



**Confédération
des syndicats nationaux**

Commentaires de la CSN
sur le projet de loi n° 27,
Loi sur la Société du Plan Nord
présentés à la
Commission de l'agriculture, des pêcheries,
de l'énergie et des ressources naturelles

Montréal, le 1^{er} décembre 2011

Confédération des syndicats nationaux (CSN)
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Téléphone : 514 598-2271
Télécopieur : 514 598-2052
Site web : www.csn.qc.ca

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale qui regroupe plus de 2100 syndicats représentant plus de 300 000 membres répartis principalement sur le territoire québécois. Nos membres sont regroupés sur une base professionnelle et régionale. La CSN œuvre pour une société solidaire, démocratique, juste, équitable et, à ce titre, elle s'engage dans plusieurs débats qui animent la société québécoise.

Tout d'abord, nous déplorons l'absence de consultation publique dans le cadre de l'adoption du projet de loi n° 27 (ci-après le « projet de loi »). Il soulève d'importants enjeux sur lesquels la population québécoise devrait être consultée. Il n'existe aucun impératif social ou économique qui justifie la création précipitée de cette société d'État.

De plus, comme nous le soulignons dans notre mémoire¹ déposé dans le cadre de la consultation sur l'objectif de protection de 50 % du territoire du Plan Nord, nous considérons que le gouvernement devrait entreprendre une réelle consultation sur tous les aspects de ce plan, afin de définir une stratégie consensuelle et globale quant à l'exploitation des ressources naturelles du Québec, leur mise en valeur ainsi que le rôle des divers acteurs.

Par ailleurs, nous vous soumettons, par le présent document, nos remarques sur trois aspects du projet de loi pour lesquels nous croyons opportun d'intervenir :

- La mission et les pouvoirs de la Société du Plan Nord;
- Les filiales de la Société du Plan Nord;
- L'organisation et le fonctionnement de la Société du Plan Nord.

La mission et les pouvoirs de la Société du Plan Nord

La Société du Plan Nord (ci-après la « Société ») aura pour mission 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 »².

L'analyse du projet de loi nous permet de constater que la mission de la Société ne se compare à celle d'aucune autre société d'État. Elle est pourvue de pouvoirs importants qui s'entremêlent de façon troublante avec ceux des élus et des ministères concernés sur tout un territoire.

¹ CSN, Pour un développement durable du Nord québécois, novembre 2011, 11 pages.

² Article 4.

Une société d'État est généralement créée pour accomplir certains objectifs économiques de façon indépendante de l'État³ :

« L'entreprise publique doit être distinguée de tout autre organisme public par le fait qu'elle est essentiellement affectée à une tâche économique d'exploitation, de production de biens et/ou services, et par extension de gestion commerciale, industrielle ou financière. Les motifs de création de l'entreprise publique comme entité juridique distincte au sein de l'Administration sont de trois ordres; tout d'abord, il y a cette volonté de l'État, intervenant dans des activités normalement réservées à l'entreprise privée, de s'aligner sur le style et la démarche de l'entreprise privée, bref d'adopter le « businessman's approach ». À cela il faut ajouter un désir de dépolitisation en restreignant au minimum le contrôle gouvernemental. Enfin, dans de nombreux cas, les impératifs d'une spécialisation technique et scientifique seront plus facilement atteints si l'activité poursuivie n'est pas astreinte au rouage normal de l'Administration générale. Et nous pourrions même ajouter un quatrième motif, qui est un peu le corollaire des trois premiers, soit le souci de la concurrence des entreprises privées lorsque certaines opèrent dans le même secteur; c'est le cas des entreprises publiques opérant dans le domaine des transports ou des télécommunications. »

Ainsi, le champ d'action des sociétés d'État québécoises est généralement bien délimité, ce qui ne nous apparaît pas du tout être le cas pour la Société du Plan Nord.

Mentionnons, à titre d'exemple, la mission et les pouvoirs de la Société de développement de la Baie-James⁴. Les moyens dont dispose la SDBJ pour remplir son mandat nous semblent circonscrits autour du seul développement économique et des ressources naturelles du territoire de la Baie-James, et ce, sous réserve des compétences municipales. Les pouvoirs de la SDBJ 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 plans quinquennaux du gouvernement.

Les activités et pouvoirs de la Société sont décrits à l'article 5 du projet de loi en des termes qui nous apparaissent très larges et permettent d'exécuter « tout autre mandat que lui confie le gouvernement ». Elle aura aussi comme pouvoir celui « d'accompagner et appuyer les communautés locales et autochtones dans leurs projets de développement communautaire, social et économique »⁵. La Société pourra contribuer de façon significative aux activités des différents ministères, que ce soit en santé, en éducation ou pour contribuer à l'établissement de logements sociaux. Aussi, les mesures mises de l'avant par la Société devront faire l'objet d'une entente avec les ministères concernés. Si les termes du projet de loi et du budget 2011-2012 sont ambigus quant à la provenance des sommes qui devront être investies afin que la

³ Voir notamment : Patrice GARANT, *Droit administratif*, 6e 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.

Société puisse accomplir la mission qui lui est dévolue, seul le ministère demeure « responsable devant l'Assemblée nationale des obligations qui lui incombent en vertu de cette entente »⁶. 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.

La Société pourra aussi « contribuer (...) de toute manière aux initiatives contenues aux plans quinquennaux ». Nous soumettons qu'il y aurait à tout le moins lieu que soit précisé la portée véritable que le gouvernement entend donner à cette disposition en indiquant notamment quels sont les gestes inclus à « de toute manière ».

En vertu du projet de loi, le mandat, et incidemment le pouvoir discrétionnaire de la Société, sont encadrés par un plan quinquennal. On constate, qu'en vertu de ce document et du Plan budgétaire 2011-2012, la Société sera appelée à investir et à s'impliquer dans le développement des infrastructures nécessaires pour répondre aux éventuels besoins sociaux et communautaires sur le Territoire du Nord. Il est difficile de voir, à la lecture des documents pertinents, où se situe l'objectif du législateur quant à l'implication de la Société à cet égard. Agira-t-elle uniquement pour coordonner les projets sociaux et communautaires sur le territoire ou aura-t-elle une participation accrue à la réalisation même de ces projets relevant des différents ministères?

L'absence de balises claires quant aux interventions de la Société au plan 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 compter des élu-es sur son conseil d'administration⁷.

Si nous appuyons le besoin de faire le développement « intégré et cohérent du territoire du Plan Nord »⁸, tel que le stipule le projet de loi à son article 4, nous croyons qu'il comporte un risque, qui mérite d'être soulevé, 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 %.

⁶ Articles 17 à 19.

⁷ Article 26

⁸ Nous vous référons aussi aux propos du ministre Clément Gignac contenus au Journal des débats du 20 octobre 2011 : « Beaucoup de travail nous attend, c'est pourquoi nous parlons d'un chantier d'une génération. Seule une organisation ayant une vision horizontale de l'ensemble du développement en cours sera en mesure de coordonner ces projets ».

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 nationale⁹.

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 21 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 tiers¹⁰.

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. D'autre part, seuls les états financiers et le rapport d'activités de la Société doivent être annuellement transmis au ministre. Selon notre compréhension du projet de loi, ce n'est qu'à la demande de ce dernier que la Société doit transférer l'information concernant ses filiales.

Ces filiales nuisent à la transparence des activités de la Société et permettent 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 aussi de politiques publiques. Dans sa facture actuelle, ce projet de loi nous semble être une porte ouverte aux partenariats public-privé et permettra au secteur privé de prendre le contrôle d'enjeux publics.

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-Québec¹¹.

Ces filiales devraient aussi avoir l'obligation annuelle de déclarer leurs activités et leur rapport financier¹² tout comme de se conformer aux règles de transparence dans l'adjudication de leurs contrats¹³.

⁹ Article 25.

¹⁰ Articles 20 à 24.

¹¹ Loi sur Hydro-Québec, L.R.Q., chapitre H-5, article 1.

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

Quant à la constitution et la composition de l'administration de la Société, le véritable problème semble être que cette Société pourra effectuer des investissements publics importants sans que des représentants élus ne soient administrateurs. La Société pourrait donc être appelée à jouer un rôle accru dans le développement des régions, des écoles, des routes et des hôpitaux, sans être toutefois un palier de gouvernement; le tout, avec l'intervention de filiales détenues partiellement par des intérêts privés.

Ceci étant, le projet de loi prévoit la constitution d'un conseil d'administration de quinze membres dont seulement huit doivent être indépendants. Nous suggérons plutôt que ce soit les deux tiers du conseil d'administration qui soient indépendants, et ce, en conformité avec la Loi sur la gouvernance de société d'État.

Nous soumettons aussi que l'article 34 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 États, 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 résidents 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 local, de la société civile et du monde syndical.

¹² Modifier les articles 56 à 60 du projet de loi pour prévoir que les filiales ont les mêmes obligations que la Société.

¹³ Modifier l'article 10 du projet de loi pour y indiquer que la Société et ses filiales sont des organismes publics visés par la *Loi sur les contrats des organismes publics*, L.R.Q., chapitre C-65-1.

Conclusion

La création de la Société du Plan Nord, à titre de société d'État et tel que le suggère le projet de loi n° 27, soulève de nombreux questionnements. Les termes ambigus de la loi et les vastes pouvoirs que lui confère le législateur méritent d'être précisés.

Le paradigme dans lequel s'inscrit cette Société nous apparaît ouvrir la porte à la création de projets qui seront exploités avec des partenaires privés. 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 de permettre la prise de contrôle d'infrastructures par ceux-ci.

Évidemment, ce projet de loi traduit la vision gouvernementale du développement des territoires nordiques. Les élus responsables de cette vision affirment que le Plan Nord a bénéficié des apports de divers acteurs consultés au cours des deux dernières années, mais les nombreuses critiques et suggestions qui ont fusé depuis quelques mois signifient plutôt que ce projet devrait être bonifié afin que les populations québécoises et autochtones puissent retirer davantage de bénéfices de l'exploitation des ressources naturelles, tout en protégeant réellement l'environnement. Les diverses interventions nous indiquent donc qu'un consensus plus large mériterait d'être atteint, un consensus qui nous semble nécessaire pour que l'on puisse considérer le Plan Nord comme un projet de société.

Recommandations

1. Préciser les informations qui doivent être contenues dans le Plan quinquennal afin de s'assurer que le gouvernement crée les politiques et que la Société du Plan Nord les applique et les coordonne.
2. Définir de façon plus détaillée les pouvoirs contenus à l'article 5 du projet de loi n° 27.
3. S'assurer que la Société du Plan Nord ne s'ingèrera d'aucune manière dans les champs de compétences dévolues aux ministères, ni dans les pouvoirs des élus locaux du Nord québécois.
4. Indiquer les seuils de cession d'actifs pour lesquels est requise l'approbation gouvernementale.
5. Indiquer que seules des filiales détenues en propriété exclusive puissent se voir octroyer ou déléguer des pouvoirs de la Société.
6. Exiger des filiales qu'elles soumettent annuellement un rapport de leurs activités et de leurs états financiers.
7. Préciser que les filiales sont des organismes publics au sens de la Loi sur les contrats des organismes publics.
8. Interdire que la cession d'actifs ne se fasse 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.
9. Exiger que tous les administrateurs soient résidents et domiciliés au Québec.
10. Exiger que les deux tiers des membres du conseil d'administration soient indépendants.
11. Exiger notamment la présence d'au moins un représentant des Premières Nations, un élu local, de la société civile et du monde syndical.
12. Rayer l'article 34 du projet de loi n° 27.