

Mémoire de la Fédération des travailleurs
et travailleuses du Québec



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

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

28 octobre 2014

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

565, boulevard Crémazie Est, bureau 12100

Montréal (Québec) H2M 2W3

Téléphone : 514 383-8000

Télécopieur : 514 383-0311

Sans frais : 1 877-897-0057

www.ftq.qc.ca

Dépôt légal – 4^e trimestre 2014

Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 978-2-89639-260-5

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
PARTIE 1 – LE PLAN NORD.....	2
1.1 Qu'est-ce que le Plan Nord? Faut-il le relancer aujourd'hui?.....	2
1.2 Le secteur minier : au cœur du Plan Nord.....	3
1.3 Un programme d'infrastructures réaliste et pertinent?.....	4
1.4 Pour un développement durable des ressources naturelles.....	5
PARTIE 2 – LA SOCIÉTÉ DU PLAN NORD.....	10
2.1 Une mission qui embrasse (trop) large?.....	10
2.2 Guichet unique : chevauchements et risques de conflits.....	11
2.3 Recherche et développement et maximisation des retombées économiques : des plus!.....	13
2.3 Gouvernance: manque de représentativité.....	15

INTRODUCTION

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec vous remercie pour l'opportunité de faire valoir son point de vue sur le projet de loi n° 11 visant la création de la Société du Plan Nord.

Nous représentons près de 600 000 travailleurs et travailleuses dont plusieurs œuvrent sur ce grand territoire situé au-dessus du 49^e parallèle¹: dans les secteurs des ressources naturelles (forêt et mines), de l'énergie (hydroélectricité, gaz naturel et produits pétroliers), de la construction et du secteur manufacturier (métallurgie, pâtes et papier). Sans oublier tous les travailleurs et les travailleuses qui assurent les services privés et publics, si essentiels à la qualité de vie et à la vie en société, notamment dans les villes de Sept-Îles, Baie-Comeau, Havre-Saint-Pierre et Fermont ainsi que dans les villages et communautés des baies James, d'Hudson et d'Ungava. En somme, des dizaines de milliers de membres de la FTQ travaillent dans les régions directement concernées par le Plan Nord, soit le Nord-du-Québec, la Côte-Nord, l'Abitibi-Témiscamingue et une partie du Saguenay-Lac-St-Jean.

Dans le cadre de ses activités, la FTQ s'est toujours intéressée au développement socioéconomique des régions du Québec. En ce sens, le développement du territoire nordique présenté dans le Plan Nord nous interpelle. Selon nous, ce modèle de développement, dont la Société du Plan Nord sera la courroie de transmission, doit absolument servir les communautés autochtones et non-autochtones sises sur le territoire et, ultimement, l'ensemble des Québécois et des Québécoises.

Dans ce mémoire, la FTQ se déclare favorable à la création de la Société du Plan Nord dont le mandat général consiste à développer l'immense territoire situé au nord du Québec. Cependant, nous posons des interrogations et des modifications qui nous semblent absolument nécessaires pour assurer le développement durable du territoire nordique du Québec.

¹ Ce qui représente 72 % de la superficie du Québec, soit 1,2 million km² et 1,6 % de la population totale du Québec. Par ailleurs, il s'agit d'un espace très diversifié aux plans géographique, économique, social de même que sur le plan de la densité des populations qui y résident (villes et très petites communautés).

PARTIE 1 – LE PLAN NORD

D'entrée de jeu, il nous apparaît important de faire le point sur le Plan Nord, car la Société du Plan Nord que le gouvernement propose de créer n'existe que pour lui donner vie. De fait, l'article 4 du projet de loi n° 11 indique 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 les orientations définies par le gouvernement relatives au Plan Nord »². L'ensemble des mandats qui lui seront confiés seront donc issus des politiques et des décisions gouvernementales liées à la mise en œuvre du Plan Nord.

1.1 Qu'est-ce que le Plan Nord? Faut-il le relancer aujourd'hui?

C'est comme suit que nous avons résumé ce qu'était le Plan Nord, lors de sa première présentation en 2011 :

« Présentée au printemps 2011, la politique du Plan Nord regroupe les orientations stratégiques en matière de développement des ressources naturelles sur le territoire situé au nord du 49^e parallèle. Plus spécifiquement, ce plan vise à développer les secteurs de l'énergie, des ressources minérales, forestières et fauniques, ainsi que le domaine du récréotourisme. Il comporte également un vaste programme d'investissements publics dans les infrastructures (routes, ports, aéroports, chemins de fer, etc.). Le gouvernement s'est aussi engagé à développer une capacité énergétique accrue, propre et renouvelable provenant de l'hydroélectricité, de l'éolien et d'autres sources d'énergie renouvelable. Pour assurer la mise en œuvre de ce plan, le gouvernement du Québec entend créer une société d'État, la Société du Plan Nord. Le premier plan d'action de cette société, qui s'étendra de 2011 à 2016, comportera des investissements totalisant 1,6 milliard de dollars, dont 1,2 milliard sera consacré au développement des infrastructures et 382 millions à des mesures sociales. Au cours des cinq prochaines années, le gouvernement dotera également Investissement Québec d'une somme de 500 millions de dollars afin d'investir dans des entreprises participant au Plan Nord. Enfin, le gouvernement du Québec a annoncé son intention de protéger 50 % du territoire du Plan Nord, soit 600 000 kilomètres carrés, notamment par la création d'aires protégées, de parcs, de réserves écologiques, etc. »³

² QUÉBEC, *Projet de loi n° 11, Société du Plan Nord*, 2014, page 5.

³ FTQ, *Sortir des sentiers battus*, colloque sur les ressources naturelles et la politique énergétique, mai 2012, p. 38-39.

► **Au détriment d'autres missions essentielles?**

Au moment du dépôt du premier projet de loi sur la Société du Plan Nord⁴ en 2011, la FTQ, bien que favorable au Plan Nord, était tout de même critique du modèle de développement proposé ainsi que du type de société d'État choisi pour sa mise en œuvre. Nous faisons alors partie des voix qui s'élevaient pour questionner la rentabilité du Plan Nord et mettre en garde contre les promesses de retombées économiques miraculeuses. Le contexte actuel de coupes et d'austérité budgétaire ajoute à nos doutes. Est-il vraiment opportun de relancer le Plan Nord dès aujourd'hui, au détriment d'autres missions essentielles de l'État qui sont soumises à des coupes importantes?

► **Des retombées en dehors du territoire du Plan Nord**

Le gouvernement semble avoir compris qu'il faut limiter les projets pour les énergies renouvelables (hydraulique, éolien et autres sources), le contexte ayant là aussi grandement changé. Compte tenu des surplus d'électricité actuels et de la compétition d'autres sources d'énergie, la poursuite de tels projets appelle assurément une réflexion plus globale, que semble avoir faite le gouvernement. En effet, le seul projet piloté par Hydro-Québec présenté dans le plan budgétaire 2014-2015 est celui de Chamouchouane – Bout-de-l'île qui « consiste en une nouvelle ligne de transport d'électricité à haute tension (735 kV) de 400 kilomètres entre le poste de Chamouchouane au Saguenay et celui de Bout-de-l'Île dans la région de Montréal ». Il faut cependant comprendre que si ce projet peut servir pour « l'intégration de nouvelles sources d'approvisionnement électrique, dont le complexe de la Romaine situé au nord du 49^e parallèle »⁵, ses retombées économiques en termes d'investissements et d'emplois se situeront surtout au sud du territoire du Plan Nord. En effet, la longueur approximative des corridors par région administrative indique clairement que l'essentiel du travail se fera dans les régions de la Mauricie (145 kilomètres) et de Lanaudière (175 kilomètres)⁶.

1.2 Le secteur minier : au cœur du Plan Nord

À première vue, en 2011, le Plan Nord semblait attrayant pour ce qui est de la création d'emplois, de la revitalisation des communautés, des retombées économiques et sociales. Cependant, lorsqu'on l'a décortiqué, on a constaté qu'outre les investissements du secteur minier, les projets concrets concernant les autres domaines étaient rares. C'est toujours le cas aujourd'hui.

La FTQ estime que le Plan Nord est un modèle de développement principalement axé sur l'exploitation des ressources naturelles. Plus spécifiquement, il est un plan de

⁴ Un premier projet de loi (n° 27) a été déposé en 2011 pour créer la Société du Plan Nord. Il s'était rendu jusqu'à l'étape de l'étude détaillée à l'Assemblée nationale.

⁵ QUÉBEC, *Budget 2014-2015, Plan budgétaire*, juin 2014, p. B.85

⁶ HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE, *Ligne à 735 kV reliant le poste de la Chamouchouane au poste du Bout-de-l'Île*, automne 2011, 4 p. [En ligne] [www.hydroquebec.com/projets/pdf/chamouchouane_general.pdf].

développement minier pour les entreprises, des multinationales étrangères, et ce, sans contribution étroite des personnes qui travaillent ou qui vivent sur le territoire. Cela, à nos yeux, n'est pas un véritable plan de développement intégré du territoire nordique.

Comprenons-nous bien : la FTQ n'est pas contre le développement minier. Au contraire! Cependant, il importe de le mettre en perspective. Dans leurs meilleures années, les activités d'exploration et d'exploitation représentaient 2,5 % du PIB du Québec (aujourd'hui c'est seulement 1 %). Pour la période de 2014 à 2016, ce secteur ne versera que 301 millions de dollars en redevances⁷. Sans parler des sites orphelins dont la décontamination doit être payée par tous les contribuables québécois. Pour que le Québec sorte gagnant d'un appui au secteur minier, il importe donc de s'assurer que le Plan Nord rapporte plus que ce que le gouvernement y investit.

Dans sa mouture actuelle, le modèle de développement minier est critiquable. En l'absence d'un modèle de redevances plus contraignant et d'obligations impératives de transformation des ressources, les profits générés seront littéralement pompés hors du Québec. La FTQ souhaite que l'exploitation des ressources minières suscite suffisamment de bénéfices de manière à permettre la construction d'une société meilleure, plus égalitaire en termes de qualité de vie et de vitalité régionale, tout en étant respectueuse de l'environnement.

1.3 Un programme d'infrastructures réaliste et pertinent?

La FTQ est d'accord avec le déploiement d'infrastructures stratégiques, car elles constituent un atout essentiel au développement du Québec. Construire un pays comme le nôtre représente tout un défi; cela nécessite le plus souvent des investissements de transport importants compte tenu de la vaste dimension du territoire, du climat rigoureux et de la faible densité de population. Les infrastructures de transport sont un élément primordial pour garantir les déplacements des personnes et des biens, et pour assurer le fonctionnement et l'essor de l'économie (par l'accessibilité aux marchés pour les entreprises et au marché du travail pour la main-d'œuvre). Leur conception et leur implantation ont aussi des impacts déterminants sur l'aménagement du territoire. Et surtout, ces infrastructures doivent être conçues pour répondre aux besoins des communautés et non seulement à ceux des entreprises.

Ce n'est cependant pas ce que nous semble proposer le Plan Nord. En effet, le gouvernement s'apprêtait, et s'apprête encore aujourd'hui, à engager d'importantes sommes publiques pour des infrastructures (routes, ports, aéroports, chemins de fer, etc.) à l'usage presque exclusif des minières, sans même poser des exigences en termes de création d'emplois ou d'obligation de transformation locale afin d'ajouter de la valeur à la ressource extraite. Et ce, sans aucune garantie que ces investissements publics

⁷ QUÉBEC, *Budget 2014-2015, Plan budgétaire*, juin 2014, p. D.19. À compter de 2015-2016, la totalité des revenus miniers seront versés au Fonds des générations.

bénéficieront vraiment à l'ensemble des communautés locales et du Québec. Même si le gouvernement inscrit dans le Plan Nord des projets réclamés depuis des années par les communautés de la Côte-Nord, comme le prolongement vers l'Est de la route 138 et la réfection de la route 389, on peut douter de la pertinence d'avoir assumé à même les fonds publics le développement de la route 167 vers les Monts Otish.

Voici un autre exemple concret. En juin dernier, le gouvernement a annoncé l'injection de 20 millions de dollars pour la réalisation d'une étude de faisabilité pour un troisième lien ferroviaire entre la fosse du Labrador et Sept-Îles⁸. Pourtant, en février 2013, le CN, en partenariat avec la Caisse de dépôt et placement et six entreprises minières, a mis fin à son étude de faisabilité en argumentant que les conditions défavorables du marché minier, les coûts trop élevés du projet à cause des difficultés techniques de même que l'insuffisance des volumes de minerai ne pouvaient justifier la construction d'une nouvelle voie ferroviaire. Malgré ce constat assez éloquent, le ministre annonce qu'il faut recommencer l'analyse, car la situation actuelle « force certaines entreprises minières à déboursier d'importantes sommes en frais de transport »⁹. En effet, les deux voies ferrées existantes appartenant à des entreprises privées¹⁰, les autres compagnies doivent négocier avec elles pour y avoir accès. Dans notre système capitaliste, on peut imaginer que le monopole des premières induise des coûts élevés aux secondes. Mais est-ce vraiment le rôle du gouvernement de financer, même partiellement, et d'implanter un troisième lien ferroviaire non rentable, pour soutenir davantage de grandes multinationales comme Rio Tinto et New Millenium Iron, des entreprises qui bénéficient d'un régime fiscal et d'allocations pour le moins avantageux? Voilà bien un type d'infrastructure qui s'adresse principalement aux entreprises et qui n'est pas conçu pour répondre aux besoins des populations. Si le gouvernement juge néanmoins que ces investissements sont toujours justifiés, il faut alors les considérer comme une aide financière directe aux entreprises, ce qui appelle un autre type de réflexion.

1.4 Pour un développement durable des ressources naturelles

Le Plan Nord, pour devenir un plan de développement durable du territoire nordique, doit absolument s'inscrire dans cette perspective. Le développement durable se définit selon trois dimensions : économique, sociale et environnementale.

Le gouvernement québécois, dans la *Loi sur le développement durable* promulguée en 2006, a adopté des principes concrets visant à donner vie à un développement durable qui « s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de

⁸ ICI RADIO-CANADA, « Le gouvernement Couillard relance le Plan Nord », 4 juin 2014 [En ligne] [ici.radio-canada.ca/nouvelles/economie/2014/06/04/009-relance-plan-nord.shtml].

⁹ ARSENEAULT, Julien, « Couillard défend une étude de faisabilité pour un lien ferroviaire », *La Presse*, 30 septembre 2014 [En ligne] [affaires.lapresse.ca/economie/transports/201409/30/01-4805047-couillard-defend-une-etude-de-faisabilite-pour-un-lien-ferroviaire.php].

¹⁰ Arcelor-Mittal et Compagnie Iron Ore du Canada (IOC).

développement »¹¹. Ces seize principes sont : santé et qualité de vie; équité et solidarité sociales; protection de l'environnement; efficacité économique; participation et engagement des citoyens et des groupes qui les représentent; accès au savoir; subsidiarité; partenariat et coopération intergouvernementale; prévention; précaution; protection du patrimoine culturel; préservation de la biodiversité; respect de la capacité de support des écosystèmes; production et consommation responsables; pollueur payeur; internalisation des coûts (voir encadré). En outre, il n'est pas inutile de rappeler que, parmi les indicateurs de développement durable adoptés par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) de l'époque, on retrouve aussi le « taux d'activité » et la « qualité de l'emploi ».

Pour assurer un développement durable du territoire nordique, le Plan Nord devrait s'inscrire dans une politique qui réconcilie l'économie, le développement social et culturel tout en prenant en compte une stratégie de protection de l'environnement. Autrement dit, pour que le développement soit durable, nous croyons qu'il doit, d'abord et avant tout, répondre aux besoins des personnes de la façon la plus juste et équitable possible, dans le respect des capacités environnementales.

Le Plan Nord ne nous semble pas répondre à ces critères. Le volet social y est sous-estimé et le développement social semble plus influencé par les besoins des entreprises que par ceux des communautés. Déjà en 2011, nous constatons que le gouvernement sous-estimait les dépenses supplémentaires occasionnées par le développement d'une région quasi dépourvue d'infrastructures de santé, d'éducation, de logement, de services sociaux ou municipaux. L'exemple de la situation des villes de Fermont et de Havre-Saint-Pierre est ici patent. Que ce soit le travail minier en expansion ou le développement d'un complexe hydroélectrique (sur la rivière Romaine), chaque communauté a fait face aux mêmes problèmes : difficulté d'accès et coût élevé des logements; manque d'infrastructures de santé, de garderie et d'éducation; coûts supplémentaires des services municipaux alors qu'une main-d'œuvre en navettage¹² les utilise sans participer à leur financement; augmentations de problèmes sociaux.

Enfin, la FTQ croit qu'il est essentiel que le gouvernement analyse l'impact du Plan Nord sur les conditions de vie et de travail des femmes, qui nous apparaissent comme étant les grandes oubliées, comme le soulignait la *Gazette des femmes* en avril 2012, que ce soit sur le marché du travail (salaire encore plus inéquitable; absence de places en garderie), en matière de logement (les logements étant fournis par les employeurs qui embauchent surtout des hommes, le coût des autres logements est très élevé) ou de violences sexuelles (harcèlement, agressions, prostitution, toxicomanie), souvent en hausse dans les milieux où une main-d'œuvre occasionnelle presque exclusivement masculine arrive en grand nombre. Qui plus est, les groupes de femmes n'ont pas été consultés, y compris

¹¹ MDDEP, *Loi sur le développement durable*, Document synthèse, 2006, page 3.

¹² FTQ, *Sortir des sentiers battus*, colloque sur les ressources naturelles et la politique énergétique, mai 2012, p. 66-71. La FTQ a analysé les effets du navettage, une pratique importante dans l'industrie minière et dans le territoire nordique.

les groupes de femmes autochtones¹³. Le Conseil du statut de la femme a d'ailleurs émis un avis en 2012 où sont présentées quatorze recommandations visant un développement nordique égalitaire¹⁴. Nous ne croyons pas que le Plan Nord « bonifié » présenté en juin dernier ait tenu compte de ces recommandations ou de l'ensemble des problématiques sociales qui lui ont été présentées.

Loi sur le développement durable Principes et stratégies de développement durable

« 6. Afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte dans le cadre de ses différentes actions l'ensemble des principes suivants:

« a) "*santé et qualité de vie*": les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature;

« b) "*équité et solidarité sociales*": les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales;

« c) "*protection de l'environnement*": pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;

« d) "*efficacité économique*": l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement;

« e) "*participation et engagement*": la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique;

« f) "*accès au savoir*": les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable;

¹³ FTQ, *Sortir des sentiers battus*, colloque sur les ressources naturelles et la politique énergétique, mai 2012, p. 70. On y trouve un texte qui résume l'article suivant : DANSEREAU, Suzanne, « Les oubliées du Plan Nord », *La Gazette des femmes*, le 10 avril 2012, 6 p. [En ligne] [www.gazettedesfemmes.ca/5944/les-oubliees-du-plan-nord].

¹⁴ CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, *Les femmes et le Plan Nord : pour un développement nordique égalitaire*, 2012, 74 p. [En ligne] [www.csf.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/avis-les-femmes-et-le-plan-nord-pour-un-developpement-nordique-egalitaire.pdf].

« **g**) "*subsidiarité*": les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés;

« **h**) "*partenariat et coopération intergouvernementale*": les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci;

« **i**) "*prévention*": en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source;

« **j**) "*précaution*": lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement;

« **k**) "*protection du patrimoine culturel*": le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. Il importe d'assurer son identification, sa protection et sa mise en valeur, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent;

« **l**) "*préservation de la biodiversité*": la diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens;

« **m**) "*respect de la capacité de support des écosystèmes*": les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité;

« **n**) "*production et consommation responsables*": des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficiente, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources;

« **o**) "*pollueur payeur*": les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci;

« **p**) "*internalisation des coûts*": la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale. »

Recommandations

Il importe de s'assurer que le Plan Nord soit synonyme de retombées sociales et économiques, de même que d'améliorations des conditions de vie des communautés autochtones, des populations de la Baie-James, du Nord-du-Québec, de la Côte-Nord, de l'Abitibi-Témiscamingue et du Saguenay-Lac-St-Jean et de l'ensemble des Québécois et des Québécoises.

Pour ce faire, la FTQ demande que le gouvernement se dote d'une nouvelle vision globale pour le développement du territoire nordique du Québec qui mette en application les principes de développement durable présents dans la *Loi sur le développement durable* de 2006. Ces principes devraient aussi être inscrits dans la *Loi de la Société du Plan Nord*.

La FTQ estime que le Plan Nord, comme toute politique gouvernementale, doit être évalué périodiquement. Nous demandons que le gouvernement établisse un premier bilan pour s'assurer notamment que les mesures actuelles répondent avant tout aux besoins des communautés et non seulement à ceux des entreprises minières. Dans la réalisation de ce bilan, nous réclamons qu'il mette à contribution la Table des partenaires et la Table des partenaires autochtones qui le conseillent depuis le début.

PARTIE 2 – LA SOCIÉTÉ DU PLAN NORD

La lecture du projet de loi nous laisse perplexes quant au rayon d'action de la future Société. À l'instar de toutes les sociétés d'État du Québec, la Société du Plan Nord sera une compagnie à fonds social¹⁵. Cependant, elle ne répond pas aux critères habituels, car elle ne sera pas strictement de nature commerciale (ex. : Société des alcools du Québec) ou financière (ex. : Investissement Québec), ni de nature sectorielle ou industrielle (ex. : Hydro-Québec). En fait, la société proposée est un hybride des trois, tout en étant unique en son genre.

2.1 Une mission qui embrasse (trop) large?

Sous la responsabilité du ministre de l'Environnement et des Ressources naturelles, la Société devra voir à la mise en œuvre globale des orientations concernant le Plan Nord, en la coordonnant et en y contribuant financièrement ou de toute autre manière. La Société doit se doter de plans stratégiques et les faire approuver par le gouvernement. Comme les autres sociétés d'État, elle devra verser des dividendes au gouvernement.

Elle semble être bâtie comme une entreprise à but lucratif, car elle pourra faire construire et financer des infrastructures de transport, les exploiter ainsi que récolter et administrer les tarifs imposés aux usagers privés (par exemple, les entreprises minières). Il est spécifié dans le projet de loi que la Société peut agir à titre de transporteur ferroviaire, seule ou en partenariat.

Mais l'élément le plus problématique de ce projet de loi est que le gouvernement donne à la Société du Plan Nord la capacité d'intervenir auprès de plusieurs ministères¹⁶, sans préciser les modalités de ces interventions et du règlement des litiges, s'il y en a. L'article 8 prévoit que, à la demande de la Société, les ministères devront l'informer des projets localisés sur le territoire du Plan Nord. Notre compréhension est que, dans son plan stratégique qui inclura ses priorités et ses objectifs, la Société du Plan Nord pourra initier ou appuyer un certain nombre de projets des partenaires qu'elle financera, mais ces projets devront cependant être réalisés par les ministères. Le cas échéant, elle assumera la coordination des actions relevant de différents ministères par le biais d'ententes :

¹⁵ QUÉBEC, *Projet de loi n° 11, Société du Plan Nord*, 2014, article 1, page 5. Il s'agit d'une entreprise publique, dont l'unique actionnaire est l'État. Le gouvernement cède le contrôle de certains actifs à la société en échange d'actions, qui sont des unités de parts sociales. Par exemple, si le gouvernement transfère à la société un bâtiment d'une valeur de 350 000 \$, celle-ci lui remettra en échange 350 actions du fonds social. Sur ces actions, le gouvernement percevra un dividende qu'il aura déterminé au préalable.

¹⁶ Notamment emploi et solidarité sociale, enseignement supérieur, culture et communications, santé et services sociaux, affaires municipales, ressources naturelles, transport, développement durable, etc.

« Lorsqu'elle octroie des sommes affectées aux activités d'un ministère, la Société conclut avec le ministre concerné une entente qui en prévoit l'affectation. [...] Le ministre concerné est responsable devant l'Assemblée nationale des obligations qui lui incombent en vertu de cette entente. »¹⁷

On a la nette impression que la Société agira à titre d'administration territoriale, un « ministère du Nord » en quelque sorte, qui pourra, par exemple, demander la réalisation de projets spécifiques auprès des différents ministères lesquels perdront peut-être une partie de leur capacité à mettre en œuvre leurs propres priorités, leur budget étant de plus en plus étriqué par les coupes à venir. En effet, est-ce que les ministères pourront refuser de signer une entente qui ne correspond pas à leurs priorités si la Société détient le financement nécessaire? Ou est-ce que la Société aura préséance sur les ministères? Le projet de loi n'est pas clair à ce sujet.

2.2 Guichet unique : chevauchements et risques de conflits

Le ministre indique que la Société du Plan Nord sera le guichet unique auquel pourront s'adresser les différents partenaires privés, les conférences régionales des élus (CRÉ), les municipalités régionales de comté (MRC), les municipalités, les élus impliqués dans le développement du territoire nordique lesquels, semble-t-il, le réclament depuis longtemps.

Or, comment le gouvernement peut-il affirmer que la Société du Plan Nord est l'unique interlocuteur alors que la Société de développement de la Baie-James (SDBJ) est présente sur le même territoire? Ce chevauchement n'est pas le seul. En effet, il y a chevauchement avec d'autres administrations publiques locales, supralocales ou régionales : MRC, CRÉ, municipalités non-autochtones, mais aussi les villages régis par l'Administration régionale Kativik, le Gouvernement régional Baie-James – Eeyou Istchee et les antennes régionales sectorielles des ministères.

Il existe donc un potentiel important de chevauchements et d'incohérences dans la mise en œuvre des politiques nordiques, des plans de développement économique, d'aménagement du territoire, mais aussi de développement social en santé, services sociaux, éducation, garderies, etc. Si le gouvernement souhaite que la Société embrasse tous ces domaines de façon transversale, il faudrait le préciser plus clairement dans le projet de loi, prévoir des arrimages entre les administrations publiques ainsi que des mécanismes de résolution des conflits qui pourraient résulter de tels chevauchements.

¹⁷ QUÉBEC, *Projet de loi n° 11, Société du Plan Nord*, 2014, articles 20 et 21, p. 8-9.

L'organisation municipale du territoire nordique : un foisonnement de structures

Les municipalités locales :

- ▶ 32 municipalités non-autochtones
- ▶ 15 villages nordiques inuits
- ▶ 9 villages cris et 1 communauté naskapie
- ▶ 6 communautés innues

Les organisations supralocales :

- ▶ Les **municipalités régionales de comté (MRC)** : regroupe des municipalités de différentes tailles; assument notamment l'aménagement du territoire et l'urbanisme.
- ▶ **L'Administration régionale Kativik**: englobe toute la population située au nord du 55° parallèle et comprend 15 villages et la communauté naskapie; possède plusieurs pouvoirs, dont la police, le transport, les communications ainsi que la formation et l'utilisation de la main-d'œuvre.
- ▶ **Le Gouvernement régional Baie-James – Eeyou Istchee** : une structure de 22 élus partagée en parts égales entre les Cris et les Jamésiens et qui exerce les compétences, fonctions et pouvoirs conférés à une municipalité locale, une municipalité régionale de comté (MRC), une conférence régionale des élus (CRÉ), et une commission régionale sur les ressources naturelles.

Organisation régionale

- ▶ **Conférence régionale des élus (CRÉ)** : composées d'élus municipaux, préfets et maires, et des représentants de divers secteurs socio-économiques; interlocuteur privilégié en matière de développement régional.

Source : QUÉBEC, *Divisions administratives*, portail du gouvernement du Québec [En ligne] [www.gouv.qc.ca/portail/quebec/pgs/commun/portrait/divisions-administratives/?lang=fr].

Recommandation

La FTQ s'interroge sur le bien-fondé d'accorder à la Société du Plan Nord des pouvoirs aussi étendus et s'en inquiète. Que le ministre persévère ou non dans cette voie, il importe de clarifier les responsabilités de chaque administration publique afin d'éviter les chevauchements de responsabilités et de prévoir des mécanismes d'arbitrage en cas de mésententes ou de conflits.

2.3 Recherche et développement et maximisation des retombées économiques : des plus!

Il est satisfaisant de constater que certains éléments peu explicites dans le Plan Nord, comme la recherche et développement¹⁸ ou la maximisation des retombées économiques¹⁹, sont présents dans la mission de cette société d'État. La FTQ souhaiterait cependant que des obligations formelles en découlent pour les entreprises.

► Recherche et développement

La Société pourra contribuer ou réaliser elle-même des activités de recherche et développement (R&D) spécifiques au territoire nordique. Nous considérons tout à fait pertinent, en effet, que la Société soit responsable d'activités de recherche. Il est important d'acquérir de nouvelles connaissances et de bonifier les savoirs scientifiques.

La FTQ accueille aussi favorablement la création récente de l'Institut nordique du Québec visant à améliorer les connaissances gouvernementales du territoire nordique, en mettant à contribution trois grandes institutions universitaires (Laval, McGill et Institut national de recherche scientifique – INRS)²⁰. Toutefois, il aurait été souhaitable que le gouvernement mette à contribution les institutions universitaires régionales comme l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue et l'Université du Québec à Chicoutimi lesquelles possèdent les expertises dans les secteurs des mines, de la forêt boréale et du génie dans ces deux domaines.

Ce centre « aura comme mandats d'alimenter la réflexion scientifique sur le développement durable du Nord québécois et de stimuler l'innovation et la création de richesse »²¹. Nous saluons le fait que l'Institut nordique du Québec regroupera notamment des chercheurs en sciences naturelles, en sciences sociales et en sciences de la santé lesquels assureront une compréhension rigoureuse du développement durable du territoire nordique québécois. Cependant, il manque un volet fondamental : l'environnement.

Il faut également s'assurer qu'il n'y ait pas de dédoublements coûteux entre la Société qui a un mandat de recherche appliquée et l'Institut nordique du Québec, dont la mission est de mener des recherches plus fondamentales.

► Maximisation des retombées économiques et transformation des ressources

Quant à la maximisation des retombées économiques, la FTQ estime qu'elle doit être une obligation générale clairement mentionnée dans le mandat de la Société du Plan Nord,

¹⁸ *Ibid*, article 5, 4^e alinéa, p. 6

¹⁹ *Ibid*, article 5, 5^e alinéa, p. 6

²⁰ RICHER, Jocelyne, « Plan Nord : Québec crée un institut de recherche nordique », *La Presse*, 15 octobre 2014 [En ligne] [www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201410/15/01-4809408-plan-nord-quebec-cree-un-institut-de-recherche-nordique.php].

²¹ QUÉBEC, *Budget 2014-2015, Plan budgétaire*, page B.80.

qui viserait à assurer la transformation des ressources naturelles au Québec, ainsi que l'utilisation de la main-d'œuvre locale et des fournisseurs locaux et régionaux. Tout projet devrait être accompagné d'une étude de maximisation des retombées économiques et d'opportunité de transformation au Québec, un peu à la manière de ce qui est prévu dans l'actuelle Loi sur les mines, mais en rendant ces études obligatoires²². Si des études de cette nature existent déjà, il est impératif que la Société s'en approprie les contenus et les intègre dans son plan stratégique.

Tout investissement devrait aussi être conditionnel à des mesures précises de transformation, si cela s'applique, et d'utilisation de la main-d'œuvre locale et des fournisseurs locaux et régionaux.

La FTQ considère essentiel de miser sur les activités de valorisation et de transformation des ressources naturelles, car elles recèlent un potentiel économique énorme. En effet, elles font émerger de nouvelles activités ou de nouveaux secteurs industriels créateurs de valeur ajoutée, de même que des emplois de qualité, notamment dans le secteur manufacturier. Ces emplois de qualité permettent de dynamiser les régions et ont un impact plus durable sur la prospérité du Québec. Ces effets structurants sur le tissu industriel du territoire nordique seront générateurs de retombées économiques plus substantielles. Comme les ressources naturelles nous appartiennent, la FTQ demande que le gouvernement assume son rôle de défenseur des intérêts collectifs, en exigeant que l'exploitation des ressources soit accompagnée d'une transformation. À ce titre, nous croyons que l'aide gouvernementale pourrait être soumise à des conditions, notamment sur des exigences de transformation ou sur le maintien et la création d'un nombre assez substantiel d'emplois de qualité, et à une obligation de remboursement en cas de non-respect dans une période déterminée à l'avance.

Dans la perspective où il est souhaitable que la main-d'œuvre locale et les entreprises locales et régionales québécoises puissent être les premières à bénéficier des retombées du Plan Nord, la FTQ salue la mise en place du Bureau de commercialisation dont la mission sera de faire connaître aux entreprises québécoises les besoins en fournitures et en équipements demandés par les donneurs d'ouvrage présents sur le territoire nordique²³. Toutefois, rien dans le Plan Nord ni dans le mandat de la Société n'oblige les entreprises à utiliser la main-d'œuvre locale, à faire appel aux fournisseurs locaux... bref, à développer ici pour et avec les gens d'ici.

²² QUÉBEC, *Loi sur les mines*, chapitre M-13.1, divers articles. L'article 101.0.2 énonce que « le gouvernement peut, pour des motifs raisonnables et au moment de la conclusion du bail, exiger la maximisation des retombées économiques en territoire québécois de l'exploitation des ressources minérales autorisées en vertu du bail ». Aussi, les entreprises minières doivent réaliser une étude d'opportunité économique et de marché pour la transformation des ressources minérales au Québec lors de l'émission d'un bail (article 101), d'un renouvellement minier (article 104) ou avant l'obtention d'un bail minier d'exploitation dans le cas d'une concession minière (118.1). Les soulignés sont de la FTQ.

²³ QUÉBEC, *Projet de loi n° 11, Société du Plan Nord*, 2014, article 6 p. 6.

Recommandations

À l'instar des exigences présentes dans la Loi sur les mines, la FTQ demande au ministre d'exiger des études de maximisation des retombées économiques et d'opportunité de transformation au Québec. En outre, nous lui demandons d'examiner la possibilité d'introduire, pour certaines filières, un quota minimum de transformation ou de valorisation de la matière brute.

La FTQ recommande au ministre d'instaurer un principe de proximité, c'est-à-dire de maximiser les activités locales pour répondre aux besoins locaux. Des dispositions dans le projet de loi devraient être formulées de manière à obliger les donneurs d'ouvrage à prioriser les entreprises locales et régionales, de même que l'emploi d'une main-d'œuvre locale. Par exemple, la Société du Plan Nord pourrait demander à ses partenaires privés qu'un certain pourcentage de la main-d'œuvre provienne du territoire nordique ou que des contrats soient accordés à des entreprises locales ou régionales.

2.3 Gouvernance: manque de représentativité

► Conseil d'administration: des améliorations

Le projet de loi n° 11 prévoit que la Société du Plan Nord sera dirigée par un conseil d'administration composé de 9 à 15 membres (incluant le président et le président-directeur général) nommés par le gouvernement. La majorité des membres doivent avoir le statut « d'administrateur indépendant » afin d'éviter des conflits d'intérêts. Selon l'article 29, 3^e alinéa, « le gouvernement nomme les membres du conseil d'administration, autres que le président du conseil et le président-directeur général, en tenant compte des profils de compétence et d'expérience approuvés par le conseil, de leur intérêt pour le milieu nordique et de leur connaissance de celui-ci »²⁴.

Nous croyons que le gouvernement se garde une trop grande marge de manœuvre pour ce qui est de la composition du CA, ce qui nous laisse avec de nombreuses questions. Quels critères seront retenus pour nommer les non indépendants? Une personne travaillant pour une entreprise ou un regroupement d'entreprises, minières par exemple, fera-t-elle partie des non indépendants ou des indépendants? Considérant que, dans sa mouture actuelle, la Société du Plan Nord s'apparente à un « ministère territorial », comment peut-elle mettre en valeur de façon responsable et durable les ressources naturelles du territoire si elle fait abstraction des représentants des régions, des Premières nations et des communautés concernées? Les profils recherchés pour les administrateurs indépendants ne doivent-ils pas dépasser cette base minimale de l'intérêt et de la connaissance du milieu nordique?

²⁴ QUÉBEC, *Projet de loi n° 11, Société du Plan Nord*, 2014, p. 10.

Nous aurions souhaité que le projet de loi propose une composition plus précise du CA, comme ce que l'on retrouve dans d'autres lois. À défaut, la FTQ fait sa propre proposition qui est de toute évidence perfectible, mais qui a l'avantage de mettre sur la table des éléments essentiels. C'est sur la base d'un conseil d'administration de 15 personnes que nous émettons notre hypothèse fondée sur la prémisse suivante. Il nous semble inconcevable de reléguer les représentants de l'organisation actuelle du territoire dans l'Assemblée des partenaires, tout comme de ne pas tenir compte d'une expertise diversifiée de tous les volets du développement durable pour les administrateurs indépendants. Enfin, nous demandons au gouvernement de s'assurer d'une nécessaire représentativité des femmes, mais aussi à l'Assemblée des partenaires.

Notre proposition est donc la suivante :

- 1 président-directeur général
- 6 personnes issues de l'organisation municipale du territoire nordique : 3 pour les structures autochtones (Administration régionale Kativik; Gouvernement régional Baie-James – Eeyou Istchee; et communautés innues); 3 pour les structures non-autochtones (municipalités, MRC ou CRÉ)
- 8 administrateurs indépendants qui, en plus d'un intérêt et de connaissances du milieu nordique, doivent être représentatifs des différentes composantes du développement durable, soit économique, sociale et environnementale

► Assemblée des partenaires

Avant même le lancement du Plan Nord en 2011, le gouvernement a mis sur pied deux structures consultatives : la Table des partenaires²⁵ et la Table des partenaires autochtones²⁶. Cela a permis d'initier des pourparlers entre les partenaires qui, dans le cadre des travaux préalables, ont pu émettre leurs préoccupations en matière de développement du nord du Québec. Cette démarche s'inscrivait dans un exercice d'acceptabilité sociale. Quatre ans plus tard, un bilan des activités de ces tables est à faire et à partager.

La FTQ adhère à une telle démarche et estime qu'il est essentiel de tenir des consultations en amont. La consultation doit permettre d'informer la population et les parties intéressées sur les enjeux soulevés. Mais ce partage d'information doit se poursuivre une fois le Plan Nord démarré et aussi longtemps qu'il durera, car le processus doit s'appliquer à chacun des projets que la Société mettra de l'avant.

²⁵ Présents à cette table : des CRÉ (5), des groupes environnementaux (2), des secteurs d'activité (bioalimentaire, tourisme, mines, forêt), des organismes gouvernementaux en éducation, logement, transport et main-d'œuvre, et des représentants de quatre Nations (Grand Conseil des Cris, Chef de Nutakuan, Chef de Mashteuiatsh, Chef des Naskapis) et Hydro-Québec. Information en date de novembre 2011.

²⁶ Regroupant des représentants des nations crie, innue, inuite et naskapie.

Par ailleurs, le projet de loi n° 11 propose d'établir une Assemblée des partenaires « laquelle a pour fonction de donner son avis sur toute question que le ministre ou la Société lui soumet relativement à la mission et aux activités de cette dernière »²⁷. La composition de cette assemblée ne nous semble pas suffisamment représentative des forces régionales en action sur le territoire. En effet, l'article 51 énonce que « la Société nomme les membres de l'Assemblée des partenaires de manière à ce qu'elle soit représentative des communautés locales et autochtones des territoires du Nunavik, de la Baie-James – Eeyou Istchee, de la Côte-Nord et du nord du Saguenay–Lac-Saint-Jean ainsi que des principaux secteurs d'activité concernés »²⁸. Nous avons déjà souligné l'importance que des représentants de ces communautés soient présents au CA de la Société du Plan Nord. Nous croyons que le choix des organismes membres de l'Assemblée des partenaires doit plutôt se faire en fonction des diverses préoccupations pour un développement durable : économiques, communautaires, environnementales, sociales y compris celles qui concernent la main-d'œuvre et le marché du travail. La Société pourrait choisir les organismes représentatifs après consultation du milieu, en laissant à ces groupes le soin de choisir la personne qui les représentera. La FTQ considère que des représentants syndicaux devraient participer activement à cette Assemblée des partenaires.

²⁷ QUÉBEC, *Projet de loi n° 11, Société du Plan Nord*, 2014, pp. 13-14.

²⁸ *Ibid*, p. 13.

Recommandations

La FTQ demande au ministre que les profils des administrateurs, tant indépendants et non indépendants, soient davantage précisés; outre de bonnes connaissances du milieu nordique québécois, les administrateurs doivent être aussi représentatifs du territoire dans ses dimensions politiques, économiques, sociales et environnementales. À l'exemple de ce qui se fait à la Société de la Baie James où un représentant de la nation cri siège sur le conseil d'administration, la FTQ demande au ministre de nommer, au sein du conseil d'administration, des élus (CRÉ, MRC ou municipalités) ainsi que des représentants du Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James, des Conseils de bande, des communautés inuites et d'autres communautés autochtones.

Quant à l'Assemblée des partenaires, la FTQ estime que le ministre doit inviter des représentants de tous horizons de manière à s'assurer que les préoccupations économiques, communautaires, environnementales, sociales soient prises en compte et puissent s'exprimer librement. Le ministre devrait, d'ailleurs, soumettre à la consultation la composition de cette Assemblée des partenaires. Enfin, nous encourageons le ministre à effectuer un bilan des travaux des deux tables existantes de manière à en tirer des enseignements utiles à la constitution et aux futurs travaux de l'Assemblée des partenaires.

Au même titre que nous considérons crucial d'impliquer des gens qui possèdent de bonnes connaissances du milieu nordique québécois, la FTQ estime que le siège social de la Société devrait se situer dans le territoire couvert par le Plan Nord.

LC-DS/yh
Sepb-574
24-10-2014