

Version préliminaire

274 P NP DM5

Projet de construction de l'usine AP50 du
complexe Jonquière à Saguenay par Rio
Tinto Alcan inc.

6211-19-018



fccq | Fédération des chambres
de commerce du Québec

Projet de construction de l'usine AP50 du complexe Jonquière à Saguenay

Mémoire présenté au BAPE

par

9 décembre 2010

1 Présentation de la FCCQ

Fondée en 1909, la Fédération des chambres de commerce du Québec constitue le plus grand réseau de gens d'affaires au Québec. Grâce à son vaste réseau de 162 chambres de commerce, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) représente plus de 40 000 entreprises et 100 000 gens d'affaires exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois.

Forte de cet important réseau d'hommes et de femmes d'affaires, la FCCQ consacre son énergie à sa mission première qui est de contribuer au développement économique du Québec et de ses régions en se portant à la défense de la liberté d'entreprendre. La FCCQ est l'ardent défenseur des intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques, favorisant ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel.

La FCCQ s'impose comme un carrefour naturel et efficace des besoins des entreprises et des ressources dont disposent le gouvernement et les organismes régionaux de développement économique pour les satisfaire. Son rôle d'intermédiaire entre les besoins des entreprises et la volonté du gouvernement de répondre à ces besoins, tire son origine d'une vision économique du développement québécois qui s'articule autour de quatre thèmes principaux : l'entrepreneurs, la liberté d'entreprendre, la relève et la pérennité des entreprises.

2 Introduction : intérêt de la FCCQ

La FCCQ porte un intérêt constant et soutenu aux projets de développement économique structurants pour le Québec ou pour l'une de ses régions.

Dans notre système économique, il revient principalement aux promoteurs privés de proposer des projets qui contribuent au développement économique et qui enrichissent les citoyens. Dans une perspective de développement durable, ces projets doivent arrimer les considérations environnementales et sociales, sans pour autant compromettre la valeur économique de ceux-ci. Or, la FCCQ constate que la valeur économique est la seule dimension des projets qui ne bénéficie pas d'une évaluation large et objective, permettant de jauger la contribution économique d'un projet et de son importance pour la société québécoise. Alors que les enjeux sociaux et environnementaux sont actuellement largement couverts par la DSP et le BAPE, les enjeux économiques ne font l'objet d'aucune analyse systématique. La FCCQ souhaite que l'ensemble des enjeux, y compris les enjeux économiques, ait droit de cité dans le débat afin que les décideurs publics bénéficient d'un éclairage complet leur permettant de prendre des décisions avisées qui profiteront à l'ensemble des citoyens du Québec. Nous souhaitons également que les chambres de commerce, entrepreneurs et promoteurs travaillent en lien toujours plus étroit avec leurs communautés de manière à mieux mettre en valeur les avantages économiques pour leurs collectivités. Notre portail « quebecenavant.ca » témoigne de cet engagement.

Le projet de construction de l'usine AP50 du complexe de Jonquière figure parmi les projets structurants que suit la FCCQ en vertu de ce qui précède. Mis de l'avant

originellement par Alcan, maintenant Rio Tinto Alcan (ci-après : « RTA »), au milieu de la décennie 2000, ce projet résulte d'une convergence d'intérêts entre la stratégie d'entreprise du promoteur et la stratégie énergétique du gouvernement du Québec.

Le promoteur RTA cherchait à consolider sa capacité de production dans une juridiction où il peut disposer d'une source d'électricité stable et à bon marché; l'énergie électrique étant un intrant majeur dans la valeur d'un lingot.

De son côté, le gouvernement du Québec cherchait à « utiliser l'avantage tarifaire dont bénéficient les consommateurs québécois d'électricité – particuliers comme entreprises – pour renforcer la structure économique et enrichir le Québec ». ¹ En décembre 2006, RTA et le gouvernement du Québec annonçaient le projet d'usine AP50, en deux phases. Le gouvernement l'a présenté comme une concrétisation de sa stratégie énergétique. ²

Quatre ans après l'adoption de la stratégie énergétique et l'annonce du projet, la FCCQ saisit l'occasion des présentes audiences du BAPE pour faire le point sur l'un de ses enfants. Pour ce faire, et dans l'esprit de l'analyse coûts-bénéfices, ce mémoire rappellera d'abord les principaux bénéfices que doit apporter ce projet à la société québécoise dans son ensemble et à la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean en particulier, ainsi que les principaux coûts qui lui sont associés. De cet aperçu des bénéfices et des coûts, nous tirerons une observation sur les conditions de succès de la stratégie énergétique.

La FCCQ n'ayant pas accès à des informations relatives au projet détenues confidentiellement par le promoteur et par le gouvernement, notre analyse repose uniquement sur les données rendues publiques.

Organisation d'envergure provinciale, la FCCQ adopte une perspective conséquente : les bénéfices et les coûts sont appréciés à l'échelle du Québec, à l'échelle de la région hôte et à l'échelle du promoteur RTA, qui est membre de notre organisation.

3 Ampleur du projet

Entre le moment où il a été originellement annoncé, en décembre 2006 et l'étude économique, datée de décembre 2008, le projet a évolué sur aux moins trois plans.

Premièrement, l'ampleur de l'investissement a augmenté des deux tiers. À l'origine, en décembre 2006, RTA avait annoncé un programme d'investissements de 2,1 milliards \$ échelonné sur dix ans. Dans l'étude d'impact, le projet total, dans ses trois phases, était évalué à 3,6 milliards \$. ³ L'étude d'impact est datée décembre 2008.

Deuxièmement, le programme d'investissement a été étalé. Dans sa forme originale, en 2006, il était réparti en deux phases. On prévoyait alors que la Phase 2 ajouterait une

¹ Ministère des Ressources naturelles, « L'énergie pour construire le Québec de demain - La stratégie énergétique du Québec 2006-2015 », 2006, page22.

² Gouvernement du Québec, « Retombée directe de la stratégie énergétique du Québec Québec s'associe à un programme d'investissement de 2,1 milliards \$ d'Alcan », Communiqué de presse, 14 décembre 2006.

³ Étude d'impact, Étude économique, annexe H.

capacité de 390 000 tonnes d'ici 2015, pour un total de 450 000.⁴ Dans sa forme actuelle, le programme est plutôt divisé en trois phases. La Phase 2 du programme, qui fait l'objet des présentes audiences du BAPE, vise à augmenter la capacité de production de l'usine à 210 000 tonnes par année, en y ajoutant 150 000 tonnes additionnelles. La Phase 3 porterait la production de l'usine AP50 à 420 000 tonnes, avec l'ajout d'une capacité de production d'environ 210 000 tonnes.

Troisièmement, le programme d'investissement a été retardé et rendu conditionnel à la reprise. L'usine pilote, qui fait l'objet de la Phase 1 du programme, devait originellement entrer en production fin 2010. Avec la récession mondiale de 2008, la diminution de la demande pour l'aluminium, la croissance conséquente des stocks et la chute du prix, le projet a été retardé. Le promoteur avait alors prudemment ralenti le rythme de ses investissements pour préserver ses liquidités, alors très limitées, et éviter d'aggraver le niveau de surproduction à court terme à l'échelle mondiale.⁵ En date d'octobre 2010, le promoteur affirme avoir investi 440 millions \$ dans le projet. En supposant une reprise soutenue en 2010-2011, le promoteur prévoit maintenant que l'usine pilote (Phase I) pourrait démarrer début 2013. RTA précise que la reprise économique devra être durable et soutenue pour que débute la construction des phases 2 et 3 de son programme d'investissement.

Prix de l'aluminium, en \$US par tonne, 2000-2009.



Source : London Metal Exchange

Cet étalement du programme d'investissement dans le temps illustre comment de tels projets sont sujets aux soubresauts de la conjoncture internationale, dans le cas présent sur le marché de l'aluminium. Néanmoins, RTA affirme avoir toujours la volonté de respecter ses engagements envers le Gouvernement du Québec annoncés en décembre 2006.

⁴ Le Devoir, 15 décembre 2006.

⁵ Jacynthe Coté, discours à la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, janvier 2010

Quel que soit le point de comparaison, le projet AP50, par son ampleur, figure parmi les plus importants investissements au Québec des dernières années, tant en valeur absolue que de façon relative. Il se situe dans la ligue des grands projets hydroélectriques, comme Eastmain 1A (5G\$) et La Romaine (6,5G\$), et des très grands projets industriels, comme l'agrandissement de l'Aluminerie Alouette (1,4 G\$). Selon la chef de la direction de RTA, aucune autre entreprise privée n'a des projets d'aussi grande envergure au Québec.⁶ Sur le plan relatif, il équivaut en gros à une année de dépenses en immobilisation du secteur manufacturier dans son ensemble (3,7 milliards\$ en moyenne, de 2006 à 2010).⁷ À l'échelle de la région du Saguenay-Lac-St-Jean, il représente l'équivalent de deux années et demie de dépenses d'immobilisation, tous secteurs confondus.⁸ De toute évidence, le Québec n'a pas trop de projets aussi majeurs, surtout lorsqu'ils sont financés majoritairement par du capital privé.

Au-delà du projet à l'étude, la chef de la direction de RTA a affirmé que la Phase I représentait le projet inaugural d'un programme d'investissements de 5 à 6 milliards \$ au Québec.⁹

4 Bénéfices du projet

Comme dans tout projet, les bénéfices, au sens large, sont privés, publics et externes, tout comme les coûts. Les bénéfices privés reviennent aux agents qui fournissent les facteurs de production : le capital et le travail. Ces agents sont les actionnaires et les créanciers de RTA qui fournissent le capital, ainsi que les travailleurs qui construiront l'usine et ceux qui l'exploiteront par la suite.

Les bénéfices publics du projet reviennent aux différents paliers de gouvernement par le truchement de la fiscalité directe (impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés) et indirecte (taxes de vente), de la parafiscalité (cotisations aux programmes sociaux), et des intérêts payés sur les prêts consentis, le cas échéant. S'ajoutent à ces bénéfices habituels, dans le cas présent, les redevances sur les ventes de licences.

Au-delà des bénéfices privés et publics, qui sont les plus facilement quantifiables, il y a aussi les bénéfices externes, qui reviennent à des tierces parties. Ceux-ci sont moins mesurables mais sont quand même dignes de considération. Par exemple, les effets structurants sur l'industrie québécoise de l'aluminium; la consolidation à Montréal d'un siège social phare.

Enfin, autre angle d'approche, les bénéfices d'un projet reviennent pour une part à sa localité hôte et pour d'autres parts aux juridictions plus larges qui l'entourent. Dans le cas présent, il s'agit de la ville de Saguenay, de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, du Québec et du Canada.

⁶ Jacynthe Coté, discours au CORIM, octobre 2010.

⁷ Voir ISQ : http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/conjn_econm/inves/ipp_canada.htm

⁸ Voir http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/conjn_econm/inves/ipp_priv.htm

⁹ Jacynthe Coté, discours au Corim, octobre 2010.

Tous les chiffres sur les retombées économiques sont tirés de l'Annexe H de l'étude d'impact, qui présente l'étude réalisée par la firme E&B Data (2008) pour le compte du promoteur. Nous n'avons pas d'autres chiffres que ceux fournis par cette étude.

Dans cette section, nous commenterons certains des bénéfices évoqués, à la lumière des informations disponibles.

4.1 Bénéfice privé : emplois et masse salariale

Le projet générera une charge de travail de 22 240 années-personnes au Québec (640 en emploi direct et 21 600 en emploi indirect) durant les trois phases de la construction du projet.¹⁰ La masse salariale s'élèvera à 1,1 milliard \$.¹¹

En mode exploitation, une fois les trois phases complétées, l'usine générera une charge de travail annuelle de 2230 années-personnes, dont 580 emplois directs et 1650 emplois indirects.¹² La masse salariale s'élèvera à 135 millions \$ par année.¹³ Les emplois directs représentent des employés permanents de RTA requis pour la gestion et l'exploitation de l'usine AP50 Jonquière. Les employés de fournisseurs externes occupant des postes à temps plein à l'exploitation de l'usine (120) et les employés provenant d'autres installations de RTA (40) fournissant des services à l'usine AP50 sont comptabilisés dans les emplois indirects.

Dans son discours, RTA rappelle les difficultés que connaît le secteur manufacturier au Québec depuis quelques années.¹⁴ Lueur d'espoir, l'aluminium est l'industrie manufacturière qui connaît la plus forte croissance de ses livraisons depuis 2000. Et c'est aussi l'industrie qui offre les plus hauts salaires de tout le secteur manufacturier.

En l'absence du projet AP50, les travailleurs actuels de RTA à Jonquière ne deviendraient pas tous chômeurs à long terme; beaucoup d'entre eux réussiraient sans doute à se recycler. Mais nous pouvons supposer qu'ils trouveraient difficilement sur le marché du travail local et régional des emplois aussi rémunérateurs que ceux offerts par RTA. Le véritable bénéfice du projet, pour les travailleurs, serait alors la différence entre la rémunération qu'ils obtiendraient de leurs postes chez RTA et ce qu'ils pourraient gagner ailleurs dans l'économie au salaire industriel moyen.

4.2 Bénéfice privé : rémunération du capital

La valeur ajoutée d'une entreprise ou d'une usine comprend la rémunération des facteurs de production, soit le travail et le capital. L'industrie de l'électrolyse figure parmi les plus intensives en capital. La rémunération du capital qui sera investi dans le projet AP50 n'a pas été divulguée par le promoteur. Cette rémunération sera consolidée avec le reste du bénéfice d'exploitation du promoteur RTA et de son propriétaire le groupe Rio Tinto.

¹⁰ Résumé de l'étude d'impact. Document PR3.3, daté juin 2010. Les chiffres présentés dans le résumé sont légèrement inférieurs à ceux présentés dans l'étude économique, datée décembre 2008.

¹¹ Étude économique, annexe H, PR3.2.

¹² Résumé de l'étude d'impact. Document PR3.3.

¹³ Étude économique, annexe H, PR3.2.

¹⁴ Jacynthe Coté, discours au Corim, octobre 2010.

Bien qu'il s'agisse là d'un groupe transnational, il reste qu'une fraction des actionnaires du groupe se trouve au Canada et au Québec, et qu'une fraction du flux de bénéfices leur reviendra.

4.3 Bénéfice privé : achat local, régional, provincial

L'étude économique indique que la valeur ajoutée représente dans le projet d'investissement représente 1,9 milliards \$ sur 3,6 milliards \$. Les achats de bien et services représentent donc la différence, soit environ 1,7 milliards \$.

Par ailleurs, l'étude économique indique que la valeur des dépenses au Québec s'élèvera à 2,6 milliards \$, soit 73% de la valeur totale de 3,6 milliards \$ pour l'ensemble des 3 phases du projet. Les dépenses au Québec se répartissent entre la valeur ajoutée et les achats de biens et services auprès des fournisseurs québécois.

Des 440 M\$ engagés dans le projet en date du mois d'août 2010, 172 M\$ ont été octroyés à des entreprises de la région (39%). Ce montant se traduit par l'octroi de 170 contrats sur un total de 196 à des entreprises de la région du Saguenay-Lac-St-Jean (87%). Plus de 40 entreprises régionales ont participé au chantier jusqu'ici.¹⁵

Pour maximiser la part des fournisseurs locaux, le promoteur a mis en place une politique d'achat local.

- Mise en place de moyens d'information pour les fournisseurs locaux;
- Fractionnement des lots;
- Collaboration avec le Comité de maximisation de la Conférence régionale des élus (CRÉ)

La Fédération des chambres de commerce du Québec et son réseau appuie une telle politique et pourra apporter son aide, le cas échéant.

4.4 Bénéfice public : occupation du territoire

Alcan s'est originellement implantée dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean en raison de la force hydraulique qui s'y trouve, étant donné que l'électricité est un intrant majeur dans la valeur du métal de première fusion.¹⁶ Par ailleurs, la région n'est ni proche des gisements de bauxite, ni des grands marchés de l'aluminium. Le maintien et la croissance de l'activité économique en région, représente un bénéfice aux yeux du gouvernement qui s'est donné une politique officielle d'occupation du territoire. La localisation de l'usine sans son emplacement actuel crée donc une valeur, non quantifiable, au vu de cette politique.

¹⁵ Conseil régional des élus, communiqué du 12 août 2010.

¹⁶ L'intrant électricité représenterait environ le tiers du coût de production, selon une étude effectuée il y a une quinzaine d'années. Voir <http://www.eia.doe.gov/emeu/mecs/iab/aluminum/page2d.html>

4.5 Bénéfice public : recettes fiscales

La construction de l'usine AP50 ainsi que ses dépenses en période d'exploitation contribueront aux revenus des deux paliers de gouvernement en impôts, taxes de ventes et en parafiscalité.

Selon l'étude d'impact, dont le tableau 6.18 est reproduit ici, la construction des trois phases du projet engendrera pour \$304 millions et \$112 millions de revenus respectivement pour les gouvernements du Québec et du Canada.¹⁷ En mode exploitation, les gouvernements du Québec et du Canada pourront respectivement compter sur \$35 millions et \$15 millions de revenus annuellement.

Tableau 6.18 Revenus des gouvernements québécois et fédéral

Types de revenus	Gouvernement du Québec	Gouvernement du Canada
<i>Revenus liés à la construction :</i>		
Impôts sur le revenu des particuliers :	100 millions	112 millions
Taxes de ventes et taxes spécifiques :	14 millions	
Parafiscalité (RRQ, FSS, CSST, RQAP).	190 millions	
<i>Revenus annuels liés à l'exploitation :</i>		
Impôts sur le revenu des particuliers :	14 millions par an	15 millions par an
Taxes de ventes et taxes spécifiques :	3 millions par an	
Parafiscalité (RRQ, FSS, CSST, RQAP).	17 millions par an	

Toutefois, l'étude d'impact ne précise pas si ces chiffres tiennent compte ou pas des avantages fiscaux consentis par les gouvernements au promoteur. Lors de l'annonce du projet en 2006, le gouvernement du Québec avait prévu accorder au promoteur des avantages fiscaux d'une valeur de 112 millions\$, sur la base d'un projet évalué alors à 2,1 milliards\$.¹⁸

Par ailleurs, le tableau de recettes fiscales ne tient pas compte de celles reliées à l'impôt sur les bénéfices des sociétés et à la taxe sur le capital.

Enfin, dans l'interprétation des études d'impact économique, on suppose que les travailleurs resteraient inactifs en l'absence du projet, ce qui un postulat inhérent à toute analyse coût-bénéfice. Une hypothèse veut est qu'ils travailleraient quand même pour d'autres employeurs, mais dans des postes moins rémunérateurs que ceux offerts dans le cadre du projet. Le bénéfice public net associé aux recettes fiscales engendrées par les travailleurs du projet serait alors fonction de l'écart entre leur rémunération et le salaire industriel moyen.

¹⁷ Ces données sont tirées de l'étude d'impact (PR3.1), datée décembre 2008. Dans le résumé de l'étude d'impact (PR3.3), daté juin 2010, les chiffres sont légèrement inférieurs : \$270 millions et \$98 millions de revenus respectivement pour les gouvernements du Québec et du Canada.

¹⁸ Le Devoir, « Alcan investira deux milliards au Saguenay », 15 décembre 2006.

4.6 Bénéfice public : redevances

Il existerait de par le monde des usines d'électrolyse qui totalisent six millions de tonnes de capacité de production d'aluminium opérant avec des technologies AP¹⁹, soit environ 15% de la demande mondiale, qui était de 38 millions de tonnes en 2007²⁰ et devrait atteindre 40 millions de tonnes en 2010.²¹ RTA a produit quatre millions de tonnes d'aluminium en 2008.²² La société possède donc une expérience significative dans la vente de licences sur ses technologies AP à d'autres producteurs.

RTA espère que sa technologie AP50 deviendra la technologie dominante norme à l'échelle mondiale. Par rapport aux technologies existantes AP18, AP30 et AP37, AP50 vise à réduire le coût total d'investissement et d'exploitation. Elle permettrait de réduire les dépenses en capital par tonne de capacité de production, d'améliorer la productivité de la main d'œuvre, de diminuer les coûts de production de même que les échéanciers de construction et de mise en opération pour une capacité équivalente.

Le développement de la technologie AP50 a été à l'origine entrepris par Aluminium Pechiney dans son « Laboratoire de recherche des fabrications (LRF) » à Saint-Jean Maurienne, dans la région de Rhône-Alpes en France. Il s'est poursuivi suite à l'acquisition de Pechiney par Alcan en 2002. Pour l'avenir, RTA poursuivra son programme de R&D dans ses installations de Saint-Jean Maurienne en vue de développer la génération suivante de sa technologie AP. « Non seulement l'entrée en production de l'usine pilote AP50 est prévue au Québec en 2010, mais nous voyons déjà plus loin avec la construction des premiers prototypes de cuves AP-Xe au laboratoire de recherche à Saint-Jean-de-Maurienne, où la phase initiale des travaux est déjà commencée ».²³

Selon le promoteur, la Phase I de l'usine AP50 Jonquière doit rester dédiée au développement de cette technologie, devant servir de plate-forme pour le développement des générations futures de la technologie AP50 pour les vingt prochaines années. Selon l'étude d'impact, le Québec deviendra alors le centre mondial du développement, à l'échelle préindustrielle, de la technologie AP50.

Ce développement sera rendu possible grâce au mandat mondial de R&D confié au Centre de Recherche et de Développement Arvida (CRDA) de RTA, lequel poursuivra sa collaboration avec les équipes du LRF à Saint-Jean Maurienne. En 2007, le CRDA avait un budget d'environ 50 millions \$ et employait 220 employés.²⁴

RTA s'est engagé à verser au Gouvernement du Québec des redevances sur les droits qui seront perçus pour tout octroi de licence de la technologie AP50 à des tiers. Selon le

¹⁹ Selon le site de RTA.

²⁰ London Metal Exchange. Voir http://www.lme.com/aluminium_industryusage.asp

²¹ Jacynthe Coté, discours au Corim, octobre 2010.

²² Voir : <http://www.riotintoalcan.com/ENG/whoweare/27.asp>

²³ Usinenouvelle.com, « Rio Tinto Alcan développe ses technologies AP », 14 mars 2008.

²⁴ Source : Le Magazine de l'aluminium, « Rencontre avec Raymond Faucher, Directeur du Centre de recherche et de développement Arvida », novembre 2007. En 2008, selon l'étude d'impact (PR3.1), le CRDA avait 203 employés.

ministre du Développement économique au moment de l'annonce originelle, Raymond Bachand, « Québec touchera une redevance de deux millions \$ pour chaque aluminerie qui choisira l'AP-50. M. Bachand espère ainsi en tirer globalement 60 millions. »²⁵ RTA espérait donc, en 2006, vendre sa technologie à une trentaine d'alumineries. Dans son étude économique, RTA n'a pas avancé de chiffres relatifs à la valeur des redevances que le gouvernement pourrait percevoir.

La région du Saguenay–Lac-St-Jean abrite déjà plusieurs composantes principales de la filière régionale de l'aluminium : le Centre québécois de recherche et de développement de l'aluminium (CQRDA), le Centre des technologies de l'aluminium de l'UQAC (CTA), le Centre universitaire de recherche sur l'aluminium (CURAL), des programmes de formation collégiaux, de même que des programmes gouvernementaux, et plusieurs entreprises technologiques afférentes. Globalement, on retrouve dans la région la plus grande concentration d'expertise en Amérique reliée à l'aluminium.

4.7 Bénéfice à des tiers : croissance des équipementiers

Avec son programme de crédit d'impôt à la Vallée de l'aluminium, sa stratégie énergétique, et les différentes aides publiques accordées à RTA, le gouvernement vise à consolider et à faire grandir l'industrie de l'aluminium dans le Saguenay-Lac-Saint-Jean. Tandis que le crédit d'impôt à la Vallée de l'aluminium visait la seconde transformation (en aval de l'électrolyse), le projet AP50 fournit l'occasion de développer le secteur en amont du métal primaire, soit les équipementiers. Par sa politique d'achat local et par le Fonds pour le développement des équipementiers qu'elle a créé, RTA aidera à développer un réseau de fournisseurs québécois qui participeront à l'exportation de son savoir-faire lorsqu'elle sera prête à proposer des licences sur la technologie AP50 à l'étranger.

Le fonds de 8 millions \$ pour le développement des équipementiers et des entrepreneurs du Saguenay-Lac-St-Jean priorise ceux qui sont engagés dans le développement de la technologie AP50. Ce fonds vise à améliorer le leadership technologique et commercial au niveau mondial des entreprises régionales qui participent au développement de la technologie d'électrolyse. Il a également pour but d'encourager les investissements dans la région et de diminuer le risque financier des entreprises qui participent au projet. Il sera intéressant de connaître la nature des projets appuyés par ce fonds lorsque ses gestionnaires rendront cette information publique.

On peut faire l'analogie entre cette stratégie de grappe et celle d'Hydro-Québec qui, dans les années 1970, par sa politique d'achat local, a engendré une industrie québécoise de l'électricité (génie conseil, équipementiers) qui réussit aujourd'hui à décrocher des mandats sur les marchés étrangers de leur propre chef, sans le soutien d'Hydro-Québec. Ce succès d'une stratégie industrielle québécoise ne garantit pas un succès semblable dans le cas présent; mais il est intéressant d'observer que c'est maintenant une entreprise privée, RTA, qui assume maintenant le rôle de donneur d'ouvrage susceptible d'engendrer une industrie.

²⁵ Cyberpresse, 16 décembre 2006.

4.8 Bénéfice à des tiers : consolidation d'un siège social phare

Le complexe de Jonquière représente une fraction de la capacité de production de RTA au Québec, mais c'est un morceau à valeur stratégique en raison de la R&D qui s'y déroulera. RTA maintient son siège social à Montréal en raison de l'ampleur de ses activités au Québec. Ce projet vient consolider le portefeuille d'actifs de RTA au Québec. En son absence, le siège social ne serait pas nécessairement déménagé, mais les racines de l'entreprise au Québec seraient affaiblies. RTA fait elle-même valoir l'argument du secteur des services qui repose sur le manufacturier : « S'il y a 700 personnes au siège social de Rio Tinto Alcan à Montréal, c'est parce qu'il y en a des milliers au Saguenay qui fabriquent de l'aluminium. »²⁶ Le maintien du siège social de RTA à Montréal est précisé dans la Convention de continuité signée entre Alcan et le gouvernement du Québec en 2006.

Quelle est la valeur de la présence à Montréal d'un siège social d'une entreprise de classe mondiale? Ce n'est pas tant la masse salariale associée aux 700 employés qui y travaillent : on peut penser que beaucoup d'entre eux trouveraient du travail ailleurs dans le marché montréalais. Par contre, les employés que RTA a fait venir à Montréal repartiraient sans doute ailleurs, d'où une perte. Mais surtout, c'est la dépense pour les services professionnels, techniques et financiers aux firmes qui gravitent autour d'un siège social qui disparaîtrait. Une part du budget de dons et commandites aussi.

5 Coûts du projet

Tout comme les bénéfices, les coûts d'un projet sont assumés par les agents privés qui fournissent les facteurs de production (le capital et le travail), par les tiers qui assument les coûts externes, et par les administrations publiques qui fournissent parfois des aides sous diverses formes.

En contrepartie du programme d'investissement dans le complexe AP50 et pour rendre le projet viable aux yeux du promoteur, le gouvernement du Québec lui a consenti une série d'avantages en termes de financement, de blocs d'énergie électrique et de droits hydrauliques. Les grandes lignes de ces avantages sont données, notamment, dans la « Convention de continuité » conclue entre le gouvernement et Alcan en 2006, en prévision d'une éventuelle fusion ou acquisition d'Alcan par une autre société. Toutefois, la « Lettre d'entente » entre les parties, qui explique les modalités de l'aide, n'a jamais été rendue publique. Ces avantages représentent des coûts pour la société québécoise qu'il faut mettre en rapport avec les bénéfices décrits précédemment.

L'évaluation des coûts repose parfois sur les coûts réels, parfois sur la notion de coût d'opportunité. Le coût d'opportunité est la valeur de la meilleure option alternative à laquelle un agent renonce en choisissant d'allouer ses ressources (capital, temps de travail) à l'option sous étude.

²⁶ Jacynthe Coté, discours au CORIM, octobre 2010.

5.1 Coûts privés

Dans le cas du projet AP50, les coûts privés sont d'abord assumés par le promoteur, qui choisit d'investir son capital propre à Jonquière de préférence aux autres sites potentiels à travers le monde. Nous ne disposons pas de chiffres sur le montage financier du projet de sorte qu'il est difficile d'en dire plus sur ce point.

Du côté des travailleurs, nous avons signalé précédemment que les emplois offerts par RTA, en mode exploitation, étaient sans doute les mieux rémunérés de la région. Durant la construction, même si les conditions de travail dans l'industrie de la construction sont réglementées, il reste que les grands projets sont les plus lucratifs pour les entrepreneurs et les travailleurs. Il n'y a donc sans doute pas de meilleure option, pour les travailleurs, que ce projet. Nous pourrions donc estimer leur coût d'opportunité par le salaire industriel moyen.

5.2 Coûts à des tiers

Les coûts externes d'un projet industriel sont ceux reliés aux impacts sur l'environnement naturel et humain. Ils sont assumés en partie par le promoteur, qui compense parfois les tierces parties pour ces coûts, et en partie par ces dernières. Sans être qualifiés pour commenter ces coûts externes, qui sont examinés dans le corps de l'étude d'impact, nous ferons simplement remarquer que parmi les grands projets industriels, les impacts environnementaux et les coûts externes sont normalement moindres quand il s'agit de re-développer un site (« brownfield ») comme dans le cas présent, que lorsqu'il s'agit d'en développer un nouveau (« greenfield »).

5.3 Coût public : prêts

5.3.1 Prêt original de 400 M\$

L'entente conclue en décembre 2006 entre RTA et le gouvernement du Québec donnait lieu à un prêt de 400 M\$ pour un programme d'investissement évalué à l'époque à 2,1 milliards \$. Le prêt est remboursable après 30 ans. L'aide financière doit être versée en tranches selon les différentes phases de réalisation du projet. En date de mai 2009, une tranche de 165 millions de ce prêt avait été versée.

Comme il s'agit d'un prêt sans intérêt, le coût de cette aide pour la société équivaut au coût d'emprunt du gouvernement, auquel il faut ajouter, conceptuellement, le coût du risque que l'emprunteur ne soit pas capable de rembourser le prêt selon ses conditions initiales. Ce coût du risque est reflété, dans les états financiers du gouvernement, dans le poste « Provision pour pertes sur les interventions financières garanties ». En 2006, le coût pour le gouvernement avait été estimé à 476 millions \$ en valeur actuelle.²⁷

Par ailleurs, la valeur de cette aide financière pour RTA équivaut au coût du service de la dette épargnée.

²⁷ Cyberpresse, « Québec verse à Alcan l'équivalent d'une subvention de 500 M\$ », 16 décembre 2006.

5.3.2 Prêt additionnel de 175 M\$

En mai 2009, le gouvernement du Québec, par le truchement d'Investissement Québec, a octroyé un prêt au montant maximal de 175 M\$ à RTA pour la poursuite des travaux de construction du projet-pilote AP-50. Le gouvernement a justifié cette aide en indiquant que dans le contexte économique de l'époque (mai 2009), l'aide financière permettrait à RTA de poursuivre la construction de l'usine AP-50 à un rythme que l'entreprise n'aurait pu soutenir sans cet apport.²⁸ Le prêt de 175 M\$, avec intérêts, est remboursable en un seul versement en 2012.

Du point de vue de RTA, la valeur de cette aide financière équivaut à la différence entre le taux du marché auquel elle emprunte sur le marché privé et le taux du prêt.

5.4 Coût public : contrats d'énergie et de puissance

La possibilité d'approvisionnement en électricité à bon prix est le facteur qui a amené Alcoa (société mère d'Alcan à l'origine) au Québec il y a un siècle.²⁹ Aujourd'hui encore, le prix de l'énergie est déterminant dans la localisation des usines d'électrolyse de par le monde.

En vertu de l'entente de décembre 2006, les contrats de vente d'énergie (342 MWh) et de puissance signés en février 1998 et échouant en 2023 ont été prolongés jusqu'au 31 décembre 2045, au tarif L.³⁰ De plus, le gouvernement a signé avec RTA un contrat pour 225 MWh d'énergie additionnelle, au tarif L. Les livraisons en vertu de ce contrat devaient commencer en 2010.

Le débat sur la pertinence d'allouer des blocs d'énergie et de puissance aux alumineries a jusqu'à présent tourné autour de l'écart entre le prix auquel cette énergie est vendue aux alumineries et le prix qu'Hydro-Québec pourrait obtenir si elle la vendait au meilleur client alternatif. Jusqu'à récemment, le prix vendant aux États-Unis était supérieur au tarif L et davantage encore au prix consenti aux alumineries en vertu des contrats à risques partagés. Il y avait donc un coût d'opportunité substantiel pour Hydro-Québec, le gouvernement et, en définitive, pour la société, à aiguiller l'énergie vers les alumineries plutôt que vers l'exportation. Ce coût d'opportunité doit être mis en rapport avec les bénéfices tirés de l'activité industrielle au Québec. Par ailleurs, un transfert abrupt de toute cette énergie vers le marché américain ferait baisser le prix obtenu à l'exportation, ce qui réduirait le coût d'opportunité.

Quoiqu'il en soit, le contexte économique qui a donné lieu à ce débat est en train de changer depuis un an ou deux, en raison du développement de la production de gaz de schiste aux États-Unis. Cette nouvelle offre de gaz naturel contribue à en faire baisser le prix sur le continent. Comme le prix de l'électricité aux États-Unis est relié au prix du gaz, la chute du prix du gaz exerce une pression à la baisse sur les prix qu'Hydro-Québec

²⁸ Ministère du Développement économique de l'Innovation et Exportation, communiqué de presse, 7 mai 2009

²⁹ Voir <http://fr.wikipedia.org/wiki/Alcan#Histoire>

³⁰ Cyberpresse, « Québec verse à Alcan l'équivalent d'une subvention de 500 M\$ », 16 décembre 2006.

obtient à l'exportation.³¹ Du coup, le coût d'opportunité de diriger l'énergie vers les alumineries s'en trouve réduit, selon les conditions actuelles du marché.

5.5 Coût public : droits hydrauliques

En plus de ses achats d'énergie et de puissance auprès d'Hydro-Québec, RTA produit elle-même une bonne partie de l'électricité dont elle a besoin. Il s'agit là d'un avantage concurrentiel puisqu'elle se trouve ainsi à l'abri des fluctuations de prix de cet intrant majeur. RTA exploite au Québec des moyens de production d'une puissance nominale 2908 MW, notamment sur les rivières Saguenay et Péribonka.

La force hydraulique de la Péribonka, qui permet à RTA de produire 900 mégawatts de puissance, était louée par le gouvernement à RTA en vertu d'un bail se terminant en 2033. En vertu de l'entente de 2006, le bail de la Péribonka a été renouvelé jusqu'en 2058. Ce bail donne lieu à un loyer 0,02 cents le kWh.³²

Le coût de ce bail pour la société québécoise, sur la base de la notion de coût d'opportunité, équivaut à ce que Hydro-Québec pourrait obtenir en vendant l'électricité produite par les centrales appartenant à RTA sur la Péribonka, moins le coût de production de ces centrales (très bas), moins une compensation qu'Hydro-Québec devrait payer à RTA pour l'usage des aménagements dont elle est propriétaire.

6 Conclusion et recommandations : faire diligence

De cette revue sommaire des bénéfices et des coûts du projet de construction de l'usine AP50, nous tirons deux observations :

1) L'ampleur des sommes en jeu - Tant du côté des bénéfices que des coûts, le projet d'usine et le programme d'investissement qui l'entoure aura des impacts majeurs sur la région, notamment du côté des bénéfices, et sur la société québécoise, notamment du côté des coûts.

2) La confidentialité de certaines données - En dépit de l'ampleur du projet, il manque une série d'informations, du à la nature confidentielle de certaines ententes et aux questions de réglementation internationale, qui seraient nécessaires pour faire une analyse coût-bénéfice détaillée du point de vue de l'intérêt public. Rappelons que la FCCQ avait proposé, il y a quatre ans, que les projets de développement économique majeurs fassent l'objet d'une analyse aussi rigoureuse de leurs aspects économiques que de leurs aspects environnementaux et socio-sanitaires.

Cela dit, la rentabilité de la stratégie industrielle, du point de vue du Québec, qui a permis ce projet, dépend notamment du délai dans lequel RTA construira les phases 2 et 3 du projet. La réalisation des bénéfices du projet dépend bien sûr de la mise en chantier des

³¹ Office national de l'énergie, « Exportations et importations d'électricité », mensuel.

³² Loi sur la location de forces hydrauliques de la rivière Péribonka à Aluminium du Canada, Limitée (1984, chapitre 19).

Version préliminaire

phases 2 et 3, et de la capacité subséquente de RTA de revendre sa technologie AP50 ailleurs. Par contre, certains coûts, notamment ceux reliés aux contrats d'énergie et aux droits hydrauliques, courent déjà.

Nous avons vu que le projet avait été augmenté, retardé et scindé, par rapport à sa version de 2006, en raison de la conjoncture défavorable sur le marché mondial de l'aluminium. En 2010, ce marché a pris du mieux, l'année devant se terminer avec une demande mondiale totale de plus de 40 millions de tonnes.³³ Au cours de l'été 2010, le prix par tonne a franchi la barre des 2100 \$US et il avoisine maintenant (décembre 2010) les 2300 \$US.³⁴ Ce prix dépasse maintenant le seuil de 2200 \$US la tonne qu'avait fixé la chef de la direction de RTA en septembre 2009 pour que le programme d'investissement puisse redémarrer. Souhaitons que ces bonnes conditions se maintiennent. Au-delà de la conjoncture à court terme, RTA prévoit que la demande mondiale va pratiquement doubler en 10 ans et croître à un rythme moyen de 4 à 5 % pendant 20 ans.

La FCCQ, dont la mission la porte à promouvoir le développement économique du Québec, souhaite donc que le projet de construction des phases 2 puis 3 du projet puisse démarrer dans les meilleurs délais. C'est alors que nous pourrions réaliser les bénéfices attendus du projet, à l'échelle de la région hôte et du Québec tout entier. Et c'est seulement après coup que nous pourrions mesurer la rentabilité de la stratégie industrielle du gouvernement qui a permis le projet à l'origine.

Pour ce faire, nous invitons bien sûr le BAPE à recommander l'autorisation du projet par le gouvernement.

³³ Jacynthe Coté, discours au CORIM, octobre 2010.

³⁴ Voir le London Metal Exchange: <http://www.lme.com/aluminium.asp>