

CHAPITRE 4

Minéraux critiques et stratégiques : développement responsable

Audit de performance

Ministère des Ressources naturelles et des Forêts

EN BREF

Les minéraux critiques et stratégiques (MCS) tels le cuivre, le lithium et le nickel sont essentiels à diverses technologies, notamment pour la transition énergétique, augmentant ainsi la demande mondiale. Avec l'objectif de favoriser le développement de chaînes de valeur de MCS, le gouvernement a adopté le Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025 (PQVMCS 2020-2025). L'intérêt pour ces minéraux a engendré une augmentation de l'activité minière au Québec, ce qui suscite des enjeux d'acceptabilité sociale. Le développement de ces minéraux doit se faire de façon responsable.

Nos travaux démontrent des lacunes dans l'exercice de responsabilités du ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF) pour veiller à la réalisation responsable des activités minières liées aux MCS, ainsi qu'un manque d'efficacité de ses interventions pour appuyer le développement de chaînes de valeur de MCS. Voici les principales lacunes :

- Au terme du PQVMCS 2020-2025, le MRNF n'a pas déterminé les chaînes de valeur de MCS qui, outre celle de la filière batterie déjà déterminée par le gouvernement, présentent les meilleures perspectives de développement économique pour le Québec. De plus, des actions importantes pour soutenir le développement responsable de chaînes de valeur de MCS n'ont pas été complétées, par exemple en lien avec l'économie circulaire.
- Le processus de recommandation du MRNF concernant les projets miniers et de transformation de MCS qui font l'objet de demandes d'investissement au fonds Capital ressources naturelles et énergie est peu balisé, notamment pour tenir compte des risques des projets. Cela peut compromettre la capacité du ministère à appuyer efficacement les recommandations qu'il doit formuler sur ces projets.
- Le MRNF n'exerce pas efficacement des responsabilités concernant les activités d'exploration minière afin d'en favoriser l'acceptabilité sociale. Notamment, il exclut d'emblée certaines préoccupations des collectivités, par exemple de nature environnementale, lors de la délivrance d'autorisations et il surveille peu les activités d'exploration minière.
- Enfin, le MRNF ne s'assure pas de faire respecter le délai maximal de cinq ans prévu dans la *Loi sur les mines* pour la révision de plans de réaménagement et de restauration, laquelle sert notamment à ajuster les garanties financières. Cela accroît le risque pour le gouvernement de devoir assumer des coûts supplémentaires liés à la restauration de sites miniers en cas de défaut de sociétés minières.

CONSTATS

1

Les interventions du MRNF n'appuient pas suffisamment le développement de chaînes de valeur de minéraux critiques et stratégiques et n'appuient pas efficacement leur développement responsable.

2

Le MRNF ne s'est pas doté d'un processus efficace afin que ses recommandations concernant les projets miniers qui font l'objet de demandes d'investissement au fonds Capital ressources naturelles et énergie reflètent adéquatement les risques de ces projets.

3

Le MRNF n'exerce pas efficacement des responsabilités qu'il a concernant les activités d'exploration minière, notamment pour leur surveillance et l'autorisation de travaux, de façon à favoriser l'acceptabilité sociale de ces activités.

4

Le délai légal pour la révision de plans de réaménagement et de restauration n'est pas respecté, ce qui accroît le risque pour le gouvernement de devoir assumer des coûts supplémentaires liés à la restauration de sites miniers.

ÉQUIPE

Janique Lambert

Commissaire
au développement durable

Moïsette Fortin

Directrice générale d'audit

Sarah Leclerc

Directrice d'audit

Maxime Brillant

Bilel Chalghaf

Josée Lamoureux

Pascal Lemelin

Jean-Philippe Léveillé

Baptiste Rousseau

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint
et sous-vérificateur général

SIGLES

ATI	Autorisation pour travaux d'exploration à impacts
CRNE	Fonds Capital ressources naturelles et énergie
DEE	Droit exclusif d'exploration
IQ	Investissement Québec
MCS	Minéraux critiques et stratégiques
MEIE	Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie
MELCCFP	Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs
MRNF	Ministère des Ressources naturelles et des Forêts
PQVMCS	Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques
TIAM	Territoire incompatible avec l'activité minière

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte.	7
Les interventions du MRNF n'appuient pas suffisamment le développement de chaînes de valeur de minéraux critiques et stratégiques et n'appuient pas efficacement leur développement responsable.	16
Le MRNF ne s'est pas doté d'un processus efficace afin que ses recommandations concernant les projets miniers qui font l'objet de demandes d'investissement au fonds Capital ressources naturelles et énergie reflètent adéquatement les risques de ces projets.	22
Le MRNF n'exerce pas efficacement des responsabilités qu'il a concernant les activités d'exploration minière, notamment pour leur surveillance et l'autorisation de travaux, de façon à favoriser l'acceptabilité sociale de ces activités.	27
Le délai légal pour la révision de plans de réaménagement et de restauration n'est pas respecté, ce qui accroît le risque pour le gouvernement de devoir assumer des coûts supplémentaires liés à la restauration de sites miniers.	33
Recommandations.	37
Commentaires de l'entité audité.	38
Renseignements additionnels.	39



MISE EN CONTEXTE

1 Le sous-sol du Québec contient de nombreux minéraux tels que le cuivre, le graphite, le lithium, le nickel, le silicium et les éléments des terres rares. Ces minéraux sont non seulement essentiels à la transition énergétique, mais aussi à des technologies de pointe comme les semi-conducteurs et à des secteurs industriels tels que la santé et la défense.

2 Les technologies d'énergie renouvelable, par exemple les batteries et les éoliennes, requièrent en général davantage de minéraux que les technologies basées sur les ressources fossiles. Ainsi, selon l'Agence internationale de l'énergie, la demande pour les minéraux nécessaires à la transition énergétique est appelée à croître dans les prochaines décennies. Or, la production de plusieurs d'entre eux est concentrée dans quelques pays, ce qui peut mettre à risque leur approvisionnement. Dans ce contexte, plusieurs États, dont le Québec et le Canada, ont mis en place des mesures pour favoriser l'exploitation et la transformation locales de certains de ces minéraux, dits critiques ou stratégiques.

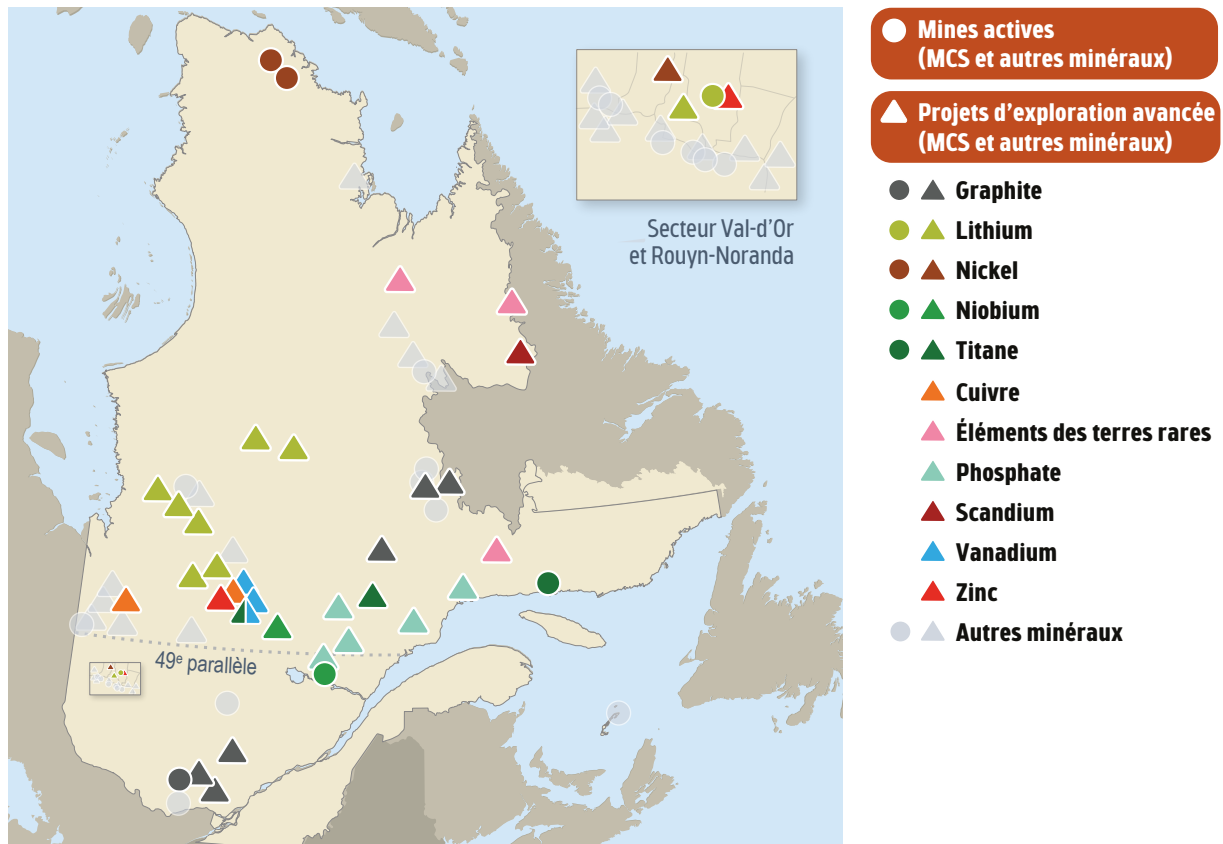
3 Une liste de 28 minéraux considérés comme critiques ou stratégiques a été établie au Québec. Les minéraux critiques sont ceux qui revêtent une importance économique pour des secteurs clés, qui présentent un risque élevé d'approvisionnement et qui n'ont pas de substituts. Les minéraux stratégiques sont quant à eux nécessaires à la mise en œuvre de différentes politiques du Québec, par exemple le Plan pour une économie verte 2030. La liste des minéraux critiques et stratégiques (MCS) est présentée dans la section Renseignements additionnels.

4 Certains MCS font déjà l'objet d'une exploitation minière, tandis que d'autres sont visés par des projets d'exploration minière avancée, comme l'illustre la figure 1. Entre 2019 et 2025, le nombre de projets d'exploration minière avancée de MCS recensés par le ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF) est passé de 17 à 33.

Exploration minière

Il s'agit de l'ensemble des opérations et des travaux menés en vue de découvrir et d'évaluer un gisement de minéraux exploitable (ex. : levés géophysiques et forages pour prélever des échantillons). Les projets d'exploration minière avancée, soit les projets à la phase dite de mise en valeur, sont ceux pour lesquels une étude économique préliminaire a été effectuée afin d'établir la viabilité économique potentielle d'un gisement.

FIGURE 1 Mines actives et projets d'exploration minière avancée de minéraux critiques et stratégiques, 2025



Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MRNF.

Illustration : Commissaire au développement durable, banque d'images Shutterstock.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

5 La demande mondiale grandissante pour certains MCS a incité le Québec à mettre en place des mesures pour appuyer financièrement le développement de chaînes de valeur de MCS, dans l'objectif de profiter des retombées économiques associées à l'exploitation, à la transformation et au recyclage de MCS et de contribuer à sécuriser leur approvisionnement.

6 Dans ce contexte, les activités d'exploration minière et les droits exclusifs d'exploration (DEE) qui sont nécessaires pour les mener ont connu un accroissement important au cours des dernières années, ce qui soulève des enjeux d'acceptabilité sociale dans les collectivités. En effet, le nombre de DEE en vigueur a augmenté de façon importante dans les régions ressources traditionnelles du Québec, comme l'Abitibi-Témiscamingue, mais également dans certaines régions jusque-là peu concernées par l'activité minière telles que les Laurentides, la Mauricie et l'Outaouais, comme le montre le tableau 1. Ainsi, le nombre de DEE en vigueur au Québec est passé d'environ 146 000 en 2020 à près de 260 000 en 2026, lesquels touchent approximativement 9,8 % de la superficie du Québec, après avoir atteint un sommet de plus de 349 000 DEE en 2024.

Chaîne de valeur de MCS

Il s'agit d'une série d'activités qui ajoutent de la valeur aux étapes de production et de livraison d'un produit, par exemple pour la fabrication d'une batterie. Elle comprend l'exploration minière, l'extraction, le traitement des minéraux, la transformation et le recyclage.

Droit exclusif d'exploration

Il s'agit d'un titre minier qui confère à son titulaire le droit exclusif de chercher toutes les substances minérales sur le terrain désigné, sauf exception (ex. : gravier, argile, autres dépôts meubles). Le terme « claim » était employé avant la modification de la *Loi sur les mines* en novembre 2024.

Collectivités

Il s'agit, dans ce rapport, des municipalités locales et des communautés autochtones.

TABLEAU 1 Nombre de DEE en vigueur en mars 2026 et superficie touchée pour certaines régions administratives

Région administrative	Nombre de DEE ¹	Augmentation du nombre de DEE entre 2020 et 2026	Superficie de la région touchée par les DEE
Abitibi-Témiscamingue	35 041	45 %	29,5 %
Nord-du-Québec	172 853	77 %	12,1 %
Laurentides	3 170	46 %	8,4 %
Mauricie	4 774	184 %	7,7 %
Saguenay—Lac-Saint-Jean	11 839	326 %	6,7 %
Outaouais	3 480	50 %	6,4 %

1. Les DEE qui chevauchent plus d'une région administrative sont comptés dans chacune des régions.

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MRNF.

7 De plus, selon le MRNF, les dépenses pour les activités d'exploration et de mise en valeur de gisements de MCS déclarées par les sociétés minières sont passées d'environ 142 millions de dollars en 2019 à quelque 532 millions de dollars en 2024.

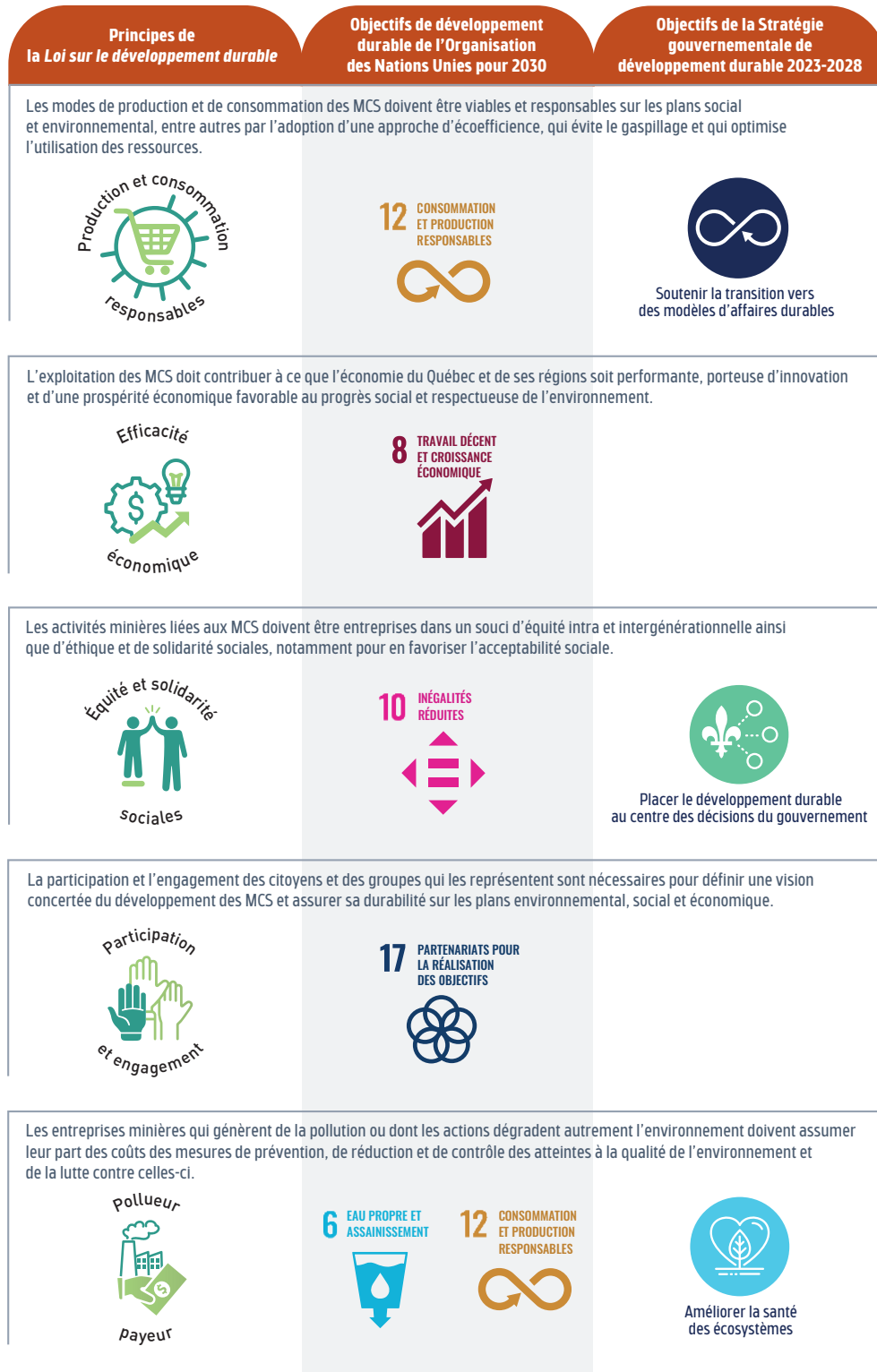
Développement durable

8 Les MCS sont des ressources non renouvelables qui constituent un bien collectif pour les générations actuelles et futures. Le développement de ces ressources et des activités minières qui y sont liées doit donc se faire de façon responsable. Plusieurs principes de la *Loi sur le développement durable*, de même que certains objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies pour 2030 et de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 sont pertinents pour orienter ces activités, comme l'illustre la figure 2.

Activités minières

Il s'agit de toute action conduite pour accroître ou exploiter les ressources minérales, notamment l'exploration et l'exploitation minières, le traitement du minerai, la restauration des sites miniers et la valorisation des résidus miniers.

FIGURE 2 Principaux liens entre le développement durable et les activités minières liées aux minéraux critiques et stratégiques



Source : Commissaire au développement durable.

Illustrations : Commissaire au développement durable, Organisation des Nations Unies.

Quels sont les objectifs de l'audit et la portée des travaux ?

9 L'audit avait deux objectifs. Le premier consistait à déterminer si le MRNF veille à ce que les activités minières liées aux MCS soient réalisées de façon responsable au bénéfice des générations actuelles et futures. Le second objectif était de déterminer si les interventions du MRNF permettent de soutenir de façon efficace le développement de chaînes de valeur liées aux MCS et contribuent aux orientations gouvernementales en matière de transition énergétique et technologique.

10 La période couverte par nos travaux d'audit s'étend d'avril 2020 à novembre 2025. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

11 Les objectifs de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Interventions gouvernementales liées aux MCS

Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025

12 Le gouvernement a lancé en 2020 le Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025 (PQVMCS 2020-2025). Ce plan, dont le MRNF était responsable de coordonner la mise en œuvre, a pris fin le 31 mars 2025. Il avait pour objectif général de favoriser le développement et la pérennité de chaînes de valeur de MCS en tirant profit des avantages concurrentiels et du savoir-faire québécois, tout en contribuant aux orientations gouvernementales de transition énergétique et technologique, et ce, dans une perspective de développement durable, d'acceptabilité sociale et de création de richesse pour les régions.

13 Le PQVMCS 2020-2025 se déclinait en quatre orientations, présentées à la figure 3, et en deux plans d'action (2020-2023 et 2023-2025). Au 31 mars 2025, des dépenses réelles de 77,5 millions de dollars et des dépenses engagées de 23,6 millions de dollars d'ici le 31 mars 2028 étaient associées à leur mise en œuvre, pour un total de 101,1 millions de dollars.

FIGURE 3 Orientations du Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025



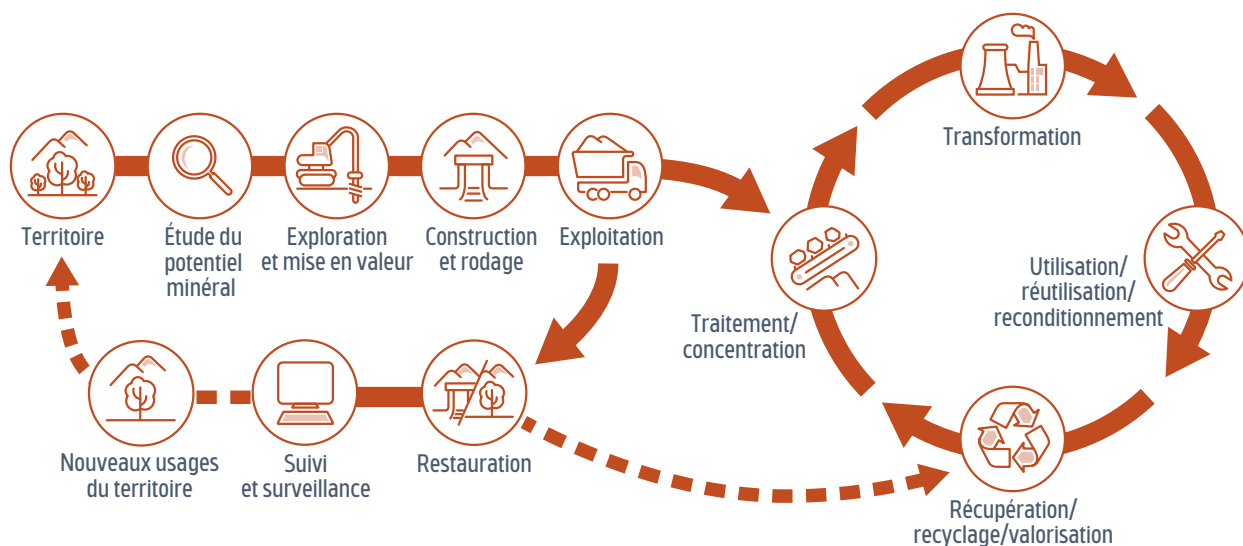
Source : Commissaire au développement durable d'après des informations du MRNF.

Illustration : Commissaire au développement durable.

14 Parmi les principes directeurs du déploiement du PQVMCS 2020-2025, le gouvernement a établi la nécessité de favoriser des conditions de développement respectueuses de l'environnement et des collectivités, ainsi que l'intégration des principes de l'économie circulaire dans l'analyse des projets de MCS tout au long des chaînes de valeur, en encourageant notamment l'utilisation optimale de leurs résidus et leur recyclage.

15 Les principes de l'économie circulaire sont particulièrement pertinents étant donné que les MCS utilisés dans les technologies qui permettent notamment d'appuyer la transition énergétique peuvent être recyclés, contrairement aux énergies fossiles. La figure 4 présente une chaîne de valeur type de MCS dans un contexte d'économie circulaire.

FIGURE 4 Chaîne de valeur type de minéraux critiques et stratégiques dans un contexte d'économie circulaire



Source : Commissaire au développement durable d'après des informations du MRNF.

Illustration : Commissaire au développement durable, MRNF.

16 De plus, le gouvernement a dévoilé en janvier 2026 la Stratégie québécoise pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques ainsi que son plan d'action 2025-2031, qui orientent désormais les actions à l'égard des MCS. Cette stratégie, dont le MRNF est responsable de coordonner la mise en œuvre, a pour vision de faire du Québec un chef de file incontournable en matière d'exploration, de production, de transformation et de recyclage de MCS. Elle est dotée d'un budget de 88,1 millions de dollars et compte quatre orientations :

- Améliorer l'environnement d'affaires et accélérer les projets ;
- Développer l'ensemble de la chaîne de valeur des minéraux critiques et stratégiques ;
- Planifier et développer les infrastructures et les corridors logistiques stratégiques ;
- Mobiliser les partenaires.

Autres interventions liées aux MCS

17 D'autres ministères et organismes gouvernementaux ont mis en place des mesures pour appuyer le développement d'activités minières liées aux MCS. Par exemple, le ministère des Finances du Québec a instauré ou bonifié des mesures fiscales en lien avec les MCS dans les dernières années.

18 De plus, le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE) et Investissement Québec (IQ) ont octroyé des aides financières et réalisé des investissements importants qui sont distincts de ceux prévus dans le cadre du PQVMCS 2020-2025. Par exemple, depuis le 1^{er} avril 2020, plus de 1,2 milliard de dollars en provenance du fonds Capital ressources naturelles et énergie (CRNE)¹ et du Fonds du développement économique ont été consacrés à des projets miniers et de transformation du minerai, en grande majorité à des projets de MCS liés à la Stratégie québécoise de développement de la filière batterie lancée en 2020.

19 Ces mesures et investissements sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Activités minières, en bref

20 La *Loi sur les mines* est l'une des principales lois qui encadrent les activités minières, lesquelles sont à la base des chaînes de valeur de MCS. Elle vise à favoriser, dans une perspective de développement durable et d'économie circulaire, la prospection, l'exploration et l'exploitation des substances minérales ainsi que leur transformation au Québec, et ce, tout en assurant à la population du Québec une juste part de la richesse créée par l'exploitation de ces ressources et en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire.

21 Étant donné que les outils de planification du territoire prévus dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne peuvent avoir pour effet d'empêcher les activités minières réalisées conformément à la *Loi sur les mines*, peu de moyens pour les planifier au niveau local et régional sont disponibles, ce qui peut accroître les enjeux d'acceptabilité sociale posés par ces activités. Les territoires incompatibles avec l'activité minière (TIAM), introduits dans la *Loi sur les mines* en 2013, sont le principal outil qui, sous certaines conditions, permet aux municipalités régionales de comté de soustraire des portions de leur territoire aux activités minières.

Territoire incompatible avec l'activité minière

Il s'agit de portions de territoire que les municipalités régionales de comté peuvent désigner dans leur schéma d'aménagement et de développement pour être soustraites aux activités minières. Pour entrer en vigueur, les TIAM doivent être conformes aux orientations gouvernementales en aménagement du territoire, qui sont sous la responsabilité du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, avec la collaboration des ministères et organismes concernés par l'aménagement du territoire, selon les processus prévus dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

1. Dans le cadre du budget 2026-2027, le gouvernement a annoncé la création du Fonds pour les minéraux critiques et stratégiques. Ce fonds, qui n'était pas en place au moment du dépôt de notre rapport, doit inclure les investissements déjà réalisés par le fonds CRNE.

22 Le processus de développement minier débute par des activités d'exploration minière. Au Québec, une entreprise ou un individu peut acquérir un DEE, qui confère à son titulaire le droit exclusif de mener ces activités. Les DEE sont octroyés sur les territoires qui ne font pas l'objet d'une interdiction des activités minières. En 2025, celles-ci étaient interdites sur près du tiers de la superficie du Québec. Il s'agit par exemple de territoires voués à la conservation (ex. : aires protégées), de TIAM et, depuis la modification de la *Loi sur les mines* en 2024, de la grande majorité des terres privées.

23 Le MRNF estime que moins d'un projet d'exploration sur 1 000 mènera à de l'exploitation minière. Ce faible taux de succès s'explique notamment par le volume et la qualité du gisement, les fluctuations du prix des minéraux et la difficulté à trouver du financement.

24 Atteindre l'étape de l'exploitation minière nécessite de nombreuses études et autorisations, dont la délivrance d'un bail minier par le MRNF. Pour obtenir un bail, la société minière doit entre autres soumettre à l'approbation du MRNF un plan de réaménagement et de restauration du site minier, assorti d'une garantie financière. L'ouverture d'une mine requiert également la recherche de financement. Selon le MRNF, cette étape peut nécessiter de 10 à 20 ans.

25 Enfin, la phase de restauration minière, qui doit être mise en œuvre à la fin de l'exploitation, doit permettre de remettre dans un état satisfaisant le terrain ayant fait l'objet de l'exploitation minière. Lorsque certains ouvrages sont laissés sur le site (ex. : digues de rétention des résidus miniers), la société minière doit effectuer une surveillance afin d'en assurer l'intégrité. Cette surveillance est d'autant plus importante dans un contexte où les changements climatiques accroissent les risques pour la pérennité de ces ouvrages.

Rôles et responsabilités du MRNF

26 Selon la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, le MRNF a pour mission d'assurer, dans une perspective de développement durable et de gestion intégrée, la conservation et la mise en valeur des ressources naturelles, incluant les ressources minérales, ainsi que des terres du domaine de l'État. Le ministère est également responsable d'appliquer la *Loi sur les mines*, laquelle encadre les activités minières.

27 Par ailleurs, selon la *Loi sur l'investissement Québec*², les projets d'investissement de sommes portées au crédit du fonds CRNE dans une entreprise dont les activités relèvent de la mission du MRNF sont soumis à l'obtention d'un avis favorable du ministre du MRNF, ce qui s'applique aux projets miniers. Les rôles et responsabilités détaillés du MRNF sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

2. Le projet de loi 69 sanctionné le 7 juin 2025 a modifié la *Loi sur l'investissement Québec*. Bien que le MRNF ne soit plus spécifiquement nommé à l'article 35.7 de la loi à la suite de cette modification, un projet d'investissement dans une entreprise dont les activités relèvent de la mission d'un ministre doit faire l'objet d'un avis favorable de celui-ci, ce qui est le cas du ministre du MRNF pour les projets d'investissement dans les entreprises minières.

Les interventions du MRNF n'appuient pas suffisamment le développement de chaînes de valeur de minéraux critiques et stratégiques et n'appuient pas efficacement leur développement responsable.

Qu'avons-nous constaté ?

28 Au terme du PQVMCS 2020-2025, le MRNF n'a pas déterminé, en collaboration avec ses partenaires, quelles chaînes de valeur présentent les meilleures perspectives de développement économique pour le Québec, outre celle de la filière batterie déjà déterminée par le gouvernement. Ainsi, le MRNF n'a pas orienté son aide financière de façon à cibler ces autres chaînes de valeur, par exemple à l'aide de critères dans ses appels de projets, de façon à en optimiser l'efficacité.

29 Des actions importantes pour soutenir le développement responsable de chaînes de valeur de MCS, qui visent par exemple l'économie circulaire, la réduction de l'empreinte environnementale du secteur minier et la traçabilité des MCS, n'ont pas été complétées au terme du PQVMCS 2020-2025, notamment parce que le MRNF n'a pas joué pleinement son rôle de coordonnateur de façon à favoriser la collaboration interministérielle. Ce manque d'efficacité dans la gouvernance a nui à l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière de développement responsable.

Filière

Il s'agit de l'ensemble des acteurs engagés dans les activités créatrices de valeur d'un secteur d'activité économique donné, notamment les activités de recherche et développement, d'exploration, de production, de transformation, de recyclage et de commercialisation.

Pourquoi ce constat est-il important ?

30 Pour s'assurer d'une utilisation efficace des fonds publics consacrés aux MCS, le MRNF doit mettre à profit son expertise du domaine minier afin d'orienter son soutien vers des MCS et des chaînes de valeur associées qui présentent les meilleures perspectives économiques pour le Québec ou qui répondent aux orientations gouvernementales en matière de transition énergétique et technologique.

31 Selon l'Organisation des Nations Unies, répondre à l'augmentation de la demande mondiale en MCS aura d'importantes répercussions environnementales et sociales, pour un faible bénéfice partagé, si les MCS sont extraits, transformés et éliminés de façon irresponsable. La *Loi sur les mines* vise d'ailleurs à favoriser les activités minières dans une perspective de développement durable et d'économie circulaire, et précise que le développement minier doit s'effectuer dans le respect de l'environnement. Ainsi, il est essentiel que le développement des MCS se fasse de façon responsable, ce qui contribue à mettre en œuvre le principe de développement durable de production et consommation responsables.

32 Outre les actions qui sont sous la responsabilité du MRNF, le développement responsable de chaînes de valeur de MCS et l'identification de chaînes de valeur à fort potentiel, qui faisaient partie des objectifs du PQVMCS 2020-2025, nécessitent la collaboration d'organismes et de ministères gouvernementaux dotés d'expertise et de responsabilités à cet égard, par exemple le MEIE et le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP). Le gouvernement a confié au MRNF la responsabilité de coordonner la mise en œuvre du PQVMCS 2020-2025, qui devait permettre de renforcer les relations interministérielles et la complémentarité des interventions. Ainsi, le MRNF devait jouer son rôle de leader afin d'assurer la concertation et la réussite de ce plan interministériel.

Ce qui appuie notre constat

Détermination partielle des chaînes de valeur de MCS à fort potentiel

33 Au terme du PQVMCS 2020-2025, outre la chaîne de valeur de la filière batterie déjà ciblée par le gouvernement en 2020, le MRNF n'a pas déterminé, en collaboration avec ses partenaires, quelles chaînes de valeur liées aux MCS présentent les meilleures perspectives pour le développement économique du Québec.

34 Pourtant, dans le mémoire déposé en 2020 au Conseil des ministres en vue de l'adoption du PQVMCS 2020-2025, des solutions étaient présentées pour cibler et profiter des occasions de marché pour l'implantation de filières de MCS, par exemple en réalisant des études sur l'écosystème des MCS afin de définir les conditions gagnantes. De plus, certaines actions du PQVMCS 2020-2025 devaient permettre de prioriser le soutien aux filières émergentes de MCS, de positionner les acteurs québécois de ces filières dans le monde et de déceler les possibilités les plus intéressantes afin de guider les actions.

35 Dans le cadre du PQVMCS 2020-2025, le MRNF a effectivement appuyé la réalisation d'études pour évaluer le potentiel de certains MCS tels que les éléments des terres rares, ou de secteurs économiques comme la microélectronique et la photonique. Or, malgré ces études, le ministère n'a pas déterminé, au terme du PQVMCS 2020-2025 et en collaboration avec ses partenaires, si des MCS parmi les 28 établis dans la liste et si des chaînes de valeur liées à ceux-ci présentent de meilleures perspectives économiques, outre celle de la filière batterie déjà ciblée par le gouvernement.

36 Ainsi, le MRNF n'a pas orienté l'aide financière accordée dans le cadre du PQVMCS 2020-2025 vers d'autres chaînes de valeur de MCS, par exemple à l'aide de critères dans ses appels de projets, qui présentent des perspectives de développement économique intéressantes. Par conséquent, il n'a pas optimisé l'efficacité de son aide financière.

37 Au 30 novembre 2025, le MRNF avait accordé 48,2 millions de dollars en subventions par le biais des six programmes d'aide financière qu'il a mis en place et de ses subventions hors programme, ce qui représente près de 50 % des dépenses réelles et engagées du PQVMCS 2020-2025. Cependant, un seul appel de projets dans le cadre d'un programme d'aide financière incluait des critères visant à prioriser des chaînes de valeur, soit celles associées au secteur de la microélectronique. Un financement totalisant 0,8 million de dollars a été accordé à la suite de cet appel de projets.

38 Il est d'autant plus important d'assurer l'efficacité du financement que la Stratégie québécoise pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2025-2031 prévoit poursuivre le soutien financier au développement de chaînes de valeur de MCS.

39 Les détails sur les programmes d'aide financière du PQVMCS 2020-2025 et sur les subventions hors programme accordées dans le cadre de ce plan sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Actions non complétées pour appuyer le développement responsable des MCS

40 Au terme du PQVMCS 2020-2025, plusieurs des actions prévues pour appuyer le développement responsable des MCS n'ont pas été complétées. La progression de certains objectifs gouvernementaux, par exemple favoriser l'intégration de l'économie circulaire aux chaînes de valeur de MCS et réduire l'empreinte environnementale du secteur minier, est ainsi entravée.

41 Puisque le MRNF n'a pas, à lui seul, les responsabilités et l'expertise pour appuyer le développement responsable des MCS, certaines actions du PQVMCS 2020-2025 nécessitaient la collaboration de partenaires gouvernementaux tels que le MELCCFP et le MEIE. Or, plus du tiers des 24 cibles du PQVMCS 2020-2025 qui demandaient la collaboration de tels partenaires, soit 9 d'entre elles, ont été annulées ou n'ont pas été atteintes au terme du plan. Des exemples de cibles interministérielles liées au développement responsable des MCS non atteintes ou annulées à la fin du PQVMCS 2020-2025 sont présentés à la page suivante.

Objectif	Action	Cible	Responsable	Résultat au 31 mars 2025
Améliorer les connaissances sur les MCS en favorisant les synergies en recherche et développement et en innovation.	Élaborer des outils de gestion environnementale et sociale pour les projets de MCS.	Élaboration de 100 % des critères de qualité de l'eau, de l'atmosphère et du sol pour les MCS au 31 mars 2025	MELCCFP	Cible annulée ¹
Favoriser l'intégration de l'économie circulaire aux chaînes de valeur de MCS.	Appuyer les projets d'économie circulaire appliqués aux filières de MCS.	Réalisation d'un portrait des chaînes de circularité des MCS à développer au Québec d'ici le 31 mars 2023	MEIE	Cible reportée ²
	Encourager la mise en place d'un environnement d'affaires favorable aux projets d'économie circulaire appliqués aux MCS.	Étude des meilleures pratiques mondiales de la circularité pour les MCS au 31 mars 2023	MEIE	Cible annulée ¹
Stimuler l'implantation d'initiatives ayant pour but de réduire l'empreinte environnementale du secteur minier.	Évaluer la possibilité d'étendre la portée de la réglementation sur la responsabilité élargie des producteurs à de nouveaux produits pouvant contenir des MCS.	Mise à jour de la liste concernant les produits prioritaires à désigner sous la responsabilité élargie des producteurs au 31 mars 2025	MELCCFP	Cible annulée ¹
	Actualiser et optimiser l'encadrement environnemental afin d'appuyer le développement durable du secteur minier.	Consultation publique sur le projet de règlement sur la gestion environnementale des résidus et des effluents miniers réalisée au 31 mars 2025	MELCCFP	Cible annulée ¹

1. Ces cibles n'ont pas été reconduites dans le plan d'action de la Stratégie québécoise pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2025-2031.

2. Cette cible a été reportée dans le plan d'action de la Stratégie québécoise pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2025-2031 et a été placée sous la responsabilité du MRNF. Un premier portrait est prévu en 2027 et un second, en 2030.

Source : Commissaire au développement durable d'après des informations du MRNF et du MELCCFP.

42 La non-atteinte ou l'annulation de cibles s'expliquent en partie par des enjeux de gouvernance que nous avons relevés. En effet, le MRNF n'a pas joué pleinement son rôle de coordonnateur du PQVMCS 2020-2025 de façon à favoriser la collaboration interministérielle, bien que cette collaboration puisse présenter des défis. Ainsi, le ministère prévoyait attribuer la responsabilité de la mise en œuvre globale du plan à un comité réunissant des sous-ministres adjoints des partenaires gouvernementaux, mais ce comité n'a pas été mis en place. Seul un comité formé de directeurs et de directeurs généraux a été créé pour piloter la gouvernance interministérielle.

43 De plus, ce comité ne s'est réuni qu'à sept reprises durant la période de mise en œuvre du plan, dont seulement trois rencontres avant 2024, alors qu'il devait se réunir au moins trois fois par année selon ce qui était initialement prévu. En outre, la documentation fournie par le MRNF ne démontre pas que les réunions ont servi à faciliter la collaboration interministérielle, notamment par des échanges sur les enjeux relatifs à la mise en œuvre du plan et des ajustements à sa portée, tel que le prévoyait le mandat de ce comité.

44 D'ailleurs, une évaluation de la mise en œuvre du PQVMCS 2020-2025 réalisée en 2025 par le MRNF souligne que la gouvernance a été l'une des fragilités du plan. En plus de lacunes similaires à celles relevées précédemment, l'évaluation note que les interactions entre le MRNF et des partenaires gouvernementaux se faisaient essentiellement de façon bilatérale et entre professionnels, ce qui ne favorisait pas le développement d'une vision intégrée. L'évaluation précise également que, bien que l'ensemble des partenaires consultés aient noté une amélioration de la gouvernance à la suite de changements apportés en 2023, le MRNF n'avait toujours pas clairement établi les responsabilités pour la coordination du plan.

45 Il est à noter qu'au moment de nos travaux, un comité interministériel réunissant des sous-ministres adjoints avait été mis en place par le MRNF en vue d'appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de la Stratégie québécoise pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2025-2031. Il était cependant trop tôt pour déterminer si ce comité permettra d'améliorer la gouvernance.

46 Par ailleurs, le MRNF n'a pas complété certaines actions sous sa responsabilité pour appuyer le développement responsable des MCS.

47 Par exemple, alors que la traçabilité des MCS contribue au développement de chaînes d'approvisionnement durables, responsables et sûres selon l'Agence internationale de l'énergie, la mise en place d'un système de traçabilité avait peu progressé au terme du PQVMCS 2020-2025. En effet, un second projet pilote, rendu nécessaire à la suite des limites constatées dans un premier projet pilote réalisé en 2022, n'était pas achevé au 31 mars 2025. De plus, bien qu'un volet du Programme de soutien au développement durable du secteur minier permettant de financer des initiatives en traçabilité ait été mis en place en 2023, aucun projet n'a été présenté par les entreprises visées durant la période de mise en œuvre du plan.

48 De plus, conformément au plan d'action 2020-2023 du PQVMCS 2020-2025, une caractérisation des résidus miniers de 14 sites sous la responsabilité de l'État permettant d'évaluer le potentiel de valorisation en MCS devait être achevée au 31 mars 2023. Or, cette cible n'a pas été atteinte et le MRNF a modifié sa cible dans le plan d'action 2023-2025 pour plutôt viser le dépôt d'un rapport méthodologique et une priorisation des sites à caractériser. Ainsi, au terme du PQVMCS 2020-2025, aucune caractérisation des résidus miniers dans les sites sous la responsabilité de l'État n'avait encore été effectuée.

Traçabilité

Il s'agit de la capacité à déterminer l'origine d'un produit, son parcours géographique, sa chaîne de responsabilité et son évolution physique au fil du temps.

Caractérisation des résidus miniers

Il s'agit des analyses minéralogiques, géochimiques et physiques qui permettent de déterminer la composition des résidus miniers, y compris de toute substance dangereuse.

49 La caractérisation de ces résidus miniers encouragerait pourtant leur valorisation par l'industrie minière. Des pays comme l'Australie et les États-Unis investissent d'ailleurs afin d'élaborer des bases de données à partir des caractérisations des résidus miniers. Actuellement, près de 150 sites d'exploitation minière non restaurés sont sous la responsabilité du MRNF.

Bénéfices de la valorisation des résidus miniers

Selon plusieurs études, les résidus miniers contiennent souvent des MCS à des teneurs supérieures à celles de gisements de mines en activité. Leur valorisation pourrait engendrer plusieurs bénéfices économiques et environnementaux, et par ailleurs limiter les besoins de nouvelles mines, rejoignant ainsi les principes de l'économie circulaire et du développement durable.

CONSTAT 2

Le MRNF ne s'est pas doté d'un processus efficace afin que ses recommandations concernant les projets miniers qui font l'objet de demandes d'investissement au fonds Capital ressources naturelles et énergie reflètent adéquatement les risques de ces projets.

Qu'avons-nous constaté ?

50 Le processus de recommandation du MRNF concernant les projets miniers³ qui font l'objet de demandes d'investissement au fonds CRNE est peu balisé. Cela peut compromettre la capacité du ministère, détenteur de l'expertise gouvernementale dans le domaine minier, à appuyer efficacement les différentes étapes de la prise de décision d'investissement, dont certaines relèvent du MEIE ou d'IQ, ainsi que la recommandation qu'il doit formuler à son ministre.

51 Entre autres, le ministère n'établit pas le niveau de risque des projets miniers, soit faible, modéré, élevé ou critique, lorsqu'il élabore ses analyses pour justifier ses recommandations, alors que des risques pouvant avoir des impacts importants sur le projet ont été soulevés dans plusieurs de ses analyses. De plus, le ministère n'a pas établi de situations dans lesquelles il est justifié de lier ses recommandations favorables à des conditions qui permettraient, par exemple, d'atténuer des risques qu'il considère comme plus importants.

52 Pourtant, le niveau de risque d'un projet minier devrait permettre de déterminer la nature de la recommandation qui est faite concernant la demande d'investissement et d'appuyer la recommandation que le MRNF doit formuler à son ministre, soit favorable, favorable sous conditions ou défavorable. Ces recommandations sont importantes dans le processus décisionnel puisque, selon la *Loi sur l'investissement Québec*, un avis défavorable du ministre empêcherait l'investissement dans le projet minier par le fonds CRNE, tandis qu'un avis favorable sous conditions du ministre nécessiterait la prise en compte de ces conditions lors de l'investissement.

3. En plus de projets d'exploitation minière, certains projets miniers incluent des usines de transformation du minéral.

53 Nous avons d'ailleurs relevé une situation qui démontre l'importance pour le MRNF de bien encadrer son processus de recommandation. En effet, dans un projet minier et de transformation de MCS qui a fait l'objet d'un investissement majeur par le fonds CRNE, le MRNF a apporté des modifications successives à la recommandation dans son avis sectoriel découlant de son analyse du projet. Toutefois, ces modifications ne sont pas exclusivement justifiées par l'analyse des risques liés au projet qui relèvent de sa responsabilité.

Pourquoi ce constat est-il important ?

54 Le fonds CRNE, qui au moment de nos travaux disposait de crédits totalisant 1,35 milliard de dollars, est placé sous la responsabilité du MEIE et sa gestion a été confiée à IQ. Il a pour objectif de faire fructifier et d'accroître les sommes portées à son crédit par des prises de participation gouvernementales dans des entreprises, notamment des entreprises minières.

55 Selon la *Loi sur l'investissement Québec*, chaque projet minier qui fait l'objet d'un investissement par le fonds CRNE nécessite notamment l'obtention préalable d'un avis favorable du ministre des Ressources naturelles et des Forêts, sur recommandation de son ministère. De plus, le ministre peut lier son avis favorable aux conditions qu'il détermine.

56 En tant qu'expert du domaine minier, le MRNF est responsable d'analyser les risques liés à son expertise des projets miniers qui font l'objet d'une demande d'investissement. Ces analyses contribuent à appuyer la prise de décision concernant la demande d'investissement et la recommandation que le MRNF doit formuler à son ministre pour l'avis que celui-ci doit délivrer. Cette recommandation pourrait être défavorable ou favorable et, dans ce dernier cas, elle pourrait comporter des conditions en fonction de la gravité des risques soulevés. En effet, les projets miniers sont par nature des projets risqués nécessitant des capitaux importants, qui peuvent dépasser le milliard de dollars à la phase de l'exploitation.

57 Depuis le 1^{er} avril 2020, plus d'un milliard de dollars provenant du fonds CRNE ont été investis dans cinq projets miniers. Étant donné l'importance des montants investis dans ces projets et de ceux qui pourraient l'être au cours des prochaines années, le MRNF doit se doter d'un processus efficace, notamment en établissant des niveaux de risque, afin que ses analyses et ses recommandations reflètent de façon appropriée les risques de chaque projet minier. Cette approche s'inscrit dans le principe de développement durable d'efficacité économique.

Analyse du risque

Il s'agit du processus mis en œuvre pour comprendre la nature du risque et pour déterminer son niveau. Le résultat attendu est une évaluation de la gravité du risque, qui peut être jugé faible, modéré, élevé ou critique. Cette évaluation permet notamment d'établir s'il faut prendre des mesures pour atténuer le risque.

Ce qui appuie notre constat

Processus pour appuyer la prise de décision peu balisé

58 Selon la politique d'investissement du fonds CRNE, tout projet minier qui fait l'objet d'une demande d'investissement doit être soumis à une analyse du MRNF, présentée par le biais d'avis détaillés, appelés avis sectoriels. Ces avis doivent traiter des aspects de gestion du projet minier, ainsi que de ses dimensions techniques, technologiques et commerciales.

Avis sectoriel

Il s'agit d'analyses qu'élabore le MRNF pour faire état des principaux risques liés à un projet minier et ainsi déterminer la pertinence de le financer par le biais du fonds CRNE.

59 Les avis sectoriels contribuent à la prise de décision concernant les demandes d'investissement faites au fonds CRNE et à appuyer la recommandation que formule le MRNF à son ministre afin que celui-ci puisse délivrer un avis sur la demande d'investissement, comme prévu dans la *Loi sur l'investissement Québec*. Ils s'inscrivent dans les différentes étapes de la prise de décision d'investissement, dont certaines relèvent du MEIE, responsable du fonds, et d'autres d'IQ, responsable de sa gestion. Un décret gouvernemental est également nécessaire pour autoriser les investissements totalisant plus de 50 millions de dollars dans un même projet ou une même entreprise.

60 Depuis le 1^{er} avril 2020, les avis sectoriels du MRNF ont appuyé les différentes étapes du processus décisionnel concernant des demandes qui ont mené à des investissements totalisant plus d'un milliard de dollars par le fonds CRNE. Or, malgré l'importance de ces montants, le MRNF balise peu son processus d'élaboration des avis sectoriels.

61 D'une part, le MRNF ne détermine pas le niveau de risque du projet minier, soit faible, modéré, élevé ou critique, lui permettant ainsi de justifier les recommandations favorables ou défavorables qu'il formule dans ses avis sectoriels. En outre, le ministère n'a pas établi de situations dans lesquelles il est justifié de lier sa recommandation favorable à des conditions qui permettraient d'atténuer les risques qu'il a la responsabilité d'analyser, par exemple les risques techniques.

62 Depuis le 1^{er} avril 2020, le MRNF a produit 19 avis sectoriels. Alors que ceux-ci contiennent tous une recommandation favorable à la demande d'investissement, 12 d'entre eux soulèvent des risques susceptibles d'avoir un impact important sur le projet selon le MRNF, notamment sur l'augmentation des coûts. Pour 3 de ces 12 avis, le MRNF a lié sa recommandation favorable à des conditions visant à atténuer les risques du projet, tandis que pour 6 autres, il a plutôt suggéré des mesures susceptibles d'atténuer des risques. Dans ces 6 cas, il n'y a cependant aucune obligation de les prendre en compte dans le cadre du financement du projet minier.

63 L'évaluation du niveau de risque du projet minier lors de l'élaboration de l'avis sectoriel est pourtant nécessaire pour déterminer si la recommandation que le MRNF fait concernant la demande d'investissement doit être défavorable ou favorable et si, dans ce dernier cas, des conditions devraient y être liées. Cette évaluation est également nécessaire pour appuyer la recommandation au ministre, qui doit délivrer un avis concernant la demande d'investissement. L'avis du ministre est une étape importante du processus décisionnel puisque, selon la *Loi sur Investissement Québec*, un avis défavorable empêcherait l'investissement dans le projet par le fonds CRNE. De plus, les conditions énoncées dans l'avis du ministre devraient être prises en compte lors du financement.

64 D'autre part, étant donné les échanges que peuvent avoir les ministères lors de l'élaboration des avis sectoriels, il serait important que ces échanges soient bien encadrés, ce qui n'est pas le cas actuellement. Par exemple, le MRNF n'a pas d'entente à jour avec le MEIE, responsable du fonds CRNE, établissant certaines modalités susceptibles d'améliorer le processus d'élaboration des avis sectoriels, notamment afin de clarifier les rôles et les responsabilités, de déterminer le mode d'acheminement de la demande, qui n'est pas toujours transmise par écrit, de préciser la nature des commentaires attendus sur les avis sectoriels du MRNF et de fixer les délais pour leur préparation.

65 Ce manque de balises ne contribue pas à appuyer efficacement la recommandation du MRNF concernant les demandes d'investissement, ainsi que celle qu'il fait à son ministre. Nous avons d'ailleurs relevé une situation qui démontre l'importance d'un tel encadrement.

66 En effet, en 2023, dans un avis sectoriel concernant un investissement de 250 millions de dollars du fonds CRNE qui a été réalisé dans un projet minier et de transformation de MCS, le MRNF a soulevé des risques importants susceptibles d'avoir des impacts considérables, notamment sur les coûts et les échéanciers du projet. Sur la base de ces risques, la version préliminaire de l'avis sectoriel du MRNF comportait une recommandation défavorable. À la suite notamment d'échanges avec des intervenants du MEIE et d'IQ, le MRNF a produit un avis sectoriel comportant une recommandation favorable, assortie de conditions à respecter afin d'atténuer certains des risques qu'il avait soulevés.

67 Toutefois, après de nouveaux échanges, des intervenants du MEIE ont demandé de retirer les conditions de la recommandation de l'avis sectoriel. En réponse, le MRNF a remplacé ces conditions par des mesures susceptibles d'atténuer les risques. Ainsi, sur recommandation de son ministre, le ministre a émis un avis favorable sans condition pour la demande d'investissement concernée.

68 Pour favoriser une décision éclairée, il est important que l'avis sectoriel fasse état de l'évaluation des risques du projet minier pour lesquels le MRNF détient une expertise et une responsabilité. Toutefois, selon nos travaux, les modifications successives aux recommandations dans l'avis sectoriel pour cette demande d'investissement n'ont pas été justifiées exclusivement par l'analyse des risques liés aux aspects de gestion ainsi qu'aux dimensions technologiques, techniques, commerciales du projet minier et de transformation de MCS, comme le prévoit la politique d'investissement du fonds CRNE. En effet, des considérations liées par exemple à la volonté de développer la filière batterie ont influencé la modification de la recommandation dans l'avis sectoriel.

69 Depuis cet investissement du fonds CRNE dans ce projet, le MRNF a recommandé à son ministre d'appuyer sans condition trois demandes d'investissement supplémentaire totalisant environ 672⁴ millions de dollars pour ce même projet, alors que des risques importants sont toujours soulevés dans ses avis sectoriels.

70 De plus, pour la plus récente demande d'investissement de 200 millions de dollars américains, le MRNF ne disposait que d'un avis sectoriel préliminaire au moment d'élaborer la note d'information qui lui a servi notamment à appuyer la recommandation à son ministre. Cela illustre de nouveau les manquements au processus du MRNF pour l'élaboration des avis sectoriels et de sa recommandation à son ministre.

4. Un investissement maximal de 200 millions de dollars américains dans le projet a été autorisé en janvier 2026. Ce montant n'avait pas été entièrement déboursé au moment de nos travaux. En dollars canadiens, le montant maximal autorisé est estimé à 272 millions par IQ.

CONSTAT 3

Le MRNF n'exerce pas efficacement des responsabilités qu'il a concernant les activités d'exploration minière, notamment pour leur surveillance et l'autorisation de travaux, de façon à favoriser l'acceptabilité sociale de ces activités.

Qu'avons-nous constaté ?

71 Le MRNF n'exerce pas efficacement des responsabilités qu'il a concernant les activités d'exploration minière de façon à en favoriser l'acceptabilité sociale. D'abord, lorsqu'il délivre des autorisations pour des travaux d'exploration à impacts (ATI), le MRNF ne prend pas en compte certaines préoccupations fréquemment soulevées par des collectivités, notamment de nature environnementale, puisqu'il considère que ces préoccupations ne relèvent pas de sa responsabilité. Ainsi, des conditions d'exercice liées à ces préoccupations ne sont pas imposées par le MRNF au titulaire de DEE, tel qu'il était prévu lors de l'introduction de cette nouvelle autorisation en 2024, ce qui peut nuire à l'acceptabilité sociale de ces activités.

72 De plus, le MRNF effectue très peu de surveillance des activités d'exploration minière pour assurer le respect des obligations prévues dans la *Loi sur les mines*. Pourtant, par le passé, des manquements à ces obligations ont fait en sorte que le gouvernement a dû assumer des coûts de nettoyage de centaines de sites d'exploration minière. Depuis l'introduction des ATI en 2024, le MRNF a également réalisé très peu d'inspections pour s'assurer du respect des conditions auxquelles les titulaires de DEE sont soumis en lien avec les ATI.

73 Ensuite, alors que l'expertise nécessaire manque souvent dans les petites municipalités où l'intérêt pour les MCS a pu engendrer davantage d'activités minières, le MRNF n'a pas adapté son accompagnement pour répondre efficacement à ce contexte qui peut soulever des enjeux d'acceptabilité sociale.

Autorisation pour travaux d'exploration à impacts

Il s'agit d'une autorisation délivrée par le MRNF. Elle contient notamment le nom de l'entreprise autorisée à effectuer les travaux, le type et les zones de travaux autorisés, la période de validité, des obligations découlant de la *Loi sur les mines* et, le cas échéant, des conditions d'exercice.

74 Enfin, lorsque le MRNF approuve le renouvellement d'un DEE, il ne s'assure pas que les dépenses sous forme de travaux d'exploration qui sont exigées par la *Loi sur les mines* ont été réellement engagées. Puisque ces DEE peuvent être situés dans des territoires où d'autres usages sont privilégiés ou projetés, comme des projets d'aires protégées, un meilleur contrôle des exigences pour leur renouvellement pourrait mener au retrait de ces DEE, favorisant ainsi l'harmonisation des usages sur le territoire.

Pourquoi ce constat est-il important ?

75 Comme il a été mentionné précédemment, les activités d'exploration minière ont connu une forte augmentation au cours des dernières années, parfois dans des régions du Québec plus peuplées et jusque-là moins concernées par ces activités. Or, celles-ci peuvent être source de nuisances (ex. : bruit, poussière) pour les populations à proximité et avoir des effets néfastes sur l'environnement et sur les infrastructures (ex. : chemins). Elles posent également des enjeux d'acceptabilité sociale. La *Loi sur les mines*, qui vise à favoriser les activités minières dans une perspective de développement durable, stipule notamment qu'il est nécessaire d'assurer un développement de ces activités qui est respectueux de l'environnement, associé aux communautés et intégré au milieu.

76 Dans ce contexte, et à la suite d'une modification de la *Loi sur les mines* exigeant l'obtention d'une autorisation pour certains travaux d'exploration qui ont des impacts sur le territoire, par exemple les travaux de forage, d'excavation ou de dynamitage, le gouvernement a mis en œuvre l'ATI en 2024. Les objectifs de cette nouvelle autorisation étaient notamment de consulter les collectivités, de soumettre les travaux d'exploration à impacts à des conditions qui tiennent compte des préoccupations des collectivités et d'assurer un meilleur contrôle de ces travaux, et ce, afin de contribuer à leur acceptabilité sociale. La prise en compte des préoccupations des collectivités par cette autorisation rejoint le principe de développement durable d'équité et solidarité sociales.

77 Par ailleurs, l'octroi d'un DEE confère à son titulaire le droit de mener des activités d'exploration minière. Ainsi, le MRNF ne peut refuser d'octroyer une ATI si la demande est conforme, mais il peut l'assortir de conditions. Or, en plus d'être une source potentielle de nuisances pour les populations à proximité, ces activités peuvent entrer en conflit avec d'autres usages actuels ou projetés sur le territoire. À titre d'exemple, selon nos analyses, près de 11 000 DEE touchent des terrains actuellement situés dans des territoires visés par les mesures intérimaires pour l'aménagement de l'habitat du caribou forestier et du caribou montagnard, ce qui représente l'équivalent d'environ 11 fois la superficie de l'agglomération de Montréal. On retrouve également plus de 1 800 DEE dans des TIAM ou des projets de TIAM, plus de 400 dans des projets d'aires protégées et près de 90 dans des zones de captage d'eau souterraine. Ainsi, bien que ces DEE aient été accordés avant la mise en place de ces contraintes, le contrôle des conditions de renouvellement des DEE par le MRNF revêt une importance accrue dans ces zones où d'autres usages du territoire sont privilégiés.

Ce qui appuie notre constat

Préoccupations non considérées lors de la délivrance des autorisations pour travaux d'exploration à impacts

78 Selon le processus prévu pour la délivrance d'une ATI, le titulaire de DEE, par exemple une société minière, qui prévoit effectuer des travaux d'exploration engendrant des impacts sur le territoire (ex. : forages) doit préciser au MRNF la nature et la localisation des travaux qu'il compte effectuer, ainsi que leur durée. Il doit de plus discuter au préalable avec les collectivités concernées de leurs préoccupations en lien avec ces travaux. Il doit par la suite faire rapport de celles-ci au MRNF qui, après une analyse et des échanges avec les collectivités, pourra assortir l'ATI de conditions que son titulaire devra respecter. Le processus prévu pour l'octroi d'une ATI est décrit dans la section Renseignements additionnels.

79 Un des objectifs présentés au Conseil des ministres lors de la mise en œuvre des ATI était de réduire les sources de mécontentement pour les collectivités en imposant aux titulaires de DEE des conditions d'exercice qui tiennent compte des préoccupations de celles-ci.

80 Or, dans 10 des 30 dossiers examinés, des collectivités ont soulevé des préoccupations concernant la protection de l'environnement, le déboisement ou la remise en état des chemins, mais le MRNF ne les a pas considérées lors de l'octroi des ATI en imposant des conditions à cet effet à leurs titulaires. Le MRNF a justifié de façon générale cette non-prise en compte de préoccupations de collectivités en mentionnant que les seules conditions qu'il peut imposer en vertu de la *Loi sur les mines* concernent par exemple l'horaire des travaux, ainsi que les équipements et les techniques de travail (ex. : mesures pour limiter l'impact sonore des travaux). Ainsi, selon le ministère, des préoccupations fréquemment exprimées par les collectivités, notamment celles de nature environnementale, ne pourraient pas faire l'objet de conditions dans le cadre d'une ATI.

81 Pourtant, en vertu de la *Loi sur les mines*, le MRNF peut imposer au titulaire d'une ATI des conditions qui, malgré les dispositions de cette loi, peuvent notamment concerner les travaux à effectuer sur le territoire d'un DEE. Le ministère peut également, pour un motif d'intérêt public, imposer à un titulaire de DEE des conditions pour éviter ou limiter les impacts sur les collectivités. Il peut aussi le faire pour permettre la priorisation ou la conciliation des usages et la protection du territoire. Le ministère n'a pas été en mesure de nous fournir d'analyse à l'égard de son interprétation de la *Loi sur les mines*.

82 Exclure d'emblée certaines préoccupations des collectivités ne permet pas d'atteindre les objectifs des ATI présentés au Conseil des ministres. Il est à noter que d'autres provinces ont mis en place des autorisations similaires aux ATI qui permettent la prise en compte de préoccupations de nature environnementale.

Autorisations pour la réalisation de travaux d'exploration minière au Canada

Au Canada, d'autres provinces, notamment la Colombie-Britannique, le Manitoba et l'Ontario, prévoient une autorisation préalable à la réalisation de travaux d'exploration minière comportant des conditions à respecter. Par exemple, en Ontario, une telle autorisation est assortie de conditions minimales, auxquelles peuvent s'ajouter des conditions additionnelles jugées appropriées par le directeur de l'exploration minière. Le rôle de ce dernier est d'assurer l'encadrement des activités d'exploration minière et le respect des consultations avec les Premières Nations et les Métis, ce qui peut notamment concerner la protection de l'environnement.

Surveillance quasi inexistante des activités d'exploration minière

83 Le MRNF effectue très peu de surveillance des activités d'exploration minière, entre autres pour s'assurer que les titulaires respectent les obligations prévues dans la *Loi sur les mines*, soit notamment d'assurer la sécurité sur le site et le nettoyage à la fin des travaux (ex. : retrait de la machinerie et des barils de carburant). Par le passé, des manquements à des obligations par des sociétés minières ont été signalés au MRNF et le nettoyage de centaines de sites d'exploration a dû être pris en charge par le gouvernement.

84 De plus, au moment de nos travaux, le MRNF n'avait réalisé que deux inspections sur les sites des travaux en lien avec les 403 ATI qu'il avait délivrées pour assurer le respect des conditions auxquelles il a assujéti ces ATI. Il n'avait pas non plus mis en place d'autres mécanismes pour veiller au respect de ces conditions. L'amélioration de la surveillance des activités d'exploration minière était pourtant l'un des objectifs de la mise en œuvre des ATI.

85 Par ailleurs, le MRNF n'optimise pas ses activités de surveillance entre ses secteurs. En effet, pour plusieurs sites de travaux d'exploration minière, un permis d'intervention pour des travaux d'aménagement forestier est également nécessaire lorsque ces travaux sont réalisés dans la forêt publique. Ce permis, délivré par le secteur du MRNF responsable des forêts, est par exemple requis pour faire du déboisement en lien avec des forages. Or, bien que le MRNF effectue des inspections en lien avec certains de ces permis d'intervention, les inspecteurs n'ont pas pour instruction de vérifier par la même occasion si les obligations prévues dans la *Loi sur les mines* et les conditions liées aux ATI sont respectées.

Accompagnement non adapté aux besoins des municipalités et des municipalités régionales de comté

86 Une consultation réalisée en 2023 par le MRNF relevait que plusieurs petites municipalités n'avaient jamais accueilli de projet minier sur leur territoire et qu'elles avaient ainsi besoin d'accompagnement pour bien gérer la présence des projets potentiels découlant des activités d'exploration minière et en tirer des bénéfices. D'ailleurs, le MRNF a inscrit dans son plan stratégique 2023-2027 l'objectif de favoriser l'acceptabilité sociale en accompagnant les principaux intervenants à toutes les étapes du développement d'un projet de mise en valeur des ressources naturelles, incluant les projets miniers. Cependant, l'accompagnement qu'offre le MRNF aux municipalités et aux municipalités régionales de comté ne permet pas de répondre efficacement aux enjeux d'acceptabilité sociale soulevés par les activités minières dans le contexte actuel.

87 Plusieurs des municipalités et des municipalités régionales de comté rencontrées nous ont effectivement mentionné ne pas disposer d'une expertise suffisante pour discuter avec l'industrie minière, notamment dans le cadre du processus de délivrance des ATI. Les enjeux d'acceptabilité sociale que peuvent soulever les activités minières sont importants à considérer dans le contexte où l'intérêt pour les MCS a engendré davantage d'activités minières dans des régions jusque-là moins concernées et où la délimitation de TIAM offre un pouvoir limité pour intervenir dans ce domaine.

88 En effet, bien que le MRNF réalise des activités de sensibilisation concernant la *Loi sur les mines* et ait mis en place un accompagnement pour la mise en œuvre des TIAM, il n'a pas adapté son accompagnement de façon à ce que les municipalités et les municipalités régionales de comté puissent accéder à l'information et à l'expertise qui leur permettent de comprendre les enjeux posés par les activités minières sur leur territoire.

89 Ainsi, en ce qui concerne les projets d'exploration minière avancée, le MRNF n'a tenu que quelques rencontres avec des municipalités lorsqu'une veille médiatique lui a permis de relever des préoccupations susceptibles de compromettre l'acceptabilité sociale du projet. En outre, même si le processus de délivrance des ATI prévoit que le MRNF peut échanger avec les collectivités, ces échanges n'ont lieu qu'après que le titulaire de DEE, par exemple la société minière, a présenté son projet d'exploration à la collectivité. Le ministère n'a pas non plus élaboré d'outils pour soutenir les municipalités et les municipalités régionales de comté dans leurs discussions avec l'industrie minière, par exemple en lien avec les ATI.

90 Un tel accompagnement est pourtant susceptible de renforcer la capacité des milieux d'accueil à profiter d'éventuelles retombées économiques liées aux activités minières et à réduire leurs conséquences environnementales et sociales, ce qui peut en favoriser l'acceptabilité sociale. Le MRNF a d'ailleurs prévu des actions à cet effet dans la Stratégie québécoise pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2025-2031.

Vérifications insuffisantes pour assurer le respect des conditions de renouvellement des droits exclusifs d'exploration

91 Selon la *Loi sur les mines*, le titulaire de DEE doit avoir effectué des travaux d'exploration pour un montant minimum donné afin de pouvoir renouveler son ou ses DEE. Cette condition, dont l'objectif premier est de limiter le nombre de DEE en dormance, c'est-à-dire pour lesquels aucune activité minière n'a lieu, a été renforcée à l'automne 2024 par le législateur. Ainsi, alors qu'un titulaire de DEE pouvait auparavant payer le double du montant minimum de travaux exigé plutôt que de réaliser ces travaux, il doit désormais engager au moins 90 % du montant minimum requis par DEE sous forme de travaux.

92 Pour valider la recevabilité des travaux, le MRNF analyse leur nature et leur localisation dans les rapports qu'il exige à cet égard. Cependant, il effectue peu de vérifications pour s'assurer que les montants des travaux déclarés par le titulaire dans le formulaire de déclaration de travaux correspondent à des dépenses réelles. Par exemple, le MRNF n'exige pas de factures pour démontrer que ces montants ont été dépensés pour des travaux et n'effectue pas de vérifications par échantillonnage.

93 Cette vérification est importante puisqu'un titulaire de DEE peut utiliser les montants de travaux qui excèdent le montant minimum exigé pour renouveler certains de ses DEE jusqu'à six fois, soit pour une période de douze ans. En 2025, sur les quelque 70 000 DEE qui ont fait l'objet d'un renouvellement, plus de 71 % ont été renouvelés en utilisant des excédents sur des travaux réalisés par le passé.

94 Or, même si l'objectif premier de l'exigence du montant minimum de travaux est de favoriser l'activité minière, un meilleur contrôle des conditions de renouvellement des DEE par le MRNF pourrait mener à leur non-renouvellement, notamment dans des zones où d'autres usages sont privilégiés ou projetés, par exemple les projets d'aires protégées. Il s'agit donc d'un mécanisme important pour favoriser l'harmonisation des usages sur le territoire.

Montant minimum de travaux

Il s'agit d'une somme minimale exigée sous forme de travaux pour le renouvellement des DEE, précisée dans le *Règlement sur les mines*. Le montant varie selon la superficie du terrain visé par le DEE et sa localisation. En 2026, il varie de 48 à 3 600 dollars par DEE.

Le délai légal pour la révision de plans de réaménagement et de restauration n'est pas respecté, ce qui accroît le risque pour le gouvernement de devoir assumer des coûts supplémentaires liés à la restauration de sites miniers.

Qu'avons-nous constaté ?

95 Le MRNF ne s'assure pas de faire respecter le délai maximal de cinq ans que prévoit la *Loi sur les mines* pour la révision de plans de réaménagement et de restauration des sites d'exploitation minière. Le MRNF fixe plutôt le délai pour la révision de la majorité des plans à cinq ans après son approbation, qui prend 27 mois en moyenne. Puisque la révision périodique d'un plan sert notamment à ajuster les garanties financières, cela accroît le risque pour l'État de devoir assumer des coûts supplémentaires liés à la restauration de sites miniers si la société minière manque à ses obligations, notamment en cas de faillite. À titre d'exemple, dans un échantillon de 12 sites d'exploitation minière, 9 garanties financières ont été ajustées à la hausse à la suite d'une révision du plan, soit de 75 000 dollars à 79 millions de dollars, pour une moyenne de 13,6 millions de dollars par site.

96 De plus, des aspects importants de l'analyse des plans de réaménagement et de restauration sont déficients, soit :

- D'une part, dans les dossiers examinés, le MRNF a approuvé des révisions de plans même si la démarche de prise en compte des changements climatiques exigée depuis 2022 était incomplète, voire absente dans la révision du plan déposé.
- D'autre part, au moment de notre analyse, le MRNF ne disposait pas d'une base de données sur les coûts de travaux qui lui permettrait de bonifier son analyse de la validité des montants des garanties financières qui lui sont soumis.

Pourquoi ce constat est-il important ?

97 Selon la *Loi sur les mines*, un plan de réaménagement et de restauration d'un site d'exploitation minière doit être préparé et soumis à l'approbation du MRNF par la société minière avant la délivrance du bail minier. Ensuite, tous les cinq ans au maximum, la société minière doit soumettre une révision de ce plan au ministère. Selon le MRNF, la planification de la restauration d'un site et sa prise en compte tout au long de la phase d'exploitation minière permettent d'atteindre de meilleurs résultats pour la santé et la sécurité des populations, ainsi que pour la protection de l'environnement. Il importe donc que le MRNF s'assure du respect des exigences à cet égard.

98 De plus, conformément à la *Loi sur les mines*, la société minière doit fournir une garantie financière au MRNF. Cette garantie, dont le montant est établi par le MRNF à partir des évaluations des coûts contenues dans les plans de réaménagement et de restauration ainsi que dans leurs révisions, vise à s'assurer que des sommes seront disponibles pour exécuter les travaux de restauration prévus en cas de défaut de la société minière (ex. : faillite). La révision périodique des plans doit notamment permettre d'ajuster le montant de la garantie en fonction de l'évolution du site minier et des concepts de restauration.

99 Par le passé, l'absence d'exigences ou des exigences moindres dans la *Loi sur les mines* à l'égard des garanties financières ont fait en sorte que l'État doit aujourd'hui assumer des obligations financières liées à des sites miniers abandonnés estimées à 1,2 milliard de dollars au 31 mars 2025. Les exigences pour les garanties financières, qui ont fait l'objet d'une recommandation du commissaire au développement durable en 2009, ont été renforcées en 2013. Depuis, la garantie doit couvrir la totalité des coûts des travaux de réaménagement et de restauration prévus dans le plan et être fournie en trois versements dans les deux ans suivant l'approbation du plan par le MRNF.

100 Ainsi, il importe que le MRNF s'assure que le délai de révision des plans de réaménagement et de restauration est respecté afin de limiter le risque que le gouvernement doive assumer des coûts additionnels associés à l'abandon de sites miniers. À cet égard, le principe de pollueur-payeur de la *Loi sur le développement durable* est pertinent pour orienter les activités du MRNF.

Plan de réaménagement et de restauration

Il s'agit d'un plan que doit préparer la société minière selon les exigences du MRNF et du MELCCFP, précisées dans le *Guide de préparation du plan de réaménagement et de restauration des sites miniers au Québec*. Notamment, le plan doit indiquer les moyens pour restaurer le site minier en tenant compte des effets des changements climatiques et évaluer de façon détaillée les coûts de restauration afin que le MRNF établisse le montant de la garantie financière.

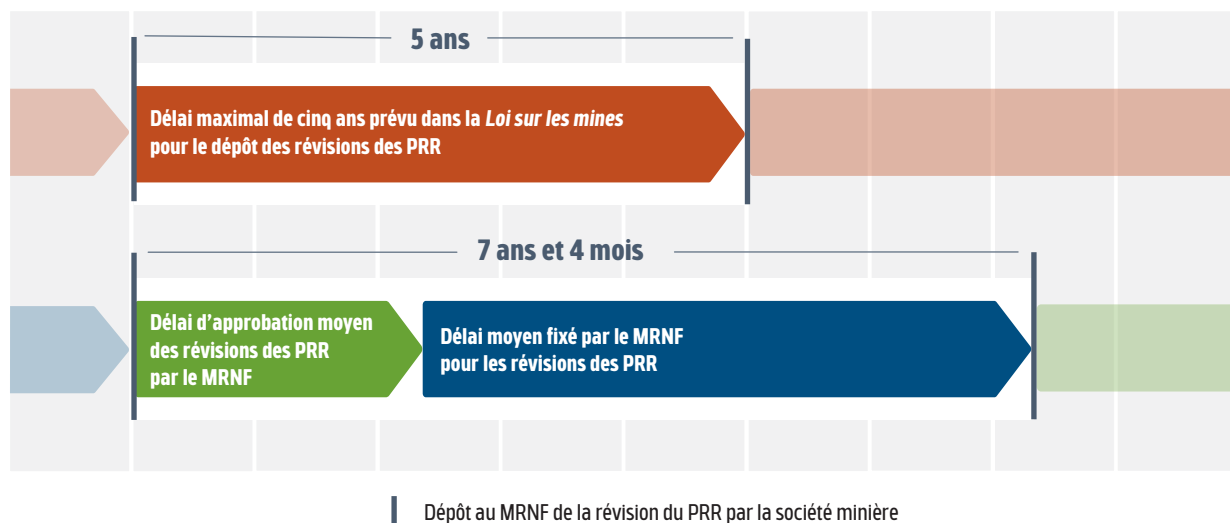
Ce qui appuie notre constat

Non-respect du délai maximal pour la révision de plans de réaménagement et de restauration prévu dans la *Loi sur les mines*

101 Le MRNF ne s'assure pas de faire respecter le délai maximal pour la révision des plans de réaménagement et de restauration des sites d'exploitation minière prévu dans la *Loi sur les mines*. En effet, selon la loi, les sociétés minières doivent soumettre la révision de leurs plans à l'approbation du MRNF au maximum tous les cinq ans. Or, depuis 2022, bien que l'article de loi pertinent n'ait pas été modifié, le MRNF a décidé de fixer le délai pour la révision de la majorité des plans à cinq ans après la date à laquelle il a approuvé la révision précédente. Le MRNF a procédé de cette façon pour 19 des 27 révisions de plans approuvées du 1^{er} janvier 2022 au 30 novembre 2025.

102 Ainsi, puisque le délai d'approbation des révisions des plans par le MRNF est important, soit 27 mois en moyenne pour la période examinée, les sociétés minières soumettront leurs prochaines révisions dans 7 ans et 4 mois en moyenne plutôt que dans 5 ans, comme l'illustre la figure 5. Pour 4 sites miniers, il s'écoulera plus de 9 ans entre deux révisions de plans.

FIGURE 5 Délai légal maximal pour la révision des plans de réaménagement et de restauration (PRR) versus délai moyen résultant du processus mis en place par le MRNF en 2022



Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MRNF.

Illustration : Commissaire au développement durable.

103 Cet écart avec le délai prescrit dans la *Loi sur les mines* est préoccupant puisque la révision des plans est une occasion pour le MRNF d'ajuster le montant des garanties financières. Ainsi, l'augmentation du délai dont disposent les sociétés minières entre les révisions de leur plan accroît le risque pour l'État de devoir assumer des coûts supplémentaires liés à la restauration de sites, par exemple en cas de faillite de la société minière.

104 En effet, différents facteurs sont susceptibles d'avoir des impacts importants sur le montant de la garantie financière tels que l'évolution du site minier (ex. : agrandissement), le niveau d'avancement de l'ingénierie des concepts de restauration et l'amélioration des connaissances sur les effets anticipés des changements climatiques. À titre d'exemple, dans un échantillon de 12 sites d'exploitation minière, 9 garanties financières ont été ajustées à la hausse à la suite d'une révision du plan, soit de 75 000 dollars à 79 millions de dollars, pour une moyenne de 13,6 millions de dollars par site.

Aspects déficients de l'analyse des plans et de leurs révisions

105 Des aspects relatifs à l'analyse des plans de réaménagement et de restauration ainsi que de leurs révisions par le MRNF sont déficients. Ces aspects, qui peuvent avoir un impact sur l'établissement de la garantie financière, sont les suivants :

- D'une part, le MRNF demande aux sociétés minières de prendre en compte les changements climatiques et exige depuis 2022 que les plans de réaménagement et de restauration ainsi que leurs révisions présentent une démarche en cinq étapes à cet effet. Or, pour cinq des huit révisions de plans que nous avons examinées, le MRNF a approuvé ces révisions même si la démarche était incomplète, voire absente dans la révision du plan déposée. La prise en compte des effets actuels et anticipés des changements climatiques est pourtant importante, notamment pour la protection de l'environnement. De plus, la mise à jour périodique de cet exercice à l'aide des révisions des plans est nécessaire pour tenir compte de l'évolution des technologies et des connaissances.
- D'autre part, au moment de notre analyse, le MRNF ne disposait pas d'une base de données sur les coûts de travaux pouvant être requis pour la restauration d'un site minier. Cet outil permettrait au MRNF de mieux évaluer la validité des montants des garanties financières soumis au regard des exigences prévues dans la *Loi sur les mines*. Le MRNF nous a mentionné que cette base de données avait été rendue disponible aux analystes au mois de février 2026, mais il était trop tôt pour en vérifier l'utilisation.

RECOMMANDATIONS

106 La commissaire au développement durable a formulé des recommandations à l'intention du ministère des Ressources naturelles et des Forêts. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1** S'assurer que ses interventions appuient efficacement le développement de chaînes de valeur de minéraux critiques et stratégiques ainsi que leur développement responsable.
- 2** Renforcer le processus de recommandation concernant les projets miniers qui font l'objet d'une demande d'investissement au fonds Capital ressources naturelles et énergie afin que les recommandations reflètent adéquatement les risques de ces projets relevant de son expertise.
- 3** Exercer efficacement ses responsabilités concernant les activités d'exploration minière de manière à en favoriser l'acceptabilité sociale.
- 4** Faire respecter le délai légal prévu pour la révision des plans de réaménagement et de restauration et renforcer le processus de révision de ceux-ci afin de limiter le risque de coûts supplémentaires pour le gouvernement.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires du ministère des Ressources naturelles et des Forêts

« Le ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF) prend acte des recommandations formulées par la commissaire au développement durable et y adhère.

« Il rappelle que dans le cadre de la mise en œuvre du PQVMCS 2020-2025, il a concentré ses interventions sur le développement des chaînes de valeur associées à la transition énergétique (filrière batterie, électrification de l'économie), considérant l'opportunité que représentait déjà la croissance mondiale de ce secteur d'activité et le besoin des partenaires commerciaux du Québec de sécuriser leurs approvisionnements en produits bruts et transformés, dans un contexte de contrôle sur les prix et la disponibilité de ces minéraux critiques et stratégiques (MCS) par certains acteurs.

« Par ailleurs, le MRNF est déjà en action pour revoir et bonifier ses processus, notamment celui concernant l'avis sectoriel découlant des demandes d'investissement au fonds Capital ressources naturelles et énergie.

« Le premier constat et la recommandation associée de la commissaire au développement durable seront intégrés à la mise en œuvre de la Stratégie pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2025-2031, lancée en janvier 2026, pour assurer un développement encore plus responsable des chaînes de valeur de MCS.

« Pour le troisième constat, le MRNF exerce ses responsabilités selon les dispositions légales inscrites dans la *Loi sur les mines* concernant les activités d'exploration minière de manière à en favoriser l'acceptabilité sociale. Il analysera la possibilité de rappeler au demandeur certaines exigences spécifiques, en lien avec les préoccupations exprimées par la population, qui sont prévues dans des lois relevant d'autres ministères et organismes. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Liste des minéraux critiques et stratégiques

Mesures fiscales spécifiques ou bonifiées
pour des minéraux critiques et stratégiques

Soutien financier accordé à des projets miniers
par le fonds Capital ressources naturelles et énergie
et le Fonds du développement économique
du 1^{er} avril 2020 au 22 février 2026

Rôles et responsabilités de l'entité

Programmes d'aide financière
et subventions hors programme liés au
Plan québécois pour la valorisation des
minéraux critiques et stratégiques 2020-2025

Processus prévu pour l'octroi d'une autorisation
pour travaux d'exploration à impacts



Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du rapport de la commissaire au développement durable de mai 2026. Il s'agit d'un tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission d'audit. Pour ce faire, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder ses conclusions et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
<p>Déterminer si le MRNF veille à ce que les activités minières liées aux minéraux critiques et stratégiques soient réalisées de façon responsable au bénéfice des générations actuelles et futures.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le MRNF s'assure que la mise en œuvre des outils de planification du territoire pertinents favorise la compatibilité des activités minières avec les autres usages du territoire. ■ Le MRNF assure le respect des conditions, des contraintes et des interdictions prévues pour les activités d'exploration et d'exploitation minières, ainsi que des obligations en matière de restauration des sites miniers, notamment les plans de réaménagement et de restauration et les garanties financières. ■ Le MRNF met en place les mécanismes nécessaires pour inciter l'industrie minière à utiliser de façon optimale les minéraux critiques et stratégiques, et favoriser leur valorisation.
<p>Déterminer si les interventions du MRNF permettent de soutenir de façon efficace le développement de chaînes de valeur liées aux minéraux critiques et stratégiques, et contribuent aux orientations gouvernementales en matière de transition énergétique et technologique.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le MRNF a ciblé les minéraux critiques et stratégiques qui ont le plus grand potentiel de développement économique pour orienter l'action gouvernementale. ■ Le MRNF veille à ce que les fonds publics consacrés aux activités minières liées aux minéraux critiques et stratégiques permettent l'atteinte des objectifs gouvernementaux. ■ Le MRNF veille à ce que l'action gouvernementale soit cohérente avec ses politiques et ses stratégies. ■ Le MRNF détient l'information nécessaire pour déterminer si les minéraux critiques et stratégiques sont utilisés dans les chaînes de valeur québécoises, notamment celles liées à la transition énergétique.

Les travaux d'audit de performance dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCCM) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCCM 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 16 avril 2026.

Nos travaux ont porté sur des activités minières encadrées par la *Loi sur les mines* que le MRNF a la responsabilité d'appliquer, notamment sur les activités d'exploration minière. Ils ont également porté sur des interventions placées sous la responsabilité du MRNF en lien avec les minéraux critiques et stratégiques, soit le Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025 et les avis produits par le MRNF concernant les projets miniers qui font l'objet d'une demande d'investissement au fonds Capital ressources naturelles et énergie.

Dans le cadre de l'audit, nous avons effectué des entrevues auprès de gestionnaires et de membres du personnel du MRNF. De plus, nous avons analysé divers documents et données provenant de différents systèmes d'information de ce ministère. Nous avons également examiné un échantillon de 30 dossiers d'autorisation pour travaux d'exploration à impacts afin d'évaluer la prise en compte des préoccupations des collectivités, de même qu'un échantillon de 8 dossiers de révision de plans de réaménagement et de restauration afin d'examiner la prise en compte des changements climatiques. Ces échantillons ont été sélectionnés de façon raisonnée.

Nous avons également effectué des entrevues auprès de cinq municipalités régionales de comté, de six municipalités locales et de divers organismes, associations et experts concernés par les activités minières.

Nos travaux d'audit se sont déroulés de juin 2025 à mars 2026. La période couverte par nos travaux s'étend du 1^{er} avril 2020 au 30 novembre 2025. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Liste des minéraux critiques et stratégiques

Minéraux critiques	Minéraux stratégiques	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Antimoine ■ Bismuth ■ Cadmium ■ Césium ■ Cuivre ■ Étain ■ Gallium ■ Germanium¹ ■ Indium ■ Tellure ■ Zinc 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aluminium¹ ■ Apatite¹ ■ Cobalt ■ Éléments des terres rares ■ Éléments du groupe du platine ■ Fer de haute pureté¹ ■ Graphite ■ Lithium ■ Magnésium 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Manganèse¹ ■ Nickel ■ Niobium ■ Scandium ■ Silice de haute pureté¹ ■ Tantale ■ Titane ■ Vanadium

1. Ces minéraux ont été ajoutés lors de la révision de la liste en 2024.

Source : MRNF.

Mesures fiscales spécifiques ou bonifiées pour des minéraux critiques et stratégiques¹

Mesure fiscale	Description de la mesure spécifique ou de la bonification	Année d'entrée en vigueur	Impact financier estimé au 31 mars 2026 (M\$)
Allocation pour mise en valeur des MCS	Un exploitant admissible peut déduire l'allocation pour mise en valeur des minéraux critiques et stratégiques dans le calcul de son profit annuel.	2021-2022	< 40
Congé fiscal pour grands projets d'investissement	Il s'agit d'un congé fiscal qui peut atteindre 15 %, 20 % ou 25 % du total des dépenses d'investissement admissibles relatives à la réalisation d'un grand projet d'investissement, le taux étant déterminé selon le territoire où le projet est réalisé.	2023-2024 pour les projets miniers de MCS	
Crédit d'impôt relatif aux ressources	Une société admissible qui, dans l'année d'imposition, a engagé des frais admissibles peut, à certaines conditions, demander un crédit d'impôt relatif aux ressources pour cette année. Depuis le budget de 2025-2026, les taux de ce crédit sont doublés pour les projets visant les MCS.	2025-2026 pour la bonification en faveur des MCS	s. o. ²

1. Vingt-deux MCS sont admissibles aux mesures fiscales, soit antimoine, bismuth, cadmium, césium, cobalt, cuivre, éléments des terres rares, éléments du groupe du platine, étain, gallium, graphite, indium, lithium, magnésium, nickel, niobium, scandium, tantale, tellure, titane, vanadium et zinc.
2. L'impact financier se concrétisera à partir de l'année 2026-2027. En lien avec la bonification du taux du crédit d'impôt, il est prévu que 27 millions de dollars supplémentaires seront accordés aux projets de MCS pour la période de 2026-2027 à 2029-2030.

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du ministère des Finances du Québec.

Soutien financier accordé à des projets miniers par le fonds Capital ressources naturelles et énergie et le Fonds du développement économique du 1^{er} avril 2020 au 22 février 2026 (en millions de dollars)

Fonds	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	Total
Fonds CRNE	4,6	33,3	5,3	250,0	285,9	422,0 ¹	1 001,1
Fonds du développement économique	95,7	60,2	88,2	-	-	-	244,1 ²
Total	100,3	93,5	93,5	250,0	285,9	422,0	1 245,2

1. Ce montant comprend un investissement maximal de 200 millions de dollars américains qui n'avaient pas été entièrement déboursés au moment de nos travaux. En dollars canadiens, le montant maximal autorisé était estimé à 272 millions par IQ au 22 février 2026.
2. En janvier 2026, le gouvernement a adopté deux décrets afin de permettre à IQ de comptabiliser au fonds CRNE, plutôt qu'au Fonds du développement économique, les actifs découlant de deux investissements antérieurs totalisant 175 millions de dollars du Fonds du développement économique.

Source : Commissaire au développement durable d'après des données d'IQ.

Rôles et responsabilités de l'entité

Selon la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, le MRNF a pour mission d'assurer, dans une perspective de développement durable et de gestion intégrée, la conservation et la mise en valeur des ressources naturelles ainsi que des terres du domaine de l'État. À ce titre, les fonctions et pouvoirs du MRNF consistent notamment à :

- accorder et gérer des droits de propriété et d'usage des ressources minérales du domaine de l'État;
- élaborer et mettre en œuvre des plans et programmes pour la conservation, la mise en valeur, l'exploitation et la transformation au Québec, notamment des ressources minérales;
- assurer, sur les terres du domaine de l'État, la compatibilité des activités d'aménagement et d'exploitation des ressources et des autres activités et utilisations qui sont sous sa responsabilité avec les affectations prévues aux plans d'affectation visés à la section III du chapitre II de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*;
- exercer toute autre fonction que lui attribue le gouvernement.

De plus, le MRNF élabore et propose au gouvernement les politiques concernant les activités du ministère. Il en dirige et coordonne l'application. C'est le cas du Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025 et de la Stratégie québécoise pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2025-2031.

Le MRNF a également la responsabilité d'appliquer la *Loi sur les mines*, qui vise à favoriser, dans une perspective de développement durable et d'économie circulaire⁵, la prospection, l'exploration et l'exploitation des substances minérales ainsi que leur transformation au Québec⁶, et ce, tout en assurant aux citoyens du Québec une juste part de la richesse créée par l'exploitation de ces ressources et en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire. Elle vise aussi à ce que l'exploitation des ressources non renouvelables se fasse au bénéfice des générations futures.

La *Loi sur les mines* prévoit notamment :

- des dispositions propres aux communautés autochtones, notamment l'obligation, pour le MRNF, d'élaborer et de tenir à jour une politique de consultation des communautés autochtones propre au secteur minier;
- les dispositions pour la délivrance, le renouvellement et l'abandon des droits exclusifs d'exploration, ainsi que les droits et obligations du titulaire de droits exclusifs d'exploration;
- les obligations et conditions nécessaires à la conclusion d'un bail minier, notamment le dépôt préalable d'un plan de réaménagement et de restauration ainsi que d'une garantie financière, à son renouvellement et à son abandon;

5. L'article pertinent de cette loi a été modifié en novembre 2024 pour ajouter la notion d'économie circulaire.

6. L'article pertinent de cette loi a été modifié en novembre 2024 pour ajouter l'aspect de la transformation des substances minérales au Québec.

- les mesures de protection ainsi que les mesures de réaménagement et de restauration des sites miniers, incluant la possibilité pour le MRNF, lorsqu'il y a cessation temporaire ou définitive des activités minières, d'enjoindre au titulaire de droit minier ou à l'exploitant de prendre toute mesure qu'il impose et de faire exécuter les travaux à ses frais s'il ne s'y conforme pas ;
- la possibilité, pour le MRNF, d'assortir les droits exclusifs d'exploration et les baux miniers de conditions et d'obligations, ainsi que de les révoquer.

Le MRNF a également des rôles et des responsabilités à l'égard des activités minières découlant d'autres lois.

Par exemple, en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, il participe aux avis du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation sur la conformité avec les orientations gouvernementales en aménagement du territoire. À ce titre, il peut émettre des avis concernant la conformité des projets de territoires incompatibles avec l'activité minière qui doivent être pris en compte dans l'avis du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

De plus, selon la *Loi sur l'investissement Québec*, tout projet d'investissement de sommes portées au crédit du fonds Capital ressources naturelles et énergie⁷ dans une entreprise dont les activités relèvent de la mission du MRNF est soumis à l'obtention d'un avis favorable du ministre des Ressources naturelles et des Forêts, émis sur recommandation de son ministère, ce qui s'applique aux projets miniers. Le MRNF a ainsi pour responsabilité d'appuyer son ministre dans l'avis qu'il doit délivrer.

7. Ce fonds est sous la responsabilité du MEIE et sa gestion a été confiée à IQ.

Programmes d'aide financière et subventions hors programme liés au Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025

Programmes d'aide financière

Programme et années de mise en œuvre	Responsable de la gestion du programme	Mode de sélection des projets	Objectifs du programme	Financement accordé au 30 novembre 2025 (M\$)
Programme de soutien à la recherche et développement pour l'économie circulaire appliquée aux filières des minéraux critiques et stratégiques (2022-2025)	Pôle de recherche et d'innovation en matériaux avancés	Appels de projets	Favoriser l'innovation et l'acquisition des connaissances sur les MCS à partir de l'application des principes d'économie circulaire dans leur mise en valeur.	5,9
Programme de recherche en partenariat sur le développement durable du secteur minier, axe de recherche 7 (2022-2025)	Fonds de recherche du Québec – Nature et technologies	Concours	Soutenir la recherche et l'innovation dans le secteur minier pour aider l'industrie minière à relever les défis techniques, environnementaux et technologiques du secteur par la création de partenariats entre les établissements de recherche universitaires et collégiaux et les milieux de pratique.	3,8
Programme de soutien à la mise à l'échelle des procédés minéralurgiques ou de première transformation pour les minéraux critiques et stratégiques (2022-2025)	MRNF	En continu	Faire progresser les projets de mise à l'échelle d'un procédé minéralurgique ou de première transformation des MCS vers un niveau de maturité plus élevé ou vers la commercialisation. Innover par la création de nouveaux procédés ou par l'amélioration des procédés existants.	11,9
Programme de soutien à la recherche et développement pour l'extraction, la transformation et le recyclage des MCS (2022-2025)	Consortium de recherche et d'innovation en transformation métallique	Appels de projets	Favoriser l'innovation et l'acquisition des connaissances sur les MCS, de l'extraction minière jusqu'à la production et à la transformation de ces minéraux, en passant par le recyclage et la valorisation des résidus miniers.	5,5

Programme et années de mise en œuvre	Responsable de la gestion du programme	Mode de sélection des projets	Objectifs du programme	Financement accordé au 30 novembre 2025 (M\$)
Programme de soutien à l'exploration minière pour les minéraux critiques et stratégiques (2021-2024)	MRNF	Appels de projets	Inciter les entreprises d'exploration minière à réaliser et à développer des projets d'exploration pour découvrir des dépôts de MCS de qualité. Les soutenir et les aider à relever les défis techniques, environnementaux et géométallurgiques posés par le contexte géologique québécois.	4,8
Programme de soutien aux projets du Réseau de recherche scientifique propre aux MCS (2023-2027)	Consortium de recherche et d'innovation en transformation métallique	Appels de projets	Favoriser la recherche précompétitive et contribuer au positionnement du Québec en tant qu'acteur important dans les filières des MCS sur l'échiquier mondial.	7,8
Total				39,7⁸

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MRNF.

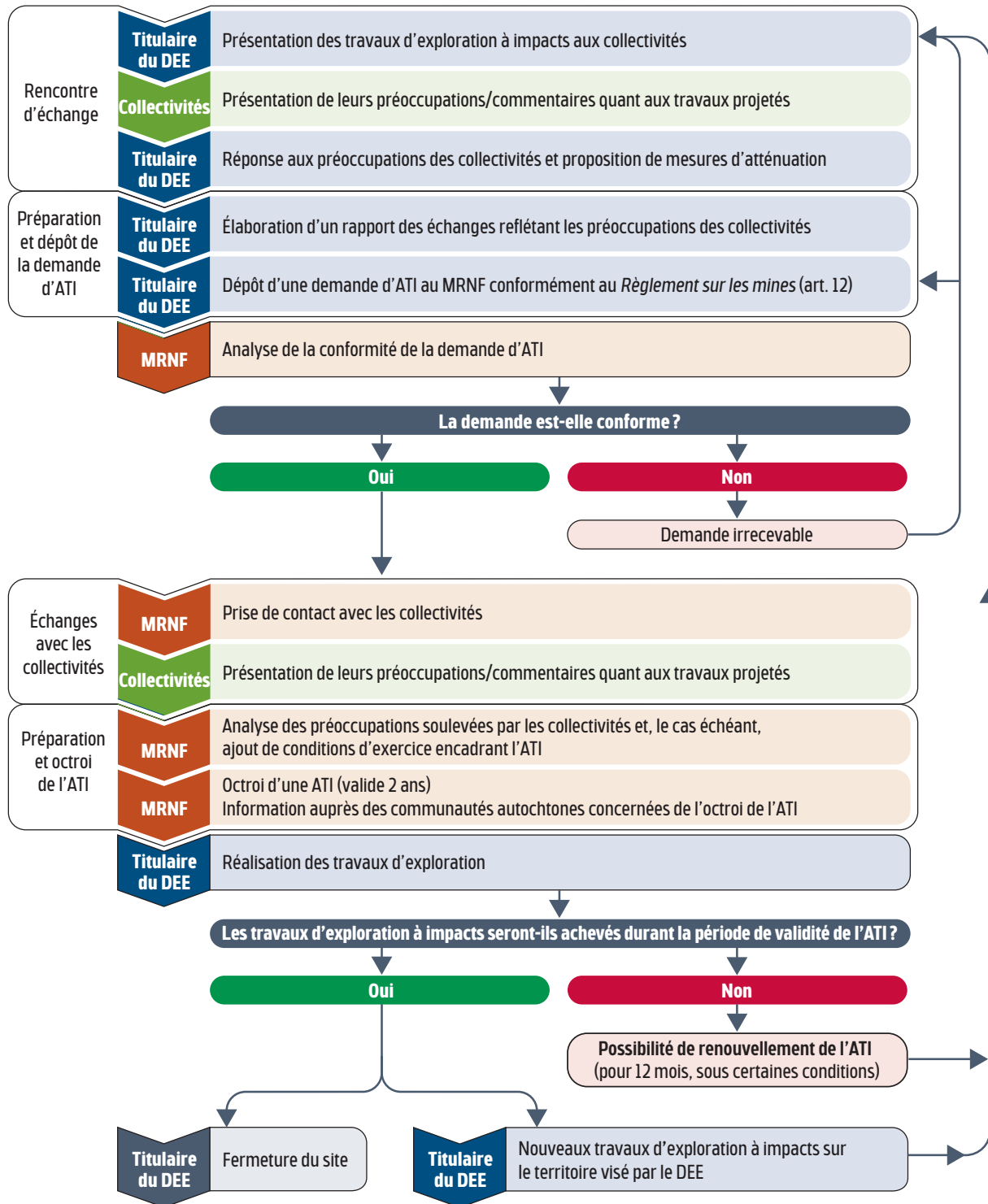
Subventions hors programme accordées par le MRNF

Projet	Date de l'annonce du financement	Montant (M\$)
Valorisation des résidus miniers afin de produire du gallium métallique	13 décembre 2024	7
Valorisation des résidus miniers amiantés pour produire de l'oxyde de magnésium	21 juin 2022	0,5
Construction d'une usine de démonstration commerciale pour produire de l'oxyde de scandium	17 juin 2021	0,5
Construction d'installations permettant d'implanter une nouvelle technologie d'oxydation thermique afin d'augmenter la récupération du tellure dans des résidus	31 mai 2021	0,5
Total		8,5⁸

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MRNF.

8. Le total du financement accordé par les programmes d'aide financière et les subventions hors programme est de 48,2 millions de dollars, soit environ 50 % des dépenses du PQVMCS 2020-2025.

Processus prévu pour l'octroi d'une autorisation pour travaux d'exploration à impacts



Source : Commissaire au développement durable d'après des informations du MRNF.

Illustration : Commissaire au développement durable.