nécessaires, **vente à l'État d'actions AREVA, subventions**
- **Finlande:** coût de la gestion des déchets reflété dans le prix de la production de l'énergie nucléaire; le consommateur assume la garantie malgré lui
- **Avantage:** sécurisation des fonds collectés,
- **Inconvénients:** le citoyen supporte les coûts et surcoûts

3. Formes et modèles de garanties financières: les superfonds (bond pool)

- **Principe:** Fond commun de garantie collective, contributions individuelles au panier unique
- **Modalités:** tous les exploitants payent une taxe de « remise en état » et les sommes collectées sont utilisées principalement pour réhabiliter et assainir terres et ressources en eau
- Illustrations:
 - À l'échelle d'une région : **fonds de réhabilitation des terres minières de Tasmanie (Australie)**
 - Dans un sous-secteur (exploitation du charbon) : Fonds américains établis en vertu de la Surface Mining Control and Reclamation Act of 1977 (SMCRA)
 - Pour assurer le financement de la remise en état d'anciennes mines
- **Avantages:** sécurisation financière, prise en charge par l'industrie d'opérations de réhabilitation de mines abandonnées par d'autres compagnies privées, aucune restitution de fonds envisageable
- **Inconvénients:** écart entre la taxe (coûts estimés) et les coûts réels, problème de gestion du fonds, insuffisance de couverture des frais, manque de prise en compte de la spécificité du site

3. Formes et modèles de garanties financières: fonds de garantie individuelle externe des mines

Fonds d'affectation spéciale constitué par versement à l'État de tout ou partie du montant des coûts de réhabilitation planifiés

- Forme de garantie la plus usitée souvent combinée à d'autres modèles
- L'exploitant ne dispose ni de contrôle ni accès direct au fonds
- L'État, notamment le Ministre de tutelle, détermine les montants, durée et modalités de versement
- Fonds administré par l'État ou une structure publique dédiée
- **Intérêt:** fonds « sécurisé » contre toute dépréciation et défaillance, possibles ajustements périodique des garanties exigées aux évolutions
- **Inconvénients/risques:** dissipation des fonds par les pouvoirs publics, pas de rentabilisation du fonds

3. Formes et modèles de garanties financières : les fonds internes de garantie individuelle des mines

- **Principe:** provision de ressources financières internes (portefeuille d'actifs) gérés par l'opérateur
- **Modalités:** Constitution de fonds dédié ou d'affectation spéciale (trust funds) sous forme de placement (titres réinvestis dans d'autres entreprises) administré et surveillés par les structures internes de gouvernance
- **Fonds dédié d'Areva (France)**
 - En place depuis 1993. Portefeuille d'actifs diversifié investi majoritairement à long terme dans l'économie française et européenne, ainsi qu'en dettes souveraines de la zone euro ; 85 % sont des titres financiers – actions pour 40 %, placements obligataires ou monétaires pour 45 % – et 11 % supplémentaires sont des créances à recevoir, notamment du CEA. (...). Moyenne annuelle de rendement de 9,4 %. Fin 2013, les provisions concernaient à 85 % le démantèlement des installations et à 15 % la gestion ou la reprise des déchets. coût futur du démantèlement est pris en compte dès la conception de l'installation (Extraits d'auditions de la Commission parlementaire) 13

3. Formes et modèles de garanties financières : les fonds internes de garantie individuelle des mines

Les avantages :

- Fonds dynamique avec possibilité de fructification des placements et d'optimisation des rendements
- Taux de retour de ce portefeuille permet la couverture des charges
- Réévaluation et ajustements périodiques du fonds au contexte et à la spécificité du site
- Obligation de compenser les variations de taux constatées dans le temps, en puisant dans les ressources de l'opérateur

Les inconvénients:

- Insécurité des placements et risque de dissipation ou en cas de faillites : la crise financière de 2008 a causé une perte de 27 % de la valeur des actifs dédiés d'Areva
- Insuffisance des provisions financières:
 - « *les provisions constituées par le Groupe pour les opérations de traitement du combustible usé et pour la gestion à long terme des déchets pourraient s'avérer insuffisantes* ». « *la déconstruction du parc nucléaire existant pourrait présenter des difficultés qui ne sont pas envisagées aujourd'hui ou s'avérer sensiblement plus coûteuses que ce qui est aujourd'hui prévu* » et que « *les actifs dédiés constitués par le Groupe pour couvrir les coûts de ses engagements de long terme dans le nucléaire (déchets radioactifs et déconstruction) pourraient s'avérer insuffisants et entraîner des décaissements supplémentaires* ». (EDF, Extraits, audits Commission parlementaire)

4. Gestion de l'information

- Réhabilitation des mines abandonnées ou orphelines entravée par le manque d'information: difficulté à situer les responsabilités, de recourir aux garanties ou d'engager la réhabilitation
- Des documents exigés : plans d'exploitation, plans de restauration, projets d'abandon et les titres miniers, rapports périodiques transmis à l'autorité de contrôle
- Aucune garantie de conservation de ces documents par les entreprises à long terme
- L'éclatement des administrations minières et la manque d'intégration des compétences et niveaux de gouvernance entravent la collecte et la mise en cohérence des informations
- Numérisation comme moyen d'archivage à long terme: levier de progrès dans la conservation et la transmission des informations à très long terme
- Droit d'accès à l'information reconnu au public
- **Etats-unis:** au sein de l' *Office of Surface Mining Reclamation and Enforcement (OSM)* deux services (appelés *Mine Map Repositories – MMR*) chargés de collecter et d'archiver les plans et cartes des exploitations minières passées et présentes. La collecte des informations auprès des agences locales chargées de faire appliquer la police des mines et des autorités fédérales, des **sociétés minières, sociétés de conseil, universités et citoyens mis à contribution** pour **alimenter la base de données des MMRs** .

5. Le succès de la réhabilitation de mines en Tasmanie (Australie)

- **Queensland et Nouvelle Galles du Sud** : fonds affecté à la remise en état des mines abandonnées ou orphelines

Nouvelle Galles du Sud, depuis le *Mining Act* de 1992,

- **garantie financière au préalable au ministère (*cash* ou garantie bancaire).** Le montant de cette caution est réévalué tout au long de la durée de vie de la mine, en fonction des modifications des conditions d'exploitation, et à chaque revue annuelle du projet.
- **Le montant de la caution doit être suffisant pour couvrir toutes les dépenses de remise en état du site en cas d'abandon par la compagnie minière.** Préalable
- A l'extinction du permis d'exploitation (*Mining Lease*), ou avant de pouvoir y renoncer, la compagnie mène les **travaux de remise en état et de fermeture du site sous le contrôle de la puissance publique.**
- Transition: après **plusieurs années de *monitoring* (1 à 10 ans en moyenne)**, le ministère rétrocède le montant résiduel de la caution à l'exploitant et le dégage de toute responsabilité (exceptées celles relatives à la contamination des terrains).

5. Le succès de la réhabilitation de mines en Tasmanie (Australie)

- Démarche conjointe, **partenariat tripartite** industrie des mines et carrières, pouvoirs publics
- 1990 : reconnaissance de la problématique par l'industrie minière de Tasmanie et volonté manifeste de s'y attaquer
- Le changement de la législation minière crée l'opportunité de dialogue et de changement:
 - 1994: acceptation par l'industrie de **l'augmentation de la fiscalité minière: croissance des royalties de 1%**
 - 1996: mise en route de la Rehabilitation of Mining Lands Trust Fund (superfonds) par le *Mineral Resources Development Act 1995*
 - *Des pouvoirs reconnus au Ministre pour soutenir la réhabilitation d'une mine abandonnée et donc de contracter à cet effet*
 - *Comité consultative conseille le ministre dans la gestion du fonds*

5. Le succès de la réhabilitation de mines en Tasmanie (Australie)

Les facteurs de succès:

- Partenariat et engagement proactif des acteurs
- Convergence des points de vue dans le diagnostic du problème et les solutions
- Sécurisation de la source de financement par le recours au levier fiscal
- Bonne administration du fonds par un comité conjoint gouvernement-industrie
- Planification des actions sur 3 ans à l'avance

6. Cas européens

- La Commission a adopté une directive sur la gestion responsables des déchets radioactifs en 2011:
- Effort d'harmonisation; toutefois, chaque pays dispose de mécanismes spécifiques

Finlande: coûts de gestion des déchets répercutés sur le prix de l'énergie et les fonds collectés servent de garantie au démantèlement

Allemagne: l' autorité minière peut demander aux exploitants miniers le **principe** de garanties , y compris sous forme d' **assurance en responsabilité civile**.

- **Garanties bancaires** demandées aux **petits exploitants** pour lesquels il peut exister un **risque de faillite** se voient essentiellement demander **des** sur la base d' un **barème à l' hectare**.
- Autres exploitants: constitution de provisions suffisantes requise

En cas de **projet de cessation d' exploitation** le **rapport final prévu** doit **préciser les obligations financières de l' exploitant et les modes de couverture proposés**.

7. Programme de contrôle institutionnel exemplaire de la Saskatchewan

Depuis 2005: développement du cadre institutionnel

Garanties financières exigées à toutes les phases du cycle de vie de l'uranium:

- Pour les activités régulières de démantèlement, décontamination
- Pour les événements imprévus occasionnant des dommages

Institutional Control Program (ICP):

- Reconnaissance de la compétence juridictionnelle fédérale pour les mines d'uranium
- Registre: objectif "maintain a formal record of the closed sites, manage the funding and to perform any required monitoring and maintenance work."
- Deux modalités de financement: fonds gérés par la province mais dans un compte indépendant
- L'acceptation d'une mine fermée conditionnée à la fourniture des garanties prévues et suffisantes
- Obligation de maintenir des garanties suffisantes pendant la phase de transition après le démantèlement

8. Bonnes pratiques

- Nécessaire harmonisation entre compétences fédérales et provinciales (Ex Saskatchewan): éviter les dédoublement ou conflits de compétences, application de la législation la plus stricte
- Gouvernance sectorielle
 - *Le Ministère des mines doit assumer ses responsabilités dans la surveillance de la conformité aux lois : Rapport VG pointe des défaillances (échéances de versement, contrôle des coûts...)*
- Gestion environnementale effective: anticiper le plus en amont possible la restauration
 - *Le fonds de garantie doit servir à effectuer le reste des travaux de remise en état. De fait la limitation des impacts en amont est un gage succès de la réhabilitation finale*
- Nécessaire encadrement et combinaison des modèles de garantie :
 - *Constitution de fonds publics dédiés au financement de l'après-mine pour assumer la responsabilité fiduciaire par le levier fiscal sous forme*
 - *Des superfonds pour assumer la dette écologique (mines abandonnées)*
 - *La constitution par les exploitants de garanties ou cautions externes à l'effet de sécuriser les fonds*
- *Exiger des garanties à chaque étape du processus y compris dans la phase d'exploration*
- *La mise à niveau des normes nationales pour la fermeture des mines*
 - *En matière d'évaluation environnementale*
 - *En matière de suivi et de contrôle*
- *La gestion de l'archivage et la délivrance des informations*