



LP^εΛ^ε
Société Makivik
Makivik Corporation

PROJET DE LOI NO. 27
LOI SUR LA SOCIÉTÉ DU PLAN NORD

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ PAR
LA SOCIÉTÉ MAKIVIK
ET
L'ADMINISTRATION RÉGIONALE
KATIVIK

22 NOVEMBRE 2011

Commission de l'agriculture, des
pêcheries, de l'énergie et des ressources
naturelles

Déposé le : 24-11-2011

CAPERN-119

Secrétaire : VR

MISE EN CONTEXTE

1. Le Nunavik

En raison de sa géographie et de son climat, le Nunavik est une région arctique. D'une superficie de 500 164 km² (410 000 mi²), le Nunavik couvre 36 % de la province de Québec. Les 14 municipalités du Nunavik sont situées au nord du 55^e parallèle, le long des côtes de la baie d'Ungava, du détroit d'Hudson et de la baie d'Hudson. Aucun lien routier ne relie les municipalités entre elles ni la région au sud du Québec. La région abonde en ressources minérales et fauniques et possède des attraits naturels particulièrement pittoresques. Les principales rivières du territoire et leur bassin versant représentent un potentiel d'approximativement 8 000 MW, soit l'équivalent de 25 % de la puissance installée actuellement au Québec.

Quelque 11 000 personnes vivent dans la région du Nunavik et 90 % d'entre elles sont des Inuits dont la langue maternelle est l'inuktitut. Le taux de croissance annuel de la population est de 2,3 % et 65 % de la population est âgée de moins de 29 ans.

Les régimes juridiques, administratifs et fiscaux du Québec et du Canada s'appliquent aux Inuits du Nunavik. Comme tous les autres Québécois et Canadiens, ils sont assujettis aux taxes de vente provinciale et fédérale, ainsi qu'aux impôts sur le revenu. Ainsi, ils ont droit aux mêmes services que ceux offerts aux citoyens des autres régions du Québec. Malgré le fait que les communautés du Nunavik se trouvent à proximité d'immenses installations hydroélectriques, elles ne sont pas reliées au réseau électrique du Québec. En outre, le coût de la vie au Nunavik est beaucoup plus élevé qu'ailleurs au Québec.

Bien que la région du Nunavik constitue au moins 42 % de tout le territoire visé par le Plan Nord, elle demeure la moins développée de l'ensemble du Québec.

2. La Société Makivik

La Société Makivik (ci-après «Makivik») a été créée en 1978 à la suite de la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ), dont elle constitue la partie inuite. La Société Makivik est un organisme à but non lucratif. Elle a pour mission première de protéger l'intégrité de la CBJNQ et concentre ses efforts sur le développement politique, social et économique du Nunavik. Le Conseil d'administration de la Société Makivik est composé de

16 représentants des communautés et de cinq cadres de direction, élus par les résidents inuits du Nunavik.

3. L'Administration régionale Kativik

L'Administration régionale Kativik (ci-après « l'ARK ») a été créée en 1978, suivant la signature de la CBJNQ. Elle exerce sa compétence dans la région Kativik, soit le territoire du Québec situé au nord du 55^e parallèle, à l'exclusion des terres des catégories IA et IB attribuées aux Cris de la communauté de Whapmagoostui. Elle fournit de l'assistance technique aux 14 villages nordiques; en dehors des limites des quatorze villages nordiques, elle a les pouvoirs d'une municipalité. L'ARK représente tous les résidents de la région Kativik.

Les mandats confiés à l'ARK dans la Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik (L.R.Q., c. V-6.1) ou dans le cadre d'ententes conclues avec les gouvernements portent notamment sur les domaines suivants : affaires municipales et régionales, transport, communications, services policiers et sécurité civile, emploi et formation de la main d'œuvre, assistance technique aux villages nordiques, sports et loisirs, garde à l'enfance, aménagement du territoire, protection de l'environnement, développement et gestion de parcs, soutien aux chasseurs, pêcheurs et piégeurs de subsistance et protection de la faune, etc. En 2003, l'ARK a été désignée Conférence régionale des élus pour la région Kativik.

4. Plan Nord - La participation de Makivik et de l'ARK

Les présidents de l'ARK et de Makivik ont tous deux participé, à l'initiative du gouvernement du Québec, aux travaux de la Table des Partenaires, de la Table des partenaires autochtones et ont signé la déclaration des Partenaires du Plan Nord lors du lancement du Plan Nord le 9 mai dernier.

Des représentants nommés par l'ARK et Makivik ont participé aux travaux des différents groupes de travail mis en place par le gouvernement du Québec. Ces représentants émanaient des organismes suivants : la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, la Commission scolaire Kativik, l'Institut culturel Avataq, le Fonds d'exploration minière du Nunavik, l'Association des corporations foncières du Nunavik, l'Association touristique du Nunavik ainsi que l'ARK et Makivik. Les représentants du Nunavik ont déposé des documents faisant état des préoccupations et priorités de la région dans les divers secteurs d'activités : logement, santé, éducation, accès au territoire, développement minier, développement énergétique, tourisme, bio-alimentaire,

faune, culture et identité, télécommunications et développement des communautés.

L'ensemble des documents mentionnés ci-haut a été regroupé dans un document qui fut déposé au gouvernement du Québec en septembre 2010, le Plan Nunavik. Ce document établit de façon claire la position du Nunavik à l'égard du Plan Nord. Le Plan Nunavik dresse un portrait de la région, de son histoire, de ses habitants ainsi que des préoccupations et priorités du Nunavik dans les différents secteurs d'activités mentionnés au paragraphe précédent. La conclusion du Plan Nunavik fait clairement état des conditions requises afin que le Nunavik adhère et soutienne le Plan Nord.

CONSIDÉRATIONS À L'ÉGARD DU PROJET DE LOI 27

1. Constitution de la Société du Plan Nord

- L'article 3 du projet de loi no. 27 (ci-après «P.L.27») prévoit que la Société a son siège sur le territoire du Plan Nord, à l'endroit déterminé par le gouvernement. Nous sommes en accord avec ce principe. Nous jugeons souhaitable que le siège de la Société soit établi dans une communauté qui est facilement accessible à partir du Nunavik. Les déplacements entre le Nunavik et les autres régions faisant partie du territoire du Plan Nord peuvent être parfois difficiles et longs. Il est par contre opportun de mentionner qu'un siège social dans un endroit qui est éloigné des centres de décision peut présenter des difficultés. La Société devra trouver une façon d'être fonctionnelle et efficace malgré l'éloignement géographique de Québec et Montréal.

2. Mission, activités et pouvoirs

- L'article 4 du P.L.27 prévoit que :

«La Société a pour mission, dans une perspective de développement durable, de contribuer au développement intégré et cohérent du territoire du Plan Nord, en conformité avec le contenu des plans quinquennaux relatifs au Plan Nord élaborés par le gouvernement.»

Cet énoncé de mission nous apparaît quelque peu flou et requiert davantage de précision. Il y a nécessité de clarifier la mission et de définir clairement le rôle que jouera la Société. De plus, la mission, telle qu'elle se lit actuellement, ne comprend aucun élément particulier relatif au Nord et à l'affirmation de son caractère propre. Pour s'en convaincre, il suffit de remplacer, dans l'article 4, les mots «Plan Nord» par toute autre désignation territoriale. Il en ressort que l'article 4 contient ni plus ni moins qu'une affirmation très générale qui omet de placer le territoire du Plan Nord et les collectivités qui l'occupent au cœur de la mission de la Société.

La mission de la Société devrait être davantage inspirée et inspirante. La Société devrait clairement avoir une responsabilité à l'égard des collectivités. Le Plan Nord préconise, pour assurer un développement socialement responsable et durable, de maximiser les retombées liées à la mise en valeur du territoire et des différentes ressources du milieu pour les communautés locales et régionales afin d'améliorer leurs conditions de vie.

À cet effet, tous les projets de développement économiques qui verront le jour sur le territoire du Plan Nord prévoiront obligatoirement de telles retombées. La mission de la Société devrait selon nous refléter ces valeurs et faire état de la notion de développement socialement responsable visant à améliorer les conditions de vie dans les communautés.

Un autre aspect devant être soulevé relativement à la mission de la Société a trait à la Table Québec-Nunavik (TQN). La TQN a été proposée suite au dépôt du Plan Nunavik. Il s'agira d'un forum permanent d'échange et de coordination visant à assurer le renforcement des relations politiques, économiques, sociales et administratives entre les organismes du gouvernement du Québec et du Nunavik qui sont membres de la TQN. Il s'agira d'un forum privilégié pour convenir des priorités, des orientations et des moyens d'action requis afin de répondre aux enjeux soulevés par les membres de la TQN.

Le mandat proposé de la TQN sera de traiter les dossiers suivants :

- ceux reliés à la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (CBJNQ), qu'il s'agisse de la mise en œuvre de la CBJNQ, de divergences quant à l'interprétation des ses dispositions ou encore de modifications à y être apportées;
- ceux reliés au Plan Nunavik, à l'exception de ceux concernant l'autonomie gouvernementale au Nunavik;
- tout autre dossier que les membres de la TQN conviennent d'aborder.

La TQN aura donc clairement un rôle en regard du Plan Nunavik et, par voie de conséquence, du Plan Nord. Comment la Société exercera-t-elle sa mission à l'égard du développement du Nunavik alors que la TQN, qui sera entre autres formée de représentants du Québec de haut niveau, traitera des enjeux et dossiers reliés au Plan Nunavik ? Il s'agit là d'un enjeu majeur pour le Nunavik. La multiplication des forums pour discuter des mêmes enjeux et dossiers n'est assurément pas souhaitable.

- L'article 5 du P.L.27 énonce que :

«Dans le cadre de sa mission, la Société peut :

- 1° contribuer, financièrement ou de toute autre manière, aux initiatives contenues aux plans quinquennaux mentionnés à l'article 4 et en assurer la coordination;*
- 2° implanter et exploiter des infrastructures, notamment à titre de transporteur ferroviaire;*

3° accompagner et appuyer les communautés locales et autochtones dans leurs projets de développement communautaire, social et économique;
4° conseiller le gouvernement sur toute question que celui-ci lui soumet;
5° exécuter tout autre mandat que lui confie le gouvernement.»

Au premier paragraphe on mentionne que la Société assurera la coordination des initiatives contenues aux plans quinquennaux du Plan Nord. Ceci pourrait apporter beaucoup de confusion quant aux rôles que jouent les ministères et aux mandats qui sont confiés à l'ARK. Prenons un exemple en matière de transport. Actuellement, le ministère des Transports du Québec (MTQ) joue un rôle important en ce qui a trait aux projets de réfection des pistes d'atterrissage dans les villages nordiques. L'ARK assure la gestion de tous les aéroports situés au Nunavik. Quel serait le rôle de la Société (et celui du MTQ) dans la mise en œuvre d'un tel projet s'il devait être considéré comme émanant du Plan Nord ?

La région préservera-t-elle le lien privilégié établi avec les ministères au fil des années ? Rien ne semble garanti à cet effet et une affirmation faite récemment par la ministre responsable du Plan Nord, M. Clément Gignac, semble confirmer nos craintes. En effet, lors d'un récent passage à Sept-Îles, M. le ministre Gignac aurait affirmé ce qui suit à propos de la Société : «Ce sera un guichet unique pour les municipalités et les entreprises.» Doit-on comprendre qu'à l'avenir les municipalités (et l'ARK ?), ainsi que les entreprises du Nunavik, devront nécessairement traiter avec la Société plutôt qu'avec les différents ministères ? Quel accès aura la région aux ministères et à leur expertise ? La Société se substituera-t-elle aux ministères dans certains domaines ? Si oui, dans quels domaines ? Nous avons envisagé la Société comme un organisme de financement et non comme un guichet unique pour la région.

Il est clair que la Société ne doit pas devenir une étape supplémentaire dans le cheminement des demandes provenant du Nunavik. Il ne doit y avoir aucune ambiguïté relativement aux étapes que doivent franchir les projets et demandes en vue de leur approbation. Il faut éviter de bureaucratiser davantage l'analyse des projets, ententes et demandes de toute nature que présente la région.

Le second aspect du premier paragraphe qui a trait à la question de la contribution financière de la Société aux initiatives sera traité au point #4 du présent mémoire.

Quant au paragraphe 2 qui traite des infrastructures, nous nous questionnons quant à la présence d'un seul élément précis, à savoir la

notion de transporteur ferroviaire. Pourquoi le gouvernement inscrit-il cet élément et seulement cet élément? Est-ce vraiment le rôle d'une société d'État, et par extension du gouvernement, de devenir transporteur ferroviaire ? Y a-t-il un projet précis en développement ?

Relativement au paragraphe 3, celui-ci soulève de nombreux questionnements. Le rôle d'accompagnement et d'appui aux communautés que jouera la Société n'est pas clair. Qui la Société accompagnera-t-elle et quel genre d'appui sera fourni ? De quelle nature (financière, expertise technique) sera l'accompagnement aux communautés locales et autochtones? Cet accompagnement sera-t-il en sus de l'accompagnement déjà fourni par de nombreux ministères ?

Les paragraphes 4 et 5 ne soulèvent pas de questionnement particulier.

3. Plan Stratégique, plan d'immobilisation et plan d'exploitation

- Cette section du P.L.27 (articles 11 à 16) soulève principalement un questionnement quant au rôle que pourraient jouer les différents partenaires du Plan Nord dans le développement des différents plans. Est-il prévu que les partenaires participent à l'élaboration de ces plans? Si oui, de quelle façon? Si non, pour quelle raison?
- Il y apparaît également souhaitable que soit ajouté un élément lié à la communication. La Société devrait avoir l'obligation de présenter et communiquer les plans stratégiques, d'immobilisation et d'exploitation aux partenaires du Plan Nord.

4. Contribution financière de la Société

- Cette section du P.L.27 soulève bon nombre de questionnements. Les préoccupations de l'ARK et de Makivik ont trait au rôle que pourra jouer la Société dans le financement de projets.

L'article 17 du P.L.27 énonce ce qui suit :

«La contribution financière de la Société peut être faite par l'octroi de sommes affectées aux activités d'un ministère ou par le versement d'une aide financière, conformément au plan stratégique.»

Un projet ou une entente pourrait-il être financé conjointement par un ministère et la Société ? Est-ce que les fonds qui sont présentement versés par certains ministères en vertu d'obligations trouvant leur source dans différentes ententes sectorielles pourraient dorénavant provenir de la Société? La réponse n'est pas évidente, ce qui peut être préoccupant. La Société deviendra-t-elle un intermédiaire entre les organismes du Nunavik et les ministères du gouvernement du Québec?

L'article 18 fait quant à lui état de la conclusion d'ententes entre les ministères et la Société dans le cas où celle-ci octroierait des sommes affectées aux activités d'un ministère. Il est essentiel que le rôle de la Société soit clair dès le départ et le gouvernement évite de faire en sorte que la Société ne devienne une étape supplémentaire pour l'approbation de projets ou d'ententes pour le Nunavik. Le processus par lequel la Société pourrait octroyer des sommes affectées aux activités d'un ministère semble lourd et potentiellement problématique en terme de délais qu'il pourrait engendrer et de possibles frictions qui pourraient naître entre la Société et les ministères concernés. Il ne faudrait pas que les projets et les ententes de la région fassent les frais d'un tel processus.

5. Financement de la Société

- L'article 47 du P.L.27 prévoit que :

«La Société finance ses activités par les contributions qu'elle reçoit, les droits qu'elle perçoit et les autres sommes mises à sa disposition.

La Société peut convenir, avec tout intéressé, du versement d'une telle contribution pour le financement d'une infrastructure.»

Il est nécessaire de clarifier les sources et les scénarios de financements de la Société. Quelles mesures seront prises afin d'assurer le financement adéquat de la Société? Quels sont les scénarios de financement envisagé par le gouvernement du Québec? Quelles contributions recevra la Société et de qui? Quels sont les droits qu'elle pourra percevoir? Cette dernière notion de perception de droits réfère-t-elle à des redevances, une forme de taxation?

6. Organisation et fonctionnement

- L'article 26 du P.L.27 prévoit que :

«La Société est administrée par un conseil d'administration composé de 15 membres, dont le président du conseil et le président-directeur général. Au moins huit membres, dont le président, doivent, de l'avis du gouvernement, se qualifier comme administrateurs indépendants.

Le gouvernement nomme les membres du conseil d'administration, autres que le président de celui-ci et le président-directeur général, en tenant compte des profils de compétence et d'expérience approuvés par le conseil. Ces membres sont nommés pour un mandat d'au plus quatre ans.»

Nous croyons que l'ensemble des sièges doit être réservé à des représentants émanant des différentes régions du Plan Nord. Les différentes nations autochtones devront être représentées sur le conseil. Le Nunavik représentant un très fort pourcentage (+ de 42%) de l'ensemble du territoire du Plan Nord, il est souhaitable que la région y soit représentée adéquatement. À cet effet, nous jugeons que le tiers des membres du conseil d'administration de la Société doit provenir du Nunavik. De plus, l'ARK et Makivik doivent être consultés relativement à la nomination des membres qui proviendront du Nunavik.

Il est de plus recommander que la présidence du conseil d'administration soit exercée en alternance par les différentes régions du Plan Nord. Voilà qui donnerait une plus grande légitimité à la Société et qui favoriserait l'adhésion des différentes régions.

- Relativement aux rencontres du conseil d'administration de la Société, l'article 36 du P.L. 27 prévoit que celui-ci peut siéger à tout endroit au Québec. Nous jugeons que le conseil d'administration de la Société devrait, à moins de circonstances exceptionnelles, siéger sur le territoire du Plan Nord.
- L'article 43 du P.L.27 prévoit que le conseil d'administration établira un plan d'effectifs pour la Société. Les questions soulevées par cet article sont les suivantes : combien d'employés aura la Société? Seront-ils tous basés au siège de la Société? De quel niveau seront ces employés? Y a-t-il un organigramme ébauché pour la structure interne de la Société? Est-il envisagé que certains employés proviennent de la région ? Y aura-t-il une représentativité adéquate du Nunavik au sein de la Société ?

Conclusion

En définitive, le P.L.27 soulève de nombreuses interrogations. La mission, les pouvoirs, le financement, l'organisation et le fonctionnement de la Société sont des aspects qui sont tous préoccupants. L'ARK et Makivik se questionnent même quant à la pertinence de créer la Société du Plan Nord. Les motivations du gouvernement à créer la Société sont-elles strictement de nature comptable et fiscale? Quels bénéfices ou avantages apportera la Société pour le Nunavik, ses résidents et organismes? Les interrogations soulevées dans les pages précédentes démontrent les appréhensions réelles quant à la mise en place d'une nouvelle entité qui pourrait venir ralentir et brouiller le processus décisionnel relativement aux projets et ententes que le Nunavik soumet et négocie avec le gouvernement du Québec. L'ARK et Makivik souhaitent que leurs préoccupations soient prises en considération afin que soit, à tout le moins, amélioré le concept de Société proposé.

