



**Confédération
des syndicats nationaux**

CAPERNE – 005M
C.P. – P.L. 11
Société du
Plan Nord

Mémoire présenté par
la Confédération des syndicats nationaux (CSN)

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

sur le projet de loi n° 11, Loi sur la Société du Plan Nord

Le 28 octobre 2014

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction.....	5
Quel développement pour le Nord?	6
La mission et les pouvoirs de la Société du Plan Nord.....	7
Les filiales de la Société du Plan Nord.....	9
L'organisation et le fonctionnement de la Société du Plan Nord.....	10
L'assemblée des partenaires.....	10
Conclusion.....	12
Recommandations	13

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats. Elle regroupe plus de 325 000 travailleuses et travailleurs réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec. La CSN œuvre pour une société solidaire, démocratique, juste, équitable et durable et, à ce titre, elle s'engage dans plusieurs débats qui animent la société québécoise.

Nous remercions la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles pour son invitation à présenter nos commentaires sur le projet de loi n° 11, Loi sur la Société du Plan Nord. Nous souhaitons fonder cette contribution sur le principe du respect de l'environnement, de l'acceptabilité sociale des projets par les communautés concernées, et ce, en favorisant un développement économique local et national. Celui-ci doit s'accompagner d'une gestion transparente des ressources minières; de redevances plus équitables pour l'exploitation de ressources non renouvelables; de la création d'emplois stables, le tout dans le plus grand respect de l'environnement pour les générations futures.

Au-delà de la forme, nous voulons exprimer nos inquiétudes concernant le développement du Nord québécois et à ce qui nous semble être un manque flagrant de cohérence. Sans remettre en question la pertinence de son expansion, nous considérons que vous devez d'abord faire écho aux préoccupations des populations qui vivent dans ces régions ou dans les régions limitrophes. Le développement proposé doit remettre les humains et les communautés au cœur du projet collectif. C'est dans une perspective économique structurante et profitable, à long terme, pour l'ensemble des habitants du Québec ainsi que pour les enfants de nos petits-enfants que nous y arriverons. Évidemment, le tout animé par une vision respectueuse de l'environnement et ancrée solidement dans une réelle perspective de développement durable.

Le développement du Nord québécois soulève d'importantes questions. Il est donc primordial d'entreprendre une véritable consultation afin de définir une stratégie consensuelle et globale quant à l'exploitation des ressources naturelles dans cette région, de leur mise en valeur et du rôle des divers acteurs. Une fois cette stratégie définie, nous serons en mesure de déterminer la meilleure structure pour un développement durable du Nord québécois. Pour la CSN, une telle stratégie doit aussi prendre en considération l'effet de ce développement sur les femmes. Nous partageons avec d'autres, le constat obligé qu'elles sont les oubliées du Plan Nord¹. Les questions relatives à la sécurité, aux logements, aux services publics et à l'emploi des femmes sont des exemples de sujets qui méritent d'être examinés de plus près. Aussi, vous comprendrez que nous aurions préféré une consultation portant sur l'ensemble des éléments associés au Plan Nord.

¹ Nous faisons référence ici à l'article de Suzanne Dansereau publié dans la *Gazette des femmes* le 10 avril 2012.

Quel développement pour le Nord?

La nouvelle mouture du Plan Nord, présentée par votre gouvernement, lançait un appel aux entreprises à investir dans le développement minier nordique. Malgré un marché baissier et avec des millions de dollars de fonds publics, sans aucun calendrier ni échéancier, l'invitation était tout de même lancée. Pendant ce temps, les fusions et les coupes vont bon train : fusions des services de santé et des services sociaux, coupes dans les garderies, l'éducation et les directions régionales des ministères, accumulant pertes d'emplois et difficultés à obtenir les services essentiels pour la population.

Comment pourra-t-on gérer l'arrivée de nouveaux projets dans ces régions, si la pression déjà trop forte sur les ressources disponibles des villes concernées accroît le déficit des soins de santé, des garderies, des logements, des commerces?

L'expérience des dernières années devrait se lire comme une chronique annoncée des échecs à venir, si le gouvernement n'agit pas de façon plus coordonnée et structurée. Pénurie de logements, hausse du prix des loyers et des maisons, manque de places en garderie, pénurie de personnel dans les établissements de santé et de services sociaux, dans les commerces, dont plusieurs ont dû fermer faute d'employé-es, voilà comment caractériser les effets du « Plan Nord ». Sans compter les jeunes qui choisissent de désertir l'école pour occuper des emplois souvent éphémères et le *fly in/fly out* qui devient la norme avec tous les problèmes qui y sont associés.

Où se trouvent les investissements en services pour les habitants de ces régions? Quelles sont les propositions pour un développement intégré, non pas du point de vue de l'entreprise, mais bien de celui des villes, des communautés et des citoyens qui veulent voir leur région se développer de manière durable? Faut-il regarder passer le train comme d'autres municipalités regardent passer les pétroliers, être prêt à assumer les inconvénients, les conséquences et les risques, sans aucune contrepartie?

Considérant l'importance de ces enjeux, nous croyons qu'il est prématuré de poser les bases d'une société d'État alors que les orientations de ce projet restent à définir et que nous sommes encore bien éloignés de l'acceptabilité sociale nécessaire pour assurer un développement durable de ces régions. D'ailleurs, à ce chapitre, il est aujourd'hui largement admis que les peuples autochtones doivent être consultés lorsque des activités de développement sont susceptibles d'affecter leurs droits. L'évolution du principe selon lequel les communautés concernées doivent avoir le droit d'accorder ou de refuser leur libre consentement préalable et éclairé (LCPE) à la réalisation d'activités prenant place sur leurs terres ou ayant des répercussions sur les ressources a maintenant tout son sens. Ce principe jouit d'une reconnaissance croissante sur le plan international comme moyen de mise en œuvre des droits des peuples autochtones et des communautés locales. Il est impératif que le gouvernement s'engage à respecter la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Selon nous, le projet de loi à l'étude n'offre en rien les garanties nécessaires à cet égard. Ainsi, nous considérons qu'il n'existe aucun impératif social ou économique qui justifie la création précipitée de cette société d'État.

Néanmoins, si le gouvernement décidait d'aller de l'avant, nous souhaitons attirer l'attention des membres de la Commission sur quatre aspects particuliers du projet de loi. Ainsi, nous aborderons la mission et les pouvoirs qui sont dévolus à la Société du Plan Nord; nous discuterons des possibilités offertes à la Société en regard de la création de filiales; nous analyserons le mode d'organisation et de fonctionnement de cet organisme gouvernemental pour terminer par une discussion sur la proposition de création d'une assemblée des partenaires.

La mission et les pouvoirs de la Société du Plan Nord

Selon le projet de loi, la Société du Plan Nord aura pour mission « de contribuer au développement intégré et cohérent du territoire du Plan Nord, en conformité avec les orientations définies par le gouvernement relatives au Plan Nord »². Or, cette mission ne se compare aucunement à celle des autres sociétés d'État. Selon nous, celle-ci est pourvue de pouvoirs trop importants qui s'entremêlent de façon troublante avec ceux des élu-es et des ministères concernés, soit en raison de leur vocation, soit par les activités qu'ils ont à accomplir sur le territoire au nord du 49^e degré de latitude nord et au nord du fleuve Saint-Laurent et du golfe Saint-Laurent.

Si l'on s'attend habituellement qu'une société d'État soit créée pour atteindre certains objectifs économiques de façon indépendante de l'État³, nous doutons que le projet de loi réponde à cette prémisse. Au contraire, si de façon générale, le champ des sociétés d'État québécoises est généralement bien délimité, celui qui nous est proposé pour la Société du Plan Nord est sans contredit suffisamment vague pour s'interpréter « du tout au rien ».

À titre d'exemple, mentionnons la Société de développement de la Baie-James (SDBJ)⁴ dont on pourrait croire que la mission est apparentée. Or, les moyens dont elle dispose pour remplir son mandat sont circonscrits autour du seul développement économique et des ressources naturelles du territoire de la Baie-James, et ce, sous réserve des compétences municipales. Ses pouvoirs sont tous contenus à l'intérieur de sa loi constitutive, contrairement à la Société du Plan Nord, dont l'étendue des pouvoirs est aussi tributaire des orientations du gouvernement.

Les activités et pouvoirs de la Société décrits à l'article 5 du projet de loi le sont dans des termes vagues sans compter qu'elle pourra « accompagner et appuyer les communautés locales et autochtones dans leur projet de développement »⁵. La Société pourra contribuer de façon significative aux activités des différents ministères, que ce soit en santé, en éducation ou pour l'établissement de logements sociaux. Aussi, même les mesures mises en avant par la Société devront faire l'objet d'une entente avec les ministères concernés et

² Projet de loi sur la Société du Plan Nord, article 4.

³ Voir notamment : Patrice GARANT, *Droit administratif*, 6^e édition, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2010, 1214 pages, notamment aux pages 111 et suivantes.

⁴ Article 4 et suivants de la Loi sur le développement et l'organisation municipale de la région de la Baie-James.

⁵ Article 5, alinéa 3.

ceux-ci devront demeurer « responsables devant l'Assemblée nationale des obligations qui lui incombent »⁶ à la suite de la signature de telles ententes. Il n'en demeure pas moins que la Société a pour mandat de coordonner la réalisation d'infrastructures et le cas échéant elle aura à les implanter, voire à les exploiter. Un tel mandat amènera nécessairement des conflits entre les responsabilités assumées par les uns et les autres. De plus, nous craignons qu'il y ait chevauchement des intérêts de la Société d'État entre sa mission lucrative et celle de coordination des budgets alloués à des projets de développement sociaux.

Par ailleurs, parmi ses mandats, la Société pourra aussi « contribuer (...) de toute manière à la mise en œuvre des orientations mentionnées à l'article 4 ». Nous soumettons qu'il y aurait lieu, à tout le moins, que soit précisée la portée véritable que le gouvernement entend donner à cette disposition en indiquant notamment quels sont les gestes inclus à « de toute manière ».

Ainsi, le projet de loi donne à la Société du Plan Nord des rôles ambigus, voire même contradictoires. La Société sera un promoteur, seule ou avec d'autres, d'infrastructures (article 5, alinéa 2), de bureau de commercialisation (article 6) et de médiateur sur l'utilisation d'infrastructures (article 7). En tant que promoteur du développement intégré et cohérent du territoire du Plan Nord, la Société doit être le seul maître d'œuvre des futures infrastructures sur le territoire du Plan Nord et les exploiter équitablement afin que les utilisateurs en paient le juste prix. La Société du Plan Nord ne doit pas être un médiateur de l'utilisation des terres publiques, mais son gestionnaire.

L'absence de balises claires quant aux interventions de la Société aux plans communautaire et social nous amène à percevoir son rôle comme celui d'un éventuel « supra ministère » du Nord québécois. La légitimité d'une telle structure au plan démocratique est éminemment discutable à notre avis, d'autant plus qu'elle n'a aucune obligation de représentativité sur le conseil d'administration⁷.

Si nous appuyons le besoin de faire le développement « intégré et cohérent du territoire du Plan Nord », tel que le stipule le projet de loi, nous croyons qu'il comporte un risque évident quant à la souveraineté des structures démocratiques en place et aux véritables pouvoirs qui sont délégués à cette Société du Plan Nord. À cela s'ajoute, tel que nous l'exposerons plus amplement ci-après, le fait qu'elle pourra déléguer tous ses pouvoirs à ses filiales qui, elles, pourront être contrôlées par des intérêts privés jusqu'à concurrence de 49 %.

Si l'enchevêtrement des vastes pouvoirs mal définis de la Société nous apparaît problématique, c'est qu'au surplus, ils ne seront restreints que par voie réglementaire, soit sans l'approbation de l'Assemblée nationale.

⁶ Articles 20 à 22.

⁷ Article 29.

Le gouvernement déterminera donc, par règlement, à partir de quels seuils pécuniaires la Société ou ses filiales devront demander son autorisation pour céder des biens de l'État. Nous craignons que cette loi permette à la Société, ou à ses filiales, de céder des biens du domaine de l'État à des tiers, et ce, à une valeur moindre que leur valeur réelle. En effet, s'il est énoncé à l'article 24 que les biens du domaine de l'État transférés à la Société le sont à leur valeur comptable, il n'y a aucune précision ou restriction à l'heure actuelle quant à la cession de ces derniers à des tiers.

Nous suggérons donc de préciser que la cession d'actifs ne puisse jamais se faire sans l'approbation du gouvernement ou du ministère en deçà de la valeur réelle établie lors de son transfert à la Société ou à sa valeur comptable au jour du transfert, et ce, au montant le plus élevé des deux.

Les filiales de la Société du Plan Nord

Les filiales de la Société, qui peuvent être détenues jusqu'à concurrence de 49 % par des intervenants privés, peuvent se voir déléguer les mêmes pouvoirs que la Société et ainsi, notamment, céder des actifs du domaine de l'État. Par ailleurs, seuls les états financiers et le rapport d'activité de la Société doivent être annuellement transmis au ministre. Les filiales ont des obligations moindres et ce n'est qu'à la demande du ministre que la Société devrait transférer l'information concernant ses filiales. Au surplus, seules celles détenues en exclusivité par la Société pourront faire l'objet de vérifications par les comités internes de gouvernance et d'éthique et de vérification⁸.

La création de ces entités administratives nuit à la transparence des activités de la Société et permet à des parties privées d'exercer un contrôle important sur des objectifs de politiques publiques du gouvernement. En effet, en déléguant des activités de la Société à des filiales détenues partiellement par des intérêts privés, le gouvernement permet à ces derniers d'exercer des activités relevant des politiques publiques. Nous soumettons que ces filiales, qui pourraient en définitive exercer tous les pouvoirs que la Société voudrait leur déléguer, doivent être contrôlées en exclusivité par la Société, et ce, à l'instar, entre autres, des filiales d'Hydro-Québec⁹.

Ces filiales devraient aussi avoir l'obligation annuelle de déclarer leurs activités et leur rapport financier, être soumises à la juridiction des comités de gouvernance et d'éthique, de vérification, tout comme celle de se conformer aux règles de transparence dans l'adjudication de leurs contrats.

⁸ Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, RLRQ c G-1.02, articles 22 et 23.

⁹ Loi sur Hydro-Québec, L.R.Q., chapitre H-5, article 1.

L'organisation et le fonctionnement de la Société du Plan Nord

Pour la CSN, la constitution et la composition de l'administration de la Société posent un véritable problème. En effet, nous comprenons que la Société pourrait être appelée à jouer un rôle crucial dans le développement des régions, des écoles, des routes et des hôpitaux, sans être toutefois un palier de gouvernement et redevable aux populations de ces territoires.

Le projet de loi prévoit la constitution d'un conseil d'administration à géométrie variable (de neuf à quinze membres) dont au moins la majorité des membres, incluant le président, doit être indépendante. Ce flou concernant la taille réelle du conseil d'administration, doublé de l'absence de mécanisme de remplacement des administrateurs durant leur mandat, nous questionne. Nous suggérons plutôt que le conseil d'administration soit composé de quinze membres et que les deux tiers soient indépendants, et ce, en conformité avec la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État. De plus, nous croyons que ces membres doivent être nommés après consultation des organisations représentatives des populations de ces régions. La composition du conseil d'administration devrait être représentative et prévoir la présence de représentants des Premières Nations, du monde municipal, des groupes environnementaux, des entreprises et des organisations syndicales.

Nous soumettons aussi que l'article 44 du projet de loi annihile l'effet de la nécessité d'un nombre minimum de membres indépendants, quoique calqué sur la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, en prévoyant qu'aucun acte n'est invalide au motif que le nombre de membres indépendants n'est pas atteint. Nous en demandons le retrait.

Nous proposons aussi, à l'instar notamment des administrateurs d'Hydro-Québec, que les administrateurs de la Société soient domiciliés et résidants du Québec pour siéger au conseil d'administration.

La constitution du conseil d'administration devrait aussi être équilibrée et prévoir la présence d'au moins un représentant des Premières Nations, un élu-e local, un représentant de la société civile et un du monde syndical.

L'assemblée des partenaires

Le projet de loi introduit une instance de consultation et nous tenons à saluer cette initiative. Nous croyons qu'elle enrichira les réflexions et les décisions de la Société. Cette assemblée des partenaires a pour fonction de donner des avis, à la demande du ministre ou de sa propre initiative, sur toutes questions touchant la mission et les activités de la Société.

Pour que cette instance ait toute l'indépendance pour émettre des réflexions et des recommandations, nous croyons que les membres de l'assemblée des partenaires doivent être nommés par le gouvernement et non pas par la Société elle-même. Cette assemblée devrait être composée de quinze membres afin d'assurer une représentation des peuples

autochtones, des communautés locales, du milieu universitaire concerné par le Nord québécois et par d'autres groupes de la société, dont les organisations syndicales. Par cohérence, les membres devraient être nommés après consultation des organisations représentatives de ces groupes. Par ailleurs, le gouvernement devrait s'assurer d'une représentation juste des femmes à l'intérieur du conseil d'administration et de l'assemblée des partenaires.

Pour la CSN, cette assemblée devrait non seulement être consultée, mais devrait pouvoir formuler des recommandations. Ces dernières devant être transmises non seulement au conseil d'administration de la Société du Plan Nord, mais aussi au ministre responsable de l'application du Plan Nord.

Même si nous saluons cette initiative, elle ne peut avoir pour effet de soustraire le gouvernement de ses obligations et, en particulier, celle d'obtenir le consentement libre et éclairé des peuples autochtones. Ils ont le droit d'accorder ou de refuser leur libre consentement préalable et éclairé à la réalisation d'activités prenant place sur leurs terres ou ayant des répercussions sur les ressources. Une instance de consultation, si intéressante soit-elle, ne peut se substituer à une réelle consultation des peuples autochtones. Elle n'est pas un substitut à la négociation de nation à nation, ni à l'obligation constitutionnelle de consulter et d'accommoder les peuples.

Conclusion

À la CSN, nous croyons que le secteur minier constitue un apport important au développement économique du Québec ainsi qu'à la recherche, au développement et à l'innovation. Mais plus que tout, nous voulons un développement durable des ressources et respectueux des générations futures. Cela est particulièrement vrai pour celles qui se trouvent au nord du 49^e parallèle. Pour la maximisation des retombées économiques associées au développement du Nord québécois, elle ne doit pas se faire dans la seule perspective des actionnaires des entreprises. Elle doit se faire dans le respect de l'environnement, des citoyennes et des citoyens, des collectivités autochtones et des communautés; elle doit bénéficier aux différentes régions du Québec, ainsi qu'aux travailleuses et aux travailleurs qui œuvrent dans ce secteur. Les citoyennes et citoyens doivent y trouver leur compte et c'est au gouvernement qu'il revient de s'en assurer.

Il est urgent que le Québec se dote d'une politique industrielle qui permettra d'avoir non seulement une croissance de l'emploi, mais surtout une croissance des emplois de qualité. Il est aussi impératif de prendre un virage vers des pratiques managériales, financières, environnementales et sociales basées sur l'implication des communautés et des citoyens dans la prise de décision et dans la protection de l'environnement. Pourtant, nous estimons que le gouvernement fait fausse route en créant dans la précipitation la Société du Plan Nord, à titre de société d'État. Le projet de loi soumis à l'étude soulève de nombreuses questions. Les termes ambigus utilisés de même que les vastes pouvoirs que lui confère le législateur méritent d'être précisés.

Comme formulé, nous croyons que le projet de loi permettra à des intérêts privés d'avoir la mainmise sur des biens du domaine de l'État, tout comme il semble autoriser la prise de contrôle d'infrastructures par ceux-ci.

Si ce projet de loi doit traduire la vision gouvernementale du développement des territoires nordiques, nous nous inquiétons du peu de place octroyée aux peuples autochtones et aux communautés locales. Nous nous inquiétons aussi du sort réservé aux ressources naturelles qui seront extraites de ce territoire. La mise en place d'un bureau de commercialisation nous semble une mesure bien faible pour s'assurer que les peuples autochtones, tout comme les Québécoises et les Québécois, retirent pleinement l'usufruit de ce qui leur appartient en propre.

Nos recommandations visent un développement du Nord québécois en harmonie avec la volonté de plus en plus grande de la population qu'il se fasse dans la perspective d'un développement durable respectueux des générations actuelles et futures. Elles cherchent également à assurer une implication citoyenne dans la prise de décision tout au long du processus d'un projet minier afin qu'un consensus social s'en dégage.

Recommandations

Recommandation 1

La CSN recommande que le gouvernement consulte les peuples autochtones sur la base du principe du consentement libre et éclairé avant d'exécuter tout projet de développement du Plan Nord.

Recommandation 2

La CSN recommande que le gouvernement précise ses orientations en matière de développement du Nord québécois avant de donner suite à la création de la Société du Plan Nord.

Recommandation 3

La CSN recommande que le gouvernement précise les pouvoirs dévolus à la Société d'État. Ce faisant, que la loi indique que seules des filiales détenues en propriété exclusive par la Société puissent se voir octroyer ou déléguer des pouvoirs de la Société.

Recommandation 4

La CSN recommande que le gouvernement balise les mandats de la Société du Plan Nord afin qu'ils n'interfèrent pas dans les champs de compétences dévolues aux ministères, ni dans les pouvoirs des élu-es locaux du Nord québécois.

Recommandation 5

La CSN recommande que le gouvernement interdise la cession d'actifs à une valeur moindre que la valeur réelle lors du transfert vers la Société ou la valeur comptable au moment de sa cession des actifs à des intérêts privés, et ce, au montant le plus élevé des deux.

Recommandation 6

La CSN recommande que le gouvernement exige des administrateurs de la Société qu'ils soient résidants et domiciliés au Québec; que la composition du conseil d'administration soit de quinze membres; que les deux tiers de ceux-ci soient des membres indépendants et qu'il y ait des représentants respectivement des Premières Nations, du monde municipal, des groupes environnementaux, des entreprises et des organisations syndicales.

Recommandation 7

La CSN recommande que le gouvernement biffe l'article 44 du projet de loi qui annihile l'effet de la nécessité d'un nombre minimum de membres indépendants.

Recommandation 8

La CSN recommande que la composition de l'assemblée des partenaires soit de quinze membres, qu'ils soient représentatifs de tous les milieux et qu'ils soient nommés par le gouvernement. Ils doivent avoir un pouvoir de recommandation au conseil d'administration et au ministre responsable du Plan Nord.