



National Library  
of Canada

Bibliothèque nationale  
du Canada

Canadian Theses Service

Service des thèses canadiennes

Ottawa, Canada  
K1A 0N4

## NOTICE

The quality of this microform is heavily dependent upon the quality of the original thesis submitted for microfilming. Every effort has been made to ensure the highest quality of reproduction possible.

If pages are missing, contact the university which granted the degree.

Some pages may have indistinct print especially if the original pages were typed with a poor typewriter ribbon or if the university sent us an inferior photocopy.

Reproduction in full or in part of this microform is governed by the Canadian Copyright Act, R.S.C. 1970, c. C-30, and subsequent amendments.

## AVIS

La qualité de cette microforme dépend grandement de la qualité de la thèse soumise au microfilmage. Nous avons tout fait pour assurer une qualité supérieure de reproduction.

S'il manque des pages, veuillez communiquer avec l'université qui a conféré le grade.

La qualité d'impression de certaines pages peut laisser à désirer, surtout si les pages originales ont été dactylographiées à l'aide d'un ruban usé ou si l'université nous a fait parvenir une photocopie de qualité inférieure.

La reproduction, même partielle, de cette microforme est soumise à la Loi canadienne sur le droit d'auteur, SRC 1970, c. C-30, et ses amendements subséquents.

L'institutionnalisation des  
conférences des premiers ministres sur l'économie :  
impact sur la réduction des tensions fédérales-provinciales

par  
Yvan M. Déry  
(310601)

présenté à  
l'École des études supérieures et de la recherche  
en vue de l'obtention du diplôme de  
*Maîtrise ès arts*

directrice : Prof. Caroline Andrew

Université d'Ottawa



Yvan M. Déry, Ottawa, Canada, 1990



National Library  
of Canada

Bibliothèque nationale  
du Canada

Canadian Theses Service    Service des thèses canadiennes

Ottawa, Canada  
K1A 0N4

The author has granted an irrevocable non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of his/her thesis by any means and in any form or format, making this thesis available to interested persons.

The author retains ownership of the copyright in his/her thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without his/her permission.

L'auteur a accordé une licence irrévocable et non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de sa thèse de quelque manière et sous quelque forme que ce soit pour mettre des exemplaires de cette thèse à la disposition des personnes intéressées.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège sa thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

ISBN 0-315-62325-X

Canada



UNIVERSITÉ D'OTTAWA  
UNIVERSITY OF OTTAWA

Remerciements,

... à Caroline, pour avoir su faire la part des coups de pouce et des coups de pied.

... à Véronique, pour avoir passé l'éponge... et l'aspirateur alors que je m'occupais à d'autres choses.

... à Sylvie et Simone, pour leurs encouragements répétés, bien que pas toujours polis.

## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
Dimensions de l'étude . . . . .	8
Limites de l'étude . . . . .	11
 CHAPITRE 1 : DÉVELOPPEMENT D'UN CONSENSUS SUR L'INSTITUTIONNALISATION DES CONFÉRENCES DES PREMIERS MINISTRES : PROPOSITIONS GOUVERNEMENTALES DE 1967 À 1984	15
 CHAPITRE 2 : CRÉATION DE LA CONFÉRENCE ANNUELLE DES PREMIERS MINISTRES	31
Regina, le climat . . . . .	38
Les provinces et l'ordre du jour . . . . .	39
Protocole d'entente sur la Conférence annuelle des premiers ministres . . . . .	40
 CHAPITRE 3 : PREMIÈRE CONFÉRENCE ANNUELLE DES PREMIERS MINISTRES, HALIFAX, NOVEMBRE 1985	45
La Conférence interprovinciale de St. John's . . . . .	46
La conférence de Halifax : les relations fédérales- provinciales . . . . .	52
Réduction des paiements de transfert aux provinces ou transfert du déficit? . . . . .	55
Le libre-échange . . . . .	60
Agriculture et pêches . . . . .	64
Développement économique et social; les femmes . . . . .	67
Bilan de la conférence de Halifax . . . . .	74
 CHAPITRE 4 : DEUXIÈME CONFÉRENCE ANNUELLE DES PREMIERS MINISTRES, VANCOUVER, NOVEMBRE 1986	78
La conférence interprovinciale d'Edmonton . . . . .	78
Vancouver; les relations fédérales-provinciales . . . . .	83
Développement économique et régional . . . . .	88
Agriculture et pêches . . . . .	99
Une stratégie agricole nationale . . . . .	100
Égalité économique pour les canadiennes . . . . .	105
Protectionnisme, bois d'oeuvre et dossier constitutionnel . . . . .	113
Confirmation du mécanisme . . . . .	117

CHAPITRE 5 : TROISIÈME CONFÉRENCE ANNUELLE DES PREMIERS MINISTRES, TORONTO, NOVEMBRE 1987	120
La conférence de Saint-Jean . . . . .	121
Le "désaccord" de libre-échange . . . . .	124
Le développement économique : liste d'épicerie . . . . .	135
La conférence à huis clos : Rapports ministériels et commerce interprovincial . . . . .	139
Suites de la conférence de Toronto . . . . .	153
 CHAPITRE 6 : DISCUSSION	 157
Des conférences harmonieuses . . . . .	158
Conjoncture et alliances partisans . . . . .	162
La prévisibilité et la régularité des rapports . . . . .	169
Activités interprovinciale et fédérale- provinciale . . . . .	172
Augmentation et structuration des relations fédérales-provinciales . . . . .	175
Échange d'information, consultation et coordination des politiques; ou l'efficacité des conférences . . . . .	182
Consultation et échange d'information . . . . .	184
Coordination et harmonisation des politiques; prise de décision conjointe . . . . .	188
<i>Trust Ties and Absence of Glamour</i> ; la gestion des conférences de premiers ministres . . . . .	195
Les mandats et rapports ministériels . . . . .	200
Le choix et la gestion des questions à l'ordre du jour . . . . .	205
 CONCLUSION	 210
Prospective . . . . .	213
 BIBLIOGRAPHIE	 217

## INTRODUCTION

Écrire sur les conférences de premiers ministres, en décrire le mécanisme et les résultats, c'est aborder le phénomène le plus important de ce qu'il a été convenu d'appeler le fédéralisme exécutif. La conférence des onze chefs de gouvernements est en effet la manifestation la plus visible d'un imposant écheveau de rencontres, conférences, programmes, initiatives et activités qui marquent le quotidien des relations fédérales-provinciales au Canada. Elle en est aussi la plus importante, faisant figure de véritable symbole de l'état des relations entre gouvernements si ce n'est de l'état des relations entre les Canadiens eux-mêmes.

L'explication de l'origine et de l'importance des relations fédérales-provinciales au Canada n'est plus à faire. Réduites à leur plus simple expression jusqu'à la période d'expansionnisme et de modernisation de l'État canadien qui suivit la seconde guerre mondiale, les relations fédérales-provinciales allaient se développer rapidement au fur et à mesure que les gouvernements étendraient leur champ d'action dans la société et que cette nouvelle activité entraînera une compétition pour les ressources fiscales. Le partage des compétences dont nous

dotait l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, la relative aisance financière du gouvernement fédéral par rapport aux provinces, la naissance du *Welfare State* et la volonté fédérale correspondante d'établir certaines normes nationales en matière de politique sociale (relevant des provinces) allaient rendre le maintien de rapports étroits entre gouvernements fédéral et provinciaux de plus en plus nécessaire et de plus en plus fréquent.<sup>1</sup>

Cette période, de l'après-guerre au milieu des années soixante, nous a donné ce que Don Smiley a appelé le *fédéralisme de coopération*, et Richard Simeon le *fédéralisme fonctionnel*. Elle se caractérise par des relations fédérales-provinciales axées sur la négociation de programmes concrets (du régime de pension aux premiers arrangements fiscaux) et réunissant des responsables qui partageaient des objectifs professionnels et politiques semblables. Ce type de relations découle de l'existence de

---

<sup>1</sup> - On trouvera un historique du développement du fédéralisme exécutif dans SIMEON, Richard; Federal-Provincial Diplomacy: The making of recent policy in Canada, University of Toronto Press, Toronto, 1972, 324 pages; et SMILEY, Don; Canada in Question: Federalism in the Eighties, McGraw-Hill Ryerson limited, 347 pages.

ce que Stefan Dupré a appelé le *Departmentalized Cabinet*<sup>2</sup> où ministres et fonctionnaires sectoriels jouissent d'une grande autonomie dans la gestion de leur portefeuille et particulièrement dans le développement et l'opération des relations fédérales-provinciales pertinentes à leurs activités.

Avec le développement de l'État provincial, et la concurrence de l'expertise et la jalousie des compétences qu'il a entraînées (de même que l'apparition corollaire au sein de la plupart des gouvernements d'agences centrales chargées de protéger leurs intérêts juridictionnels et de développer une approche coordonnée en matière de relations fédérales-provinciales), le *fédéralisme de coopération* glisse lentement vers ce que Smiley et Simeon appellent le *fédéralisme de concertation*, marqué cette fois par une main mise de plus en plus grande des ministres et des hautes bureaucraties sur les négociations de questions autrefois laissées à des niveaux plus "fonctionnels". C'est l'époque où les gouvernements rationalisent leurs mécanismes de

---

<sup>2</sup> - DUPRÉ, Stefan; "Reflections on the Workability of Executive Federalism", in SIMEON, Richard; Intergovernmental Relations, Vol. 63 of the studies commissioned by the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, University of Toronto Press and Supply and Services Canada, 1985, pp. 1-32.

gestion interne, tant au niveau budgétaire que programmatique. La nouvelle emphase placée sur la nécessité de coordonner du centre l'ensemble des activités gouvernementales voit les ministres et ministères sectoriels perdre une partie de leur autonomie et de leur autorité au profit d'un système de comités du Cabinet qui repose sur la prise de décision collégiale sur la plupart des dossiers. C'est ce que Stefan Dupré appelle l'ère du *Institutionalized Cabinet*<sup>3</sup>. Dans ce contexte, les questions fédérales-provinciales prenaient une importance qui justifiait leur traitement à un échelon plus élevé de la bureaucratie, celui des agences centrales. Parce que ces relations atteignaient un niveau plus élevé, elles devenaient plus visibles, plus "politiques", et rendaient les compromis plus difficiles à atteindre.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> - Dupré, in SIMEON, Intergovernmental Relations, op. cit. p. 12

<sup>4</sup> - "The institutions and processes of executive federalism are disposed towards conflict rather than harmony. Federal-provincial summitry along with the related phenomenon of administrative rationalization has weakened the capacity of the system to make piecemeal and incremental adjustments according to the norms of scientific and professional groupings." in SMILEY, op. cit., p. 116.

On peut également consulter CAIRNS, Alan C.; "The Governments and Societies of Canadian Federalism", in Revue canadienne de science politique, Vol. X, No. 4, décembre 1977, p. 723 et ss.

Cette restructuration de l'appareil gouvernemental dans la plupart des administrations a entraîné de nombreux conflits fédéraux-provinciaux au cours des années 1970. Ces conflits ont en retour fait ressortir, d'après plusieurs observateurs, les faiblesses et les lacunes de nos mécanismes intergouvernementaux dans la gestion et la réduction des tensions. À titre d'exemple, mentionnons que ces faiblesses faisaient dire à Gordon Robertson, en 1984, que :

"S'il existait un organisme qui classait les fédérations selon l'efficacité générale du fonctionnement de leur régime gouvernemental, [...] le Canada se rangerait dernier parmi les cinq fédérations démocratiques [...]. Nous perdrons des points à cause de la somme d'énergie physique et émotive de nos chefs qu'accaparent des frictions intergouvernementales au détriment des efforts constructifs."<sup>5</sup>

La Commission Macdonald sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada a également abordé la question des relations fédérales-provinciales dans son rapport. Les commissaires écrivaient :

"One of the most insistent messages which we Commissioners received in our hearings was that relations among federal and provincial governments

---

<sup>5</sup> - ROBERTSON, Gordon; Le conflit fédéral-provincial au Canada : Raisons et solutions, présentation au colloque "La réforme des institutions fédérales" sous la direction de M. Gil Rémillard, Faculté de droit de l'Université Laval, Québec, du 29 au 31 mars 1984, p. 1.

appeared to be in disarray. There was simply too much conflict, too much bitterness and mistrust. Federal-provincial relations gave the impression of steady confrontations, with reporters and camera crews standing ready to dramatize the conflicts."<sup>6</sup>

Lors de la campagne électorale de 1984, le parti conservateur promettait de faire la "réconciliation nationale" dans le domaine des relations fédérales-provinciales. Il promettait de faire cesser les querelles qui, selon le chef du parti, avaient mis le Québec au ban de la fédération, avaient empêché la création d'un dialogue sain entre les provinces et le gouvernement central en matière économique et avaient coûté cher en emplois et en développement économique.

Ces promesses de 1984 allaient conduire à la mise sur pied "d'un organisme permanent de concertation et de coordination fédérale-provinciale [fonctionnant] au plus haut niveau"<sup>7</sup>, la Conférence annuelle des premiers ministres.

En marge de cette réalisation, le gouvernement se vante d'avoir créé le "fédéralisme de la concertation" en

---

<sup>6</sup> - ROYAL COMMISSION ON THE ECONOMIC UNION AND DEVELOPMENT PROSPECTS FOR CANADA; Report, Volume III, 1985, p. 251.

<sup>7</sup> - MULRONEY, Brian; "Notes pour une allocution", Sept-Îles, le 6 août 1984.

amenant le nombre de rencontres fédérales-provinciales à des niveaux jamais atteints dans le passé.<sup>8</sup> On affirme également que l'institutionnalisation de ces conférences a contribué à la diminution des tensions entre les gouvernements et est en grande partie responsable de l'harmonie en ce domaine.<sup>9</sup>

Pourtant, les conférences tenues sous l'égide du gouvernement Mulroney n'étaient pas les premières à se tenir dans l'histoire du pays. Au cours des 20 dernières années, les premiers ministres se rencontrèrent en moyenne deux fois l'an.<sup>10</sup> Elles furent toutefois les premières dites "institutionnalisées"; les premières à se tenir presque à date fixe, sur un ordre du jour à plusieurs points convenu conjointement entre le gouvernement fédéral et les provinces. C'est cette institutionnalisation des

---

<sup>8</sup> - CANADA; Rapport d'étape sur les relations fédérales-provinciales, Conférence annuelle des premiers ministres, Halifax, les 28 et 29 novembre 1985.

<sup>9</sup> - Brian MULRONEY, Discours d'ouverture, Conférence de Toronto, in SCIC; Conférence annuelle des premiers ministres, Compte rendu textuel, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987.

<sup>10</sup> - Stuart MACKINNON, "First Ministers' Conference", paper presented to the University of Guelph's Fifth Conference on Public Policy and Administrative Studies, April 1988

conférences des premiers ministres que nous examinerons dans cette étude.

### Dimensions de l'étude

Nous verrons au chapitre 1 que, de 1967 à 1984, l'unanimité s'est faite parmi les gouvernements sur l'importance d'instaurer une conférence annuelle des premiers ministres. À travers une série de déclarations publiques et de rapports de comités, nous verrons que les différents acteurs du jeu fédéral-provincial convenaient que cette institutionnalisation amènerait une réduction des tensions intergouvernementales en régularisant les consultations, en facilitant la coordination des politiques et en rendant l'ensemble du processus plus prévisible.

Après ce que nous pourrions appeler le "contexte politique éloigné", le chapitre deux examinera le "contexte immédiat", à partir des promesses électorales du parti progressiste-conservateur à l'été de 1984 jusqu'à la première conférence économique du nouveau gouvernement en février 1985, à Regina, où une entente fédérale-provinciale créait la "Conférence annuelle des premiers ministres". Nous nous attarderons à décrire le contexte politique qui rendit cette entente possible, de même que la forme et les

objectifs que l'on entendait donner à la nouvelle institution fédérale-provinciale.

Les chapitres 3, 4 et 5 feront la description des trois premières conférences annuelles suivant le protocole de Regina; soit celles tenues à Halifax, Vancouver et Toronto de novembre 1985 à novembre 1987. Nous nous pencherons également rapidement sur le contexte politique précédant chacune de ces conférences, principalement en notant les résultats des délibérations de la conférence annuelle des premiers ministres provinciaux qui, chaque année à la fin août, est venue servir de répétition générale aux provinces avant la rencontre fédérale-provinciale.

En examinant le discours public des acteurs gouvernementaux, tant dans les allocutions prononcées à la table des premiers ministres que dans la documentation émanant de la conférence, nous pourrions mettre en lumière ce qui oriente le choix des questions à porter à l'ordre du jour, la façon dont les discussions ont été menées sur chacune de ces questions de même que le climat dans lequel ces discussions s'inscrivaient. Cette description nous permettra de faire ressortir les zones de conflits et d'harmonie entre les provinces et le gouvernement fédéral et les occasions de collaboration et de coordination. Elle

permettra entre autres de conclure à une relative absence de conflit au sein des relations intergouvernementales au cours de cette période.

Le chapitre 6 sera l'occasion d'une discussion sur l'expérience d'institutionnalisation des conférences de premiers ministres telle qu'elle s'est déroulée pendant le premier mandat du gouvernement conservateur, de 1985 à 1987. Nous verrons dans quelle mesure la régularisation et la structuration des rapports entre les gouvernements peut avoir eu un impact sur la réduction des tensions intergouvernementales. Nous examinerons également si l'institutionnalisation des conférences aura eu les effets attendus sur l'harmonisation et la coordination des politiques entre les deux niveaux de gouvernements. Enfin, en s'inspirant de l'importance qu'attache Stefan Dupré à l'établissement de relations de confiance entre acteurs de la scène fédérale-provinciale, nous montrerons comment le mécanisme des conférences aura permis aux premiers ministres de bénéficier de l'établissement de ce type de relations entre leurs ministres et fonctionnaires.

Nous concluons en nous interrogeant sur l'avenir de cette structure mise en place en 1985.

Limites de l'étude

Nous avons choisi de nous pencher sur le phénomène des conférences annuelles des premiers ministres tel qu'il s'est manifesté à l'attention du public canadien entre 1985 et 1987. Nous souhaitons aborder cette question sous l'angle de la gestion "officielle" des dossiers et du fonctionnement public de ces rencontres; c'est-à-dire du point de vue de ce que la population a pu observer lors de chacune de ces conférences.

Ce choix explique que nos sources seront d'abord et avant tout tirées du discours des participants à ces événements, soient les premiers ministres eux-mêmes, tels que publiés dans les recueils du Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes (SCIC) pour chacune des conférences. Nous tirerons également d'importantes informations de l'abondante documentation rendue publique par les divers gouvernements lors de ces conférences.

Nous avons choisi de limiter notre étude aux trois conférences annuelles de 1985 à 1987 parce qu'elles bouclent le premier mandat du gouvernement conservateur. De plus, l'absence de conférence en 1988 (en raison des élections fédérales) rendait plus difficile toute discussion de la

régularité des conférences si nous avons inclus la conférence tenue en 1989.

Enfin, parce que nous voulions examiner le moment "conférence des premiers ministres" et en particulier son aspect public, nous avons choisi de ne pas débattre du suivi des dossiers aux autres niveaux de l'appareil gouvernemental. Nous avons préféré faire un examen horizontal de l'événement et observer le rôle de l'ensemble des acteurs et des questions impliquées lors d'une conférence plutôt que de procéder à un examen vertical qui nous aurait amené à choisir un dossier en particulier et à suivre son évolution du niveau de la conception des politiques, avant la conférence des premiers ministres, jusqu'à son implantation sur le terrain, bien après la conférence. La littérature regorge d'études de cas qui examinent les relations fédérales-provinciales au niveau des politiques particulières.<sup>11</sup>

Comme nous l'avons mentionné plus haut, notre étude s'inspire des travaux des Richard Simeon et Don Smiley

---

<sup>11</sup> - Dans leur recension des études de cas, FLETCHER et WALLACE dénombrent (de façon non exhaustive) plus de 50 de ces études. Voir SIMEON, Intergovernmental relations, pp. 136-226

sur l'évolution du fédéralisme exécutif et de ses mécanismes. Nous nous pencherons plus précisément sur un de ces mécanismes, la conférence des premiers ministres, et c'est sous cet angle que nous aborderons la question de l'efficacité de la coordination des objectifs et politiques entre les deux ordres de gouvernements.

L'examen des conférences des premiers ministres est d'autant plus important que l'institutionnalisation des rapports intergouvernementaux fut au centre de plusieurs études et propositions de réformes<sup>12</sup> de notre système constitutionnel, toutes ayant pour but d'assurer un fonctionnement plus efficace de la fédération et de réduire les tensions associées au partage des pouvoirs ou à la concurrence qui s'est installée entre les gouvernements.

L'examen de l'expérience conduite entre 1985 et 1988 peut donc être riche en enseignements à la fois quant à l'évolution du fédéralisme exécutif et aux tentatives de renouvellement des rapports entre le gouvernement fédéral et les provinces.

---

<sup>12</sup> - *ibid.* p. 137

## CHAPITRE 1

### DÉVELOPPEMENT D'UN CONSENSUS SUR L'INSTITUTIONNALISATION

#### DES CONFÉRENCES DES PREMIERS MINISTRES :

#### PROPOSITIONS GOUVERNEMENTALES DE 1967 À 1984

L'origine du "mouvement" en faveur de l'institutionnalisation des conférences de premiers ministres, de l'enchâssement de la tenue d'une conférence annuelle de premiers ministres, semble vouloir remonter à la fin des années soixante, alors que les onze gouvernements du pays se penchèrent sérieusement sur la réforme en profondeur de la Constitution canadienne, lors d'un exercice de trois ans qui fit suite à la conférence de la "Confédération de demain" en 1967 et qui, neuf conférences plus tard, se termina à Victoria en juin 1971.

Les conférences de premiers ministres n'étaient pas des événements nouveaux dans le paysage politique; avant 1968, une trentaine de conférence "du Dominion et des provinces" avaient déjà réunis les chefs de gouvernements canadiens, et ce, pour traiter de questions aussi diverses que la Constitution, le partage des ressources fiscales ou l'habitation et le développement urbain.<sup>1</sup> En outre, les

---

<sup>1</sup> - On trouvera une liste complète des conférences fédérales-provinciales impliquant les premiers ministres depuis 1867 dans MacKINNON, Stuart; First Ministers'

conférences annuelles de premiers ministres provinciaux fournissaient déjà aux gouvernements, depuis 1960, un exemple de forum fonctionnel où discuter des problèmes nationaux au plus haut niveau.

La question de l'institutionnalisation a donc été discutée à la conférence interprovinciale de 1967, convoquée par le premier ministre Robarts sous le thème "la Confédération de demain". À cette occasion, le gouvernement du Québec posa ainsi le problème :

"[...] Un instrument de coordination et de consultation aussi essentiel que [les conférences intergouvernementales] n'est pas mentionné dans la constitution actuelle du pays. Les rencontres intergouvernementales, au Canada, résultent donc beaucoup plus d'accidents politiques, financiers ou administratifs que d'une institutionnalisation rationnelle des mécanismes de consultation réciproque; en principe, rien ne peut empêcher qu'elles ne soient abolies du jour au lendemain, même si une telle éventualité est peu probable actuellement. Il faut aussi se rappeler que plusieurs de ces rencontres sont à l'heure actuelle nécessaires du fait du partage imprécis des compétences entre les gouvernements du pays. [...]

"En ce qui nous concerne, nous préférons d'une part, établir une répartition claire des responsabilités gouvernementales et, d'autre part, prévoir des mécanismes de coopération intergouvernementale. Nous sommes en tout premier lieu d'avis qu'on devrait institutionnaliser les conférences fédérales-provinciales et interprovinciales."<sup>2</sup>

---

Conférences, op. cit.

<sup>2</sup> - Exposé préliminaire de M. Daniel Johnson, premier ministre du Québec, conférence interprovinciale de Toronto, 27 au 30 novembre 1967, dans QUÉBEC; Le gouvernement du Québec et la constitution, extraits de discours et de documents soumis par le

Les deux principaux éléments qui, de l'avis des gouvernements, militent en faveur de l'institutionnalisation des conférences des premiers ministres se retrouvent dans cette déclaration : la nécessité de la consultation et de la coopération entre les deux paliers de gouvernement, et le besoin de régulariser le mécanisme des conférences et de le libérer de l'arbitraire (en particulier de l'arbitraire fédéral).

Ces deux dimensions se retrouvent au coeur des débats qui ont marqué l'exercice de réforme constitutionnelle de 1968 à 1971, sous les propositions de différents gouvernements. L'Ontario y propose de reconnaître, dans la Constitution, la consultation et la coopération intergouvernementales comme "essential elements in the effective administration of the Canadian federal system"<sup>3</sup>. À l'appui de cette déclaration, la province propose la création d'une conférence des premiers ministres annuelle et prévoit la tenue de conférences supplémentaires à la demande du gouvernement fédéral ou d'au moins cinq

---

premier ministre Daniel Johnson à diverses conférences de premiers ministres, de septembre 1966 à février 1968, p. 37-38 et 48-49.

<sup>3</sup> - Position défendue à la douzième rencontre du Comité permanent de fonctionnaires, septembre 1970, d'après le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes (SCIC), The Constitutional Review, 1968-1971, Rapport du secrétaire, Information Canada, 1974, p. 105

provinces. On demande également la tenue d'une conférence annuelle des ministres des finances.

Le gouvernement albertain demanda également la constitutionnalisation d'une déclaration rendant obligatoire la consultation intergouvernementale lorsqu'un palier de gouvernement risque d'être affecté par les actions d'un autre.<sup>4</sup>

La "Charte de Victoria" devait rendre compte, en juin 1971, du fruit des discussions des onze gouvernements à ce sujet (et à bien d'autres). L'article 48 de cette Charte, que l'on voyait déjà comme partie intégrante de la Constitution, se lisait comme suit:

"Une conférence réunissant le Premier ministre du Canada et les Premiers ministres des Provinces est convoquée par le Premier ministre du Canada au moins une fois par an, à moins que la majorité des membres qui la composent décident de ne pas la tenir."<sup>5</sup>

Après l'échec de la charte de Victoria, les discussions constitutionnelles marquèrent un temps d'arrêt, et il sembla en être de même pour les revendications de création de conférences institutionnalisées. Des conférences n'en continuèrent pas moins de se tenir, une par année en moyenne, portant tour à tour sur l'énergie,

---

<sup>4</sup> - *ibid.*, p. 107

<sup>5</sup> - *ibid.*, p. 388

l'économie et le développement, et sur les divers arrangements financiers entre les deux paliers de gouvernement.

En 1972, un comité du Parlement fédéral, le comité Molgat-MacGuigan, reprenait le débat constitutionnel à son compte et proposait une vaste gamme de réformes. Dans le domaine des conférences de premier ministres, il reprenait la proposition de la Charte de Victoria, en y ajoutant la nomination d'un ministre fédéral des relations intergouvernementales et l'établissement d'un secrétariat fédéral-provincial permanent. Outre les vertus de coopération et de disparition de l'arbitraire, le rapport du Comité aborde la création des conférences annuelles des premiers ministres sous l'angle du développement d'un climat d'harmonie entre les gouvernements :

"Nous sommes d'accord qu'il faille, entre les différents niveaux de gouvernement, une collaboration et des liens plus étroits, voire une plus grande harmonie. Il s'agit de savoir quels mécanismes nous permettront d'atteindre ces objectifs. [...] Nous estimons que ce genre de conférence serait très utile et nous espérons que son climat se prêterait à un échange de vues sur des problèmes actuels d'intérêt commun plutôt qu'à de véritables négociations. [...]"

"Si les conférences fédérales-provinciales avaient lieu régulièrement et étaient prévues par la constitution, on n'aurait pas tendance à leur conférer le caractère d'ultimatum, comme l'ont fait les media pour certaines conférences récentes. Il faudra faire porter l'accent,

pour ainsi dire, sur le sacrement du mariage et non sur la cérémonie."<sup>6</sup>

À cette idée d'harmonie, qui allait pouvoir faire son chemin, les rédacteurs du rapport ajoutaient également un aspect d'éducation populaire, alléguant que les conférences pourraient dans une certaine mesure permettre au citoyen d'y voir plus clair dans la complexité de la structure gouvernementale.

Le désir du Premier ministre Trudeau de rapatrier la Constitution remet à l'ordre du jour la question constitutionnelle et les discussions reprennent en 1976. Cette année-là, les premiers ministres provinciaux discutent, lors de leur conférence annuelle, de propositions que leur soumettait le gouvernement fédéral au printemps de la même année. Entre autres choses, les premiers ministres des provinces réitèrent leur appui à la constitutionnalisation d'une conférence annuelle des premiers ministres et ajoutent cette question (et une dizaine d'autres) à la proposition limitée de réforme que proposait le gouvernement fédéral.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> - CANADA, Rapport final, Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada, (rapport Molgat-MacGuigan)", 1972, 128 pages.

<sup>7</sup> - LOUGHEED, Peter; Lettre au Premier ministre du Canada du 14 octobre 1976 (lettre rendue publique le 20 octobre 1976)

Le gouvernement fédéral devait soumettre aux provinces, en janvier 1977, une contre-proposition qui reprenait la demande provinciale visant la création d'une conférence annuelle des premiers ministres.<sup>8</sup> L'élection récente du Parti Québécois devait toutefois compromettre les chances d'un règlement rapide de la question constitutionnelle.

En 1978, le Premier ministre du Canada reprend l'offensive constitutionnelle avec la publication d'un livre blanc qui pose les jalons d'une réforme en profondeur de la fédération canadienne. Intitulé "Le temps d'agir", ce document annonçait le dépôt, en juin 1978, du projet de loi sur la réforme constitutionnelle, le projet de loi C-60. "Le temps d'agir" abordait ainsi la question de la consultation intergouvernementale :

"Le Gouvernement fédéral estime que les gouvernements du pays doivent se concerter pour clarifier leurs responsabilités. Ils pourront ainsi planifier leur action de façon à mieux s'acquitter de ces responsabilités et à permettre à leurs électeurs de juger de la manière dont leurs élus servent l'intérêt public. [...]

"Les deux ordres de gouvernement devront mettre au point des mécanismes capables d'assurer entre eux une consultation valable, afin de résoudre les problèmes à mesure qu'ils se présentent et d'harmoniser au mieux les programmes fédéraux et provinciaux. [...] Les gouvernements du pays devraient chercher à réaliser les objectifs suivants :

---

<sup>8</sup> - TRUDEAU, Pierre-Elliott; Communiqué : lettre du 19 janvier 1977 au Premier ministre de l'Alberta, Cabinet du Premier ministre, le 21 janvier 1977.

- (1) réduire le caractère antagoniste des relations fédérales-provinciales;
- (2) accélérer le processus de consultation, et le rendre plus efficace à tous les égards;
- (3) assurer la plus grande liberté d'action possible à chaque gouvernement pour qu'il puisse s'acquitter de ses obligations constitutionnelles [...];
- (5) permettre aux contribuables et aux autres citoyens de mieux comprendre le processus intergouvernemental;
- (6) éliminer le chevauchement inutile des lois, règlements, politiques, programmes ou services et, de façon générale, rendre moins coûteuse la prestation des services gouvernementaux."<sup>9</sup>

Afin de réaliser ces objectifs, le gouvernement fédéral s'engageait à consulter les provinces au moment de la préparation d'une loi, d'une politique ou d'un programme se rattachant à des compétences partagées ou provinciales. On demandait également la réciprocité aux gouvernements provinciaux. Aux termes du projet de loi C-60, ces objectifs et engagements allaient également se traduire par la constitutionnalisation d'une conférence annuelle des premiers ministres, et par l'obligation de consulter les provinces avant l'utilisation du pouvoir déclaratoire du gouvernement central, l'octroi d'une protection constitutionnelle des fonds publics fédéraux versés aux

---

<sup>9</sup> - CANADA; Le temps d'Agir : Jalons du renouvellement de la fédération canadienne, 1978, pp. 17-18.

provinces les libérant de l'arbitraire fédéral, et diverses autres dispositions<sup>10</sup>.

En réaction au projet fédéral, les provinces réitérèrent leur préférence pour un ensemble plus large de réformes constitutionnelles, ensemble qu'elles désirent voir discuté avant d'acquiescer au rapatriement. Le 10 août 1978, réunis en conférence annuelle, tous les premiers ministres provinciaux, y compris René Levesque, s'entendent pour re-proposer le consensus de 1976 comme point de départ pour toute discussion constitutionnelle. Ce point de départ porte sur l'immigration, les droits linguistiques, la taxation des ressources naturelles, le pouvoir déclaratoire du fédéral, la création d'une conférence annuelle des premiers ministres, la création de nouvelles provinces (formule de modification de la Constitution), la culture, les communications, la Cour suprême, le pouvoir fédéral de dépenser et les disparités régionales et la péréquation.<sup>11</sup> Au sujet des conférences, le porte-parole des premiers ministres provinciaux dira :

"The Premiers urged national co-operation on an economic strategy. They view the February 1978 conference as a step in this process. The

---

<sup>10</sup> - CANADA; Chambre des Communes; Projet de loi C-60, juin 1978, Partie X : Consultations et engagements au niveau fédéral-provincial, articles 97 et ss.

<sup>11</sup> - INTERPROVINCIAL, Constitutional Reform: the Position of the Provinces, Communiqué no-2, 19ième Conférence des premiers ministres provinciaux, le 10 août 1978

Premiers endorsed the need for an annual meeting of First Ministers on the economy, and felt that the end of November each year would be an appropriate time."<sup>12</sup>

L'élection du Parti québécois ayant mis les questions constitutionnelles à la mode, gouvernements, groupes et experts en discutent et présentent des propositions. Ainsi, la Colombie-Britannique présente une série d'études formant un véritable programme constitutionnel. On y appuie la création d'une conférence des premiers ministres comme moyen d'assurer que les préoccupations régionales soient prises en compte dans les premières étapes de l'élaboration des politiques fédérales.<sup>13</sup> L'Alberta procède de la même façon et aboutit au même résultat; on prône une "partnership approach" dans l'élaboration des politiques économiques et fiscales en soulignant le besoin de coordonner les actions des deux niveaux de gouvernement.<sup>14</sup>

Autre étape importante dans l'évolution de la question constitutionnelle au pays, la Commission de l'unité

---

<sup>12</sup> - BLAKENEY, Allan; Lettre du Premier ministre de la Saskatchewan au Premier ministre du Canada, le 22 août 1978

<sup>13</sup> - BRITISH COLUMBIA; Improved instruments for Federal-Provincial Relations (Constitutional Proposals, Paper No. 5), Septembre 1978, p. 16

<sup>14</sup> - ALBERTA, Harmony in Diversity, Octobre 1978, p. 17

canadienne dépose son rapport en Janvier 1979. Véritable douche froide pour le gouvernement libéral de l'époque, qui espérait trouver dans la commission un appui qui lui permettrait de procéder rapidement à une réforme constitutionnelle limitée, la Commission affirme avoir découvert une crise aiguë et présente une longue liste de recommandations pour y pallier.

La Commission constate que les relations fédérales-provinciales sont sources de tensions et propose une batterie de mesures pour harmoniser cette nécessaire interdépendance. Outre la création d'un Conseil de la fédération (nouvelle seconde chambre), la Commission propose la convocation régulière (annuelle) d'une conférence des premiers ministres assortie de conférences supplémentaires si la majorité des gouvernements le souhaitent. Un "comité des politiques canadiennes", composé des ministres des affaires intergouvernementales, préparerait l'ordre du jour alors qu'un comité permanent de hauts fonctionnaires étudierait les moyens d'éviter les chevauchements et le double emploi. La Commission explique ainsi le pourquoi de ces recommandations :

"Notre objectif est double : d'abord voir à ce que l'interdépendance fédérale-provinciale, inévitable dans une fédération moderne s'exprime avec plus de souplesse et d'efficacité; ensuite, diminuer les tensions provoquées par deux ordres de gouvernement qui dans le

passé ont eu tendance à agir chacun de son côté, sans trop respecter les intérêts de l'autre."<sup>15</sup>

Avec le référendum québécois et le rapatriement de la Constitution qui suivra, on semble délaisser le concept de conférence annuelle des premiers ministres pour lui favoriser d'autres modèles de coordination fédérale-provinciale, notamment un Sénat réformé où les provinces seraient représentées (c'est, entre autres, la position du "Livre beige" du parti libéral du Québec pendant le référendum, et la question est étudiée par un comité de ministres en 1980 en marge du rapatriement de la Constitution). On sait que la Loi constitutionnelle de 1982 ne prévoyait rien en matière de relations fédérales-provinciales.

L'idée n'en continue pas moins de progresser. Elle est reprise par le gouvernement albertain en 1983 qui la voit comme un moyen d'améliorer la coordination entre les gouvernements dans les juridictions partagées et comme moyen d'assurer "consultation and cooperation in the development

---

<sup>15</sup> - Commission de l'unité canadienne, Se retrouver : observations et recommandations, rapport, janvier 1979, p. 106 (voir également pp. 137-138)

of joint economic and fiscal strategies and to facilitate pre-budgetary consultations"<sup>16</sup>.

Enfin, la Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada (la Commission Macdonald) dépose son rapport en octobre 1985 et propose également d'enchâsser dans la Constitution la tenue d'une conférence annuelle des premiers ministres sur l'économie. En outre, la conférence serait assortie de trois conseils de ministres (finances, développement économique, politique sociale) et aurait un secrétariat permanent. La Commission expliquait ainsi sa recommandation :

"Some might object to institutionalization of this most contentious federal-provincial body, where political differences predominate. Commissioners believe, however, that official status for the FMC [First Ministers' Conference] would acknowledge the need to arrange a satisfactory forum of interdependence, and for federal and provincial governments to co-ordinate policies and activities. [...]

"To make the meetings fixed and regular would remove one of the more contentious aspects of recent FMCs: the arguments about when and whether one should be called. To a great extent, regular Conferences will avoid the build-up of hostilities and the artificial inflation of governmental and public expectations that result from such jousting."<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> - ALBERTA, Alberta in Canada : Strength in Diversity, discussion paper, October 1983, pp. 13, 40-44

<sup>17</sup> - Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, "Report", Volume III, 1985, p. 265.

Nous avons vu, à travers une quinzaine de prises de position gouvernementale de 1967 à 1985, qu'une certaine unanimité s'est faite autour de l'institutionnalisation d'une conférence annuelle des premiers ministres pour discuter des questions économiques. Tous les gouvernements se sont, à un moment ou à un autre, dits en faveur du concept.

En plus de faire partie de la Charte de Victoria en 1971, adoptée en principe par tous les gouvernements, l'idée a été mise de l'avant au moins à deux reprises par l'ensemble des provinces lors des rencontres annuelles des premiers ministres provinciaux (en 1976 et 1978); elle y sera d'ailleurs reprise en 1984.

Le gouvernement fédéral pour sa part y souscrit en 1977 et 1978. L'Alberta (1971, 1978 et 1983), la Colombie-Britannique (1978), l'Ontario (1971) et le Québec (1967) font des propositions concrètes au cours de la période étudiée. Enfin, un comité parlementaire (1972) et deux commissions royales d'enquête (1979 et 1985) endossent le principe.

Tous les gouvernements s'entendent pour chercher des moyens d'assurer la "nécessaire consultation" intergouvernementale en fédération (Québec, 1967; Ontario, 1971; Alberta, 1971; Canada, 1978). On s'entend également

sur le besoin de coordonner les politiques publiques, spécialement dans les cas de juridiction partagée, pour clarifier les responsabilités de chacun et éviter le double emploi et le chevauchement (Québec, 1967; Canada, 1978; Premiers ministres provinciaux, 1978; Pepin-Robarts, 1979; etc.). Pour être efficaces, cette consultation et cette coordination doivent se faire au plus haut niveau, celui des premiers ministres.

Cette nécessité de la consultation et de la coordination s'accompagne d'un autre élément; le besoin de régulariser et de rendre prévisibles les rapports intergouvernementaux. La conférence des premiers ministres devra donc être annuelle (toutes les propositions), même si d'autres pourront se tenir sur demande (Victoria, 1971; Molgat-MacGuigan, 1972; Pepin-Robarts, 1979; etc.). Elle devra également être constitutionnalisée (Victoria, 1971; Molgat-MacGuigan, 1972; Proposition fédérale de 1977; C-60, 1978; Alberta, 1978).

Mais si elles visent à rendre les gouvernements plus efficaces, la régularisation de la consultation et de la coordination ont surtout pour but d'amener l'harmonie et de diminuer les tensions entre les deux ordres de gouvernements. L'institutionnalisation libérerait de l'arbitraire (Québec, 1967). Des conférences annuelles n'auraient pas valeur d'ultimatum; elles favoriseraient les

échanges de vues et d'information plutôt que les négociations et les positions conflictuelles qu'elles entraînent (Molgat-MacGuigan, 1971). Le premier objectif de la proposition fédérale de 1978 ("Le temps d'agir" et le "Bill C-60") est d'ailleurs de réduire le caractère antagoniste des relations fédérales-provinciales. C'est également un des deux objectifs recherchés par la Commission de l'unité canadienne.

Consultation, coordination, régularisation et harmonie ont donc été étroitement liées aux propositions d'instituer une conférence annuelle des premiers ministres au cours des quinze années qui ont précédé l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur en septembre 1984.

Le postulat que la consultation régulière créait l'harmonie, que l'on retrouvera dans les discours des porte-paroles progressistes conservateurs en 1984, n'était donc pas une nouveauté. Reste à voir si sa mise en pratique apporte les résultats escomptés.

## CHAPITRE 2

### CRÉATION DE LA CONFÉRENCE ANNUELLE DES PREMIERS MINISTRES

En juillet 1984, la campagne électorale fédérale s'ouvre sur une situation économique peu reluisante. Le taux de chômage et les taux d'intérêt ont atteint, au cours des dernières années, des sommets inégalés. Le dollar est au plus bas, et la croissance se relève lentement de la récession du début des années 1980. La campagne électorale se ressentira donc du débat économique. Mais aussi, le choix de John Turner à la direction du parti libéral en juin n'ayant pas fait oublier son prédécesseur, c'est l'héritage du gouvernement Trudeau que les Canadiens seront appelés à juger le 4 septembre.

Dans ce contexte, le Parti conservateur s'attaquera au talon d'Achille du régime libéral; ses relations avec les provinces. Il promettra de diminuer les tensions entre régions et de résorber l'aliénation que ressentent certaines provinces et régions du pays face au gouvernement central. Au Québec, il promettra de travailler à lui faire une place au sein de la Confédération, une place qui puisse lui permettre "de donner son assentiment à la

nouvelle Constitution avec honneur et enthousiasme"<sup>1</sup>. Ce sera la promesse de réconciliation nationale.

Jouant sur les deux tableaux, le Parti conservateur ne se privera toutefois pas d'associer réconciliation nationale et relance économique pour se gagner les coeurs et les esprits. Pour Brian Mulroney, la prospérité passe alors par l'harmonisation des rapports entre les deux ordres de gouvernement :

"Je suis persuadé qu'on ne peut imputer aux seules déficiences constitutionnelles le pourrissement de nos relations fédérales-provinciales. Le préjugé centralisateur et le recours à la politique du pire sont bien plus à blâmer. Combien d'emplois ont été perdus, combien de projets ont avorté, combien d'occasions de dialogue ont été manquées par la faute de dirigeants méfiants, querelleurs et intolérants? [...]

"Rien ne se prête davantage au renouement des solidarités que de supporter une épreuve commune. [...] Cet objectif vers lequel doivent tendre les efforts de chacun, c'est le redressement de notre économie et la création d'emplois : voilà le banc d'essai du nouveau fédéralisme que je préconise."<sup>2</sup>

Comme remède, le chef conservateur propose de mener sa politique fédérale-provinciale dans la concertation et l'harmonisation avec les provinces et dans le respect de

---

<sup>1</sup> - MULRONEY, Brian; "Notes pour une allocution, Sept-îles, Québec", Parti progressiste-conservateur, le 6 août 1984

<sup>2</sup> - *ibid.*

leurs compétences législatives. Il propose de concerter et d'harmoniser ses politiques de création d'emplois et de relance de l'économie avec celles des gouvernements provinciaux. Et pour rendre plus facile, sinon rendre permanent ce climat d'harmonie, un nouveau gouvernement conservateur créerait une nouvelle institution :

"Nous mettrons sur pied un organisme permanent de concertation et de coordination fédérale-provinciale. Il fonctionnera au plus haut niveau, soit celui des onze premiers ministres eux-mêmes qui recommanderont de concert, dans le cadre institutionnel approprié, les options envisagées et les orientations à prendre."<sup>3</sup>

Cette façon de "lire" les causes et les solutions à la situation économique ne devait pas déplaire aux provinces. Réunis sous le thème de "les priorités pour l'avenir" lors de leur 25ième conférence annuelle à Charlottetown à la fin d'août, les premiers ministres provinciaux conviennent de l'importance de la coopération intergouvernementale pour stimuler l'économie et prennent la résolution "que soit instaurée une ère nouvelle dans les relations fédérales-provinciales" afin de créer un cadre où les deux paliers de gouvernement pourront atteindre "les objectifs prioritaires qu'ils se sont fixés d'un commun

---

<sup>3</sup> - *ibid.*

accord".<sup>4</sup> Ils somment également le Premier ministre du Canada de convoquer une réunion des premiers ministres avant le dépôt du prochain budget "dans le but explicite" de s'entendre sur les priorités économiques.

Les premiers ministres présentèrent également un programme de relance économique en 11 éléments, portant entre autre sur la création d'un meilleur climat pour l'investisseur, le contrôle des dépenses gouvernementales, la formation de la main-d'oeuvre, le développement régional, et l'amélioration du processus de prise de décision par des rencontres régulières des premiers ministres.<sup>5</sup>

Cette prise de position des provinces ne pouvait mieux tomber pour le chef conservateur. Certains observateurs ne purent d'ailleurs s'empêcher d'y voir un coup de pouce des premiers ministres provinciaux à M. Mulroney.

Puis vint le 4 septembre... Élu avec un mandat sans précédent, obtenant une forte représentation dans

---

<sup>4</sup> - INTERPROVINCIAL; La coopération fédérale-provinciale, Communiqué de la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, Charlottetown, le 22 août 1984

<sup>5</sup> - INTERPROVINCIAL; Communiqué on the Economy, Communiqué de la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, Charlottetown, le 22 août 1984

chacune des régions du pays, le nouveau gouvernement allait mettre son programme à exécution.

Dès leur assermentation, les ministres fédéraux auraient reçus la consigne de rencontrer leurs homologues provinciaux "avant de se faire une idée ferme sur les questions relevant de leur compétence" et afin de créer les ponts nécessaires à une consultation régulière. Les fonctionnaires fédéraux furent priés de refléter fidèlement cette nouvelle attitude auprès de leurs homologues.<sup>6</sup>

Le discours du Trône du 5 novembre réitère les engagements pris à Sept-Îles le 6 août et leur donne ainsi valeur de programme de gouvernement.

Le Premier ministre convoque ses homologues à une première rencontre le 13 novembre, au lac Meech. Les premiers ministres y discutent des priorités économiques en préparation d'une conférence formelle qui doit se tenir au début de l'année. On y aborde la question de créer un organisme permanent pour faciliter la concertation intergouvernementale et on s'entend sur son principe.

---

<sup>6</sup> - CANADA; Rapport d'étape sur les relations fédérales-provinciales, document présenté à la Conférence annuelle des premiers ministres, Halifax, les 28 et 29 novembre 1985, p. 10

La première conférence présidée par Brian Mulroney s'ouvre à Regina le 14 février 1985, jour de la Saint-Valentin. Le choix même de Regina comme ville-hôte devait servir à souligner le désir du gouvernement fédéral de se mettre à l'écoute des régions. Il fut unanimement bien accueilli par la presse et les provinces; la conférence de Regina fut la première depuis la conférence de Victoria en 1971 à se tenir hors d'Ottawa (et la seconde depuis 1964, soit en 30 conférences).

Afin de mettre toutes les chances de son côté, le gouvernement Mulroney n'a pas attendu la conférence pour régler une série de différends ou faire disparaître des irritants bilatéraux ou multilatéraux. Il se présente à Regina avec entre autres derrière lui la disparition de FIRA et son remplacement par Investissements Canada, la signature d'ententes de développement régional (EDER) avec le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique (les trois dernières provinces à ne pas avoir conclu d'accord avec le fédéral), et la signature, trois jours avant la conférence, de "l'Accord Atlantique" donnant à Terre-Neuve le contrôle des ressources *off-shore*. Le Premier ministre du Canada ne ratera d'ailleurs pas l'occasion d'en réciter la longue

litanie (une vingtaine d'accords ou d'initiatives diverses) à Regina, une litanie où chaque province trouve son compte.<sup>7</sup>

La "Conférence des premiers ministres sur l'économie" se penchera pendant deux jours sur quatre questions qui semblent sortir tout droit du programme proposé par la conférence des premiers ministres provinciaux d'août 1984. Le Premier ministre les décrit comme quatre objectifs :

- attirer et favoriser les investissements en vue de la création d'emplois;
- accroître les compétences de la main-d'oeuvre canadienne;
- définir et exploiter les occasions de développement économique régional en fonction des avantages de chaque région;
- améliorer la compétitivité et la mise en marché de nos biens et services.<sup>8</sup>

Et dès le départ, il établit les bases du climat de collaboration dans lequel ces objectifs pourront être atteints :

"Our first step to the road to economic renewal is to work toward effective co-operation between the

---

<sup>7</sup> - Brian MULRONEY (matinée du 14 février 1985 ) in SCIC; Conférence des premiers ministres sur l'économie. Compte rendu textuel, Regina, les 14 et 15 février 1985.

<sup>8</sup> - CANADA; "Renouveau économique : les fondements de la croissance", notes pour l'allocation d'ouverture du Premier ministre, conférence de Regina, les 14 et 15 février 1985, p.1

federal government and the provinces. And I can't think of a better way of putting it than this : we want your help. We need your help because together we can accomplish things that apart will always escape us. I think that is important in a federal state. I think that is a condition precedent to the progress that we need."<sup>9</sup>

### Regina, le climat

Les premiers ministres provinciaux sont unanimes à souligner le changement dans le ton du gouvernement fédéral et à en applaudir les résultats, sous la forme des différentes initiatives d'avant la conférence et sous celle de l'institutionnalisation des conférences. Beaucoup soulignent que le Canada n'avait pas connu de conférences à ce niveau depuis février 1982. René Levesque :

"I think all of us remember that we have been more or less waiting for about three years to get that kind of conference going again and we were waiting publicly for about three years, so thanks again for not wasting time [...]. I am very very glad that this comes at a moment when the intergovernmental climate is better than it has been for many years and that has already given quite a few concrete results. For instance, for us in Quebec we have been waiting for a long time also for the kind of agreement that we had about economic and regional development that was signed very recently."<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> - Brian MULRONEY (matinée du 14 février 1985) in SCIC; Conférence des premiers ministres sur l'économie, Compte rendu textuel, Regina, les 14 et 15 février 1985.

<sup>10</sup> - René LEVESQUE (matinée du 14 février) in SCIC (1985), op. cit.

Ou encore, Peter Lougheed :

"I have been sitting here thinking about the real difference between this conference and other conferences I have attended and the first part of it is, Prime Minister, you opened by referring to us as colleagues and partners and mean it. [...] What is different about this conference is how we are dealing with differences and we are not dealing with them with acrimony or with closed minds."<sup>11</sup>

### Les provinces et l'ordre du jour

Comme c'est généralement le cas dans les conférences fédérales-provinciales, les provinces profitent de l'occasion pour présenter leur "liste d'épicerie". Ainsi, chacune aborde les questions qui la touchent le plus particulièrement et tente d'obtenir la collaboration du fédéral. En s'inspirant (ou en profitant) de l'harmonie qui s'installait, les provinces ont abordé les problèmes du secteur agricole et la diversification de l'économie des prairies, les problèmes de l'industrie des pêches, le besoin de se pencher sur la situation de la femme dans l'économie, les services de garderie, la réduction des barrières au commerce interprovincial, etc.

Il est intéressant de noter que toutes ces questions firent l'objet de discussions formelles lors des

---

<sup>11</sup> - Peter LOUGHEED (après-midi du 15 février 1985 ) in SCIC (1985), op. cit.

conférences subséquentes ou de politiques fédérales particulières depuis. Les provinces ont donc marqué, dès Regina, la définition de l'ordre du jour de chacune des conférences qui suivirent. Cette tendance ne fera que se préciser par la suite.

Protocole d'entente sur la Conférence annuelle des premiers ministres

En séance privée, lors du dîner du 15 février, les premiers ministres signèrent un protocole d'entente créant la "Conférence annuelle des premiers ministres", rendu public immédiatement après.

Le protocole de deux pages prévoit la tenue, au cours des cinq prochaines années, d'une conférence au moins une fois l'an, si possible au cours du dernier trimestre de l'année. Il stipule également le mandat de ces conférences, au cours desquelles les premiers ministres :

- a) examineront l'état des relations fédérales-provinciales;
- b) se consulteront sur les grandes questions intéressant les deux ordres de gouvernement et en particulier sur celle de l'économie;
- c) discuteront d'objectifs généraux pour les gouvernements du pays;

- d) échangeront des renseignements pour faciliter la planification des activités de leurs gouvernements.<sup>12</sup>

En plus de ce que contenait formellement le communiqué, la création de la Conférence annuelle allait également emprunter d'autres aspects du précédent établi à Regina.

Ainsi, la Conférence conservera son "format" public, malgré le fait que l'expérience tend à montrer que les discussions devant les caméras s'avèrent souvent moins "sérieuses" que celles tenues à huis clos<sup>13</sup>. La Conférence se démarque ainsi de la pratique des conférences annuelles des premiers ministres provinciaux, tenues à huis clos, et des conférences constitutionnelles, qui faisaient alterner sessions publiques et sessions à huis clos. Toutefois, la Conférence annuelle conservera également de Regina la pratique de tenir trois déjeuners de travail privés, où plusieurs des décisions réelles seront prises.

Autre héritage de Regina, la Conférence annuelle sera itinérante. Après Halifax en 1985, Vancouver et

---

<sup>12</sup> - FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Protocole d'entente; conférence annuelle des premiers ministres, Conférence des premiers ministres sur l'économie, les 14 et 15 février 1985

<sup>13</sup> - ROBERTSON, Gordon; op. cit. p. 105.

Toronto recevront les délégations en 1986 et 1987 (Il n'y a pas eu de conférence en 1988 en raison des élections fédérales et la conférence de 1989, prévue pour l'Alberta, dut finalement se tenir à Ottawa). On notera que pendant cette période, les conférences constitutionnelles (celles de 1985 et 1987 sur les droits des peuples autochtones et celles de juin 1987 et 1990 sur "l'Accord du lac Meech") se sont tenues à Ottawa.

Un autre héritage de la Conférence de Regina fut la création d'un "cycle des relations fédérales-provinciales" plus ou moins officiel.<sup>14</sup> Ce cycle, qui sera respecté dans l'ensemble pendant le premier mandat Mulroney, établit un lien entre les différentes conférences des Premiers ministres et les budgets fédéraux et provinciaux.

Selon ce calendrier type, l'année fédérale-provinciale débute avec le budget fédéral en février. Il précède le dépôt des budgets provinciaux, généralement en avril et mai. La Western Premiers Conference, tenue à chaque année au printemps, vient permettre aux premiers ministres des quatre provinces de l'Ouest de revoir les

---

<sup>14</sup> - CANADA (Federal-Provincial Relations Office); "Institutions of the Federal-Provincial Relations", Presentation to the University of Victoria, September 17, 1985.

initiatives fédérales et de préparer la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, en août.

Lors de cette conférence, les participants discutent entre autres des dossiers à aborder en priorité dans le contexte fédéral-provincial. Le président de la conférence (le premier ministre hôte) fait ensuite part au Premier ministre fédéral des questions que les premiers ministres provinciaux voudraient voir figurer à l'ordre du jour de la Conférence annuelle en novembre.

L'automne est une période d'intenses consultations entre les deux paliers de gouvernements, période qui culmine avec la Conférence annuelle des premiers ministres, à la fin novembre. Cette conférence permet d'échanger l'information qui permettra (en théorie) l'harmonisation de politiques fédérales à la "sensibilité" des provinces. Cette rencontre est suivie, en décembre, de la rencontre annuelle des ministres des finances, où les derniers ajustements peuvent être faits avant le dépôt du budget de loi fédéral.

Il ne s'agit là que d'un modèle idéal de calendrier mais qui, dans la mesure où les grandes lignes en ont été respectées, a pu contribuer à la "prévisibilité" des

événements sur la scène intergouvernementale, contribuant d'autant à l'harmonisation des relations.

La conférence de Regina aura donc permis de révéler au public canadien une série de données nouvelles en matière de relations fédérales-provinciales. Le nouveau gouvernement conservateur aura agi de manière déterminante dès son élection pour diminuer les irritants et les tensions entre les gouvernements, comme il l'avait promis lors de la campagne de l'été 1984. Cette action rapide et décisive aura permis, en plus du "préjugé favorable" dont jouissait déjà le nouveau premier ministre, de tenir dans l'harmonie une première conférence et d'établir ainsi une série de procédures et de précédents qui guideront la mécanique des relations intergouvernementales dans les mois et années à venir, comme nous le verrons dans les pages qui suivent.

### CHAPITRE 3

#### PREMIÈRE CONFÉRENCE ANNUELLE DES PREMIERS MINISTRES

HALIFAX, NOVEMBRE 1985

Dans les semaines qui suivirent la conférence de Regina, deux événements allaient imprimer leur marque sur les relations fédérales-provinciales de l'année 1985.

Le 17 mars, le Premier ministre Mulroney accueille le Président des États-Unis en visite officielle à Québec. Le premier "Shamrock Summit" sera l'occasion pour les deux chefs de gouvernements de s'entendre sur l'amorce d'une série de négociations qui devra mener à la conclusion d'une entente de libéralisation des échanges commerciaux entre les deux pays. Cet éventuel accord, par l'importance qu'il revêt pour la politique économique du pays et la possibilité qu'il soit nécessaire d'empiéter sur les juridictions économiques provinciales lors de son application, intéressera vivement les provinces. Elles demanderont généralement d'être associées à toute négociation.

Le deuxième événement d'importance sera le dépôt, le 23 mai, du premier budget de Michael Wilson. Ce budget se voulait un programme de renouveau économique, qui se démarquerait fondamentalement des mesures passées en

encourageant l'initiative privée en rétablissant de l'ordre dans les finances publiques et en accroissant l'efficacité de l'État. C'est la désindexation partielle des pensions de vieillesse et, dans le cas qui nous intéresse, la réouverture des ententes en matière de financement des programmes établis (santé et éducation) et l'annonce d'une réduction de 2 milliards de \$ des transferts fédéraux à ce chapitre :

"Afin de répartir équitablement le fardeau de la compression des dépenses, le gouvernement cherchera également à limiter la croissance des transferts aux provinces, afin de réaliser des économies annuelles de \$ 2 milliards vers la fin de la décennie. Les transferts fédéraux ne subiront aucune diminution absolue. Même après ce rajustement, les transferts fédéraux aux provinces marqueront une augmentation sensible pendant les dernières années de la décennie. En 1990-91, ils représenteront à peu près la même proportion de l'ensemble des dépenses de programmes qu'à l'heure actuelle."<sup>1</sup>

#### La Conférence interprovinciale de St. John's

Ces deux questions viendront influencer la Conférence des premiers ministres provinciaux qui se tiendra à St. John's (Terre-Neuve), les 20, 21 et 22 août 1985. Réunis à huis clos, comme cela est leur habitude, les premiers ministres passeront en revue les grands dossiers de

---

<sup>1</sup> - CANADA; Pour assurer le renouveau économique : le discours du budget, Discours de l'honorable Michael Wilson, Ministère des Finances, le 23 mai 1985, p. 19

l'heure et conclurent leurs travaux par sept différents communiqués.

Un premier communiqué est consacré aux résultats de la conférence de Regina de février et au nouveau mécanisme de concertation fédérale-provinciale :

"All Premiers were in agreement that the [Regina] Conference had been a success. They noted that the agenda topics were of importance and interest to the general public; and that the open format had allowed for free, constructive and positive discussions. Premiers felt this format, by making everyone in a sense a participant, had helped to restore the confidence of the people of Canada that their leaders were dealing effectively with those issues of vital importance to them.

"The First Ministers' agreement to hold a First Ministers' Conference every year for five years, the Premiers feel, is important and essential in making the Federal system work."<sup>2</sup>

On notera que les premiers ministres provinciaux s'entendent facilement sur le format très public des conférences fédérales-provinciales, alors que leurs propres conférences se tiennent exclusivement à huis clos, n'offrant au public qu'une conférence de presse en fin de rencontre.

Ce premier communiqué innove en déléguant le premier ministre hôte de la conférence interprovinciale,

---

<sup>2</sup> - INTERPROVINCIAL; Communiqué, August 21, 1985,  
Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux,  
St-Jean, le 22 août 1985

M. Peckford dans ce cas-ci, comme porte-parole du groupe et intermédiaire auprès du fédéral pour l'organisation de la conférence de Halifax, pratique qui se poursuivra.

L'ensemble de la conférence de St. John's prend d'ailleurs, si on en croit les communiqués, un aspect de répétition générale pour la conférence de Halifax. Les provinces s'entendent sur diverses priorités sur lesquelles elles présenteront un front uni devant le gouvernement fédéral.

Dans le communiqué sur le développement régional, les provinces demandent qu'une plus grande attention soit portée à l'implantation d'une politique de développement basée sur les principes adoptés à Regina en cette matière, et désirent aborder cette question à Halifax. De plus, les provinces s'entendent pour demander à Ottawa d'incorporer dans sa future loi sur le transport des objectifs de développement régional.

Les provinces s'attaquent également à la Stratégie de planification de l'emploi du fédéral et demandent un report de sa date d'entrée en vigueur, prévue pour le 5 septembre 1985. Elle critiquent l'insuffisance des consultations qui ont eu lieu à ce sujet, la diminution des

fonds fédéraux affectés à ce chapitre, le double emploi avec des programmes provinciaux existants, etc.

Les premiers ministres mandatent également leurs ministres des finances d'étudier diverses avenues de réforme fiscale, dont l'impôt minimum, et de leur faire rapport avant la conférence d'Halifax.

En rappelant que les discussions de Regina avaient amené un assouplissement d'Ottawa en matière de politique monétaire, les premiers ministres réitèrent leur demande d'une politique qui appuie l'investissement et la croissance économique et prient les ministres des Finances, en préparation de la conférence de Halifax, de revoir le rôle de la Banque du Canada et ses relations avec le gouvernement fédéral et la nécessité de faire une place aux provinces dans la détermination de la politique monétaire.

Un autre communiqué souligne l'importance, pour l'économie canadienne, de l'agriculture et des pêches. Il demande, entre autres, le développement de programmes de stabilisation et de secours plus efficaces et complets, le développement d'une stratégie commerciale pour ces industries et l'accroissement de la coopération fédérale-provinciale dans l'ensemble de ces dossiers.

Mais les participants à la conférence de St.John's réservent leur plus grande sévérité pour la question de la diminution anticipée des paiements de transfert :

"The ten provincial premiers rejected the proposal in the May Federal Budget to cut federal support for health and post-secondary education and national equalization by some \$2 billion annually by 1990. They agreed that attempts to shift the federal deficit on to the backs of the people will not help the Canadian economy. [...]

"Federal cutbacks [...] are clearly inconsistent with maintaining present levels of service, let alone meeting projected needs."<sup>3</sup>

Les premiers ministres demandent également que leurs ministres des finances portent leur message à leur homologue en septembre et fassent rapport, avant la rencontre de Halifax.

L'accord de libre-échange est le grand absent de cette série de communiqués de la conférence de St.John's. La question a toutefois été longuement discutée à la table des dix, mais on n'a pu dégager un consensus. On estime que la dissension entre l'Ouest, généralement favorable à tout traité de commerce avec les américains quitte à ce que les

---

<sup>3</sup> - INTERPROVINCIAL; Communiqué on Federal-Provincial Fiscal Relations, Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, St-Jean, le 22 août 1985

prérogatives provinciales en soient froissées, et l'Ontario, qui préfère à cette initiative une série de négociations multilatérales, a été la cause de l'absence de position commune sur cette question.

Le Premier ministre de Terre-Neuve fit donc tenir au Premier ministre du Canada une copie des communiqués de la conférence de St. John's, de même qu'une liste de sept questions identifiées par la conférence comme devant faire partie de l'ordre du jour de la conférence de novembre à Halifax, soit la création d'emplois et la formation de la main-d'oeuvre, l'agriculture et les pêches, le commerce international et interprovincial, les arrangements financiers fédéraux-provinciaux, la politique monétaire et l'investissement. De plus, les premiers ministres seraient d'avis qu'il faille examiner les moyens d'intégrer les revendications des femmes à l'ordre du jour de la conférence.

Des négociations suivirent qui donnèrent lieu à un commun accord sur un ordre du jour plus "gérable" et réduit à cinq questions :

- la revue des relations fédérales-provinciales (sur laquelle le gouvernement fédéral dut insister, en dépit du fait que le protocole de Regina prévoit expressément que cette question sera abordée);

- examen de la situation économique et financière (qui servira d'exutoire à la mauvaise humeur provinciale sur la question des transferts);
- le commerce;
- l'agriculture et les pêches; et,
- le développement économique et social (qui regroupera le développement régional, la formation de la main-d'oeuvre et la question de la situation économique des femmes).

La conférence de Halifax : les relations fédérales-provinciales

Malgré l'arrivée de trois nouveaux premiers ministres, la palette politique d'Halifax n'offre pas une différence marquée d'avec celle de Regina. Don Getty remplace Peter Lougheed, et un Pierre-Marc Johnson en fin de campagne électorale remplace René Levesque. Seul changement d'importance, le remplacement des conservateurs ontariens par le libéral David Peterson, chef d'un gouvernement minoritaire et plus susceptible de faire passer les dossiers de sa province devant l'envie de jouer le rôle national de ses prédécesseurs. Au 28 novembre 1985, les conservateurs d'Ottawa partagent donc la table des premiers ministres avec six conservateurs, un créditiste, un "péquiste" (huit "alliés naturels"), un néo-démocrate et seulement un libéral.

Le gouvernement fédéral se présente toutefois à Halifax avec un bilan reluisant. La reprise économique se fait sentir à tous les niveaux depuis un an, et on la dit même plus vigoureuse que celle des États-Unis. On impute à un regain de confiance du secteur privé (dû à l'arrivée au pouvoir des conservateurs) une baisse de 3 p. cent des taux d'intérêt, une hausse de 20 p. cent des investissements, une hausse de 17 p. cent des mises en chantier et la création de 333 000 nouveaux emplois.<sup>4</sup>

Mais cette reprise, le gouvernement la place également sur fond de réconciliation nationale :

"Peace and good will in federal-provincial relations for me is a nice objective but per se it has little value unless it translates into a mechanism for economic growth and new economic prosperity. [...] The amelioration of federal-provincial relations is not a primary objective of mine simply because it is a nice thing to talk about. Because in a federal state a new sense of harmony is the only way where federal and provincial governments can co-operate, in my judgement, to bring about the kind of economic prosperity that this country is capable of and which we have been witnessing together over the last year and which, I think, is now well on the road to a sustained economic recovery if we can maintain this harmony and this trust."<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> - Brian Mulroney (matinée du 28 novembre) in SCIC; Conférence annuelle des premiers ministres, Compte rendu textuel, Halifax, les 28 et 29 novembre 1985

<sup>5</sup> - *ibid.*

Et les résultats de cette concertation se voient dans plusieurs domaines; chaque province a maintenant son entente-cadre (EDER) en matière de développement régional, et 75 ententes auxiliaires et 13 protocoles d'ententes ont été signés avec les provinces. Les accords en matière d'énergie avaient déjà fait baisser la tension avec Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse et l'Alberta. Des ententes en matière de formation de la main-d'oeuvre ont été signées avec presque toutes les provinces suite à la politique en cette matière déposée à Regina. Et des pourparlers ont été entrepris avec les provinces en matière de développement d'une stratégie commerciale nationale.

Ces développements ont donné lieu à un niveau d'activité fédérale-provinciale sans précédent dans l'année qui a suivi l'élection du gouvernement conservateur, comme en fait foi le nombre impressionnant de rencontres de haut niveaux à se tenir pendant cette période.

---

**Fréquence des réunions multilatérales et bilatérales  
du gouvernement du Canada  
et des gouvernements provinciaux**

Participants	septembre 1984 à septembre 1985	moyenne annuelle, 1980-1984
Premiers ministres	13	5
Ministres	353	82
Sous-ministres	72	45
<b>Total</b>	<b>438</b>	<b>132</b>

source : Canada (BRFP), Rapport d'étape sur les relations fédérales-provinciales, 1985, p. 17

La conférence de Halifax allait donc permettre de faire subir un premier test d'importance au nouveau climat de réconciliation nationale : les dossiers des paiements de transfert et du libre-échange allaient être des théâtres d'affrontement.

Réduction des paiements de transfert aux provinces ou transfert du déficit?

Dans sa volonté de réduire son déficit, de manière à permettre une plus grande efficacité du gouvernement et de laisser plus de place au secteur privé, le gouvernement fédéral s'est attaqué à ses propres programmes, a réduit son personnel, a augmenté taxes et impôts. Avec son budget de

mai 1985, il s'attaquait également à une autre très grosse part de ses dépenses, les transferts statutaires faits aux provinces, principalement le financement des programmes établis en matière d'éducation et de santé. Le Premier ministre présente ainsi ses engagements :

"By 1991, 4 billion per year will have been cut in terms of Ottawa from direct federal programs such as energy, transport, industrial grants, etc.; 4 billion per year will have been cut from overhead and personnel costs, a reduction of 15 per cent; 4 billion per year of additional revenue will have been raised.

"Our plan also involves, as you know, a slowing in the rate of growth of transfer payments to provinces. This will begin next year to achieve annual savings of 2 billion by 1991. [...] Even with the implementation of this proposal, transfers to provinces to support health and post-secondary education will continue to grow faster than inflation and faster than all other federal program expenditures combined. [...]

"Over the next 5 years, 90 billion will be transferred, 25 billion more than for the last 5 years. Nobody is giving less for hospital beds or classrooms."<sup>6</sup>

Le projet fédéral, comme on pouvait le voir à la conférence de St. John's, s'exposera à la colère des provinces. Elles seront presque unanimes à dénoncer le geste unilatéral d'Ottawa et à proposer de nouvelles coupures, de nouveaux moyens pour le fédéral de diminuer le déficit sans toucher aux transferts.

---

<sup>6</sup> - Brian MULRONEY (après-midi du 28 novembre) in SCIC 1985 (2), op. cit.

Le Québec demandera la fin des dédoublements, ces services fédéraux comme la promotion de la santé ou la protection de l'environnement qui font concurrence à des services provinciaux. La Saskatchewan demande en plus l'élimination des crédits d'impôts les moins productifs et l'accroissement de la participation de la population dans les entreprises d'État au moyen d'une privatisation contrôlée.

Le Manitoba d'Howard Pawley demande un pouvoir de décision sur les politiques de la banque du Canada et demande une conférence nationale sur la taxation. Il se fait un critique virulent de la proposition fédérale en affirmant qu'en 1991, si on tient compte de l'augmentation prévisible de la demande, la part fédérale de la santé ne comptera plus que pour 35 p. cent des besoins, plutôt que le 50 p. cent prévu par le fédéral. Pour le Manitoba :

"[This issue is] not just of jurisdictional battle. It is a people's issue, an issue involving medicare, [...] a battle in so far as ensuring that we have decent and proper medicare services right across the country, regardless of the wealth of the particular region or province that we are representing."

---

<sup>7</sup> - Howard PAWLEY (après-midi du 28 novembre) in SCIC 1985 (2), op. cit.

Terre-Neuve affirme qu'elle n'aura d'autre choix que d'empêcher des étudiants de s'inscrire à l'université. Elle y voit un bris de l'engagement constitutionnel des gouvernements en matière de péréquation.

Si plusieurs provinces disent comprendre les raisons du gouvernement fédéral, on ne peut lui pardonner de rouvrir unilatéralement une entente en cours d'exécution.

Richard Hatfield :

"Prime Minister, you asked for support for dealing with the deficit. You have it. But you asked us to concede or consent to breaking an agreement that was made and you cannot have it, because I cannot give it."<sup>8</sup>

Le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve, l'Alberta, l'Ontario et la Nouvelle-Écosse demandent un délai d'au moins un an dans l'application du projet fédéral, le temps de voir venir le coup et de ne pas devoir réajuster en cours d'année les prévisions budgétaires pour la santé et l'éducation.

L'Ontario, seule province libérale, est aussi la plus sévère :

"To persuade yourself, sir, that you are getting rid of the problem for Canadians, in my view, is absolutely wrong. [...] I respectfully submit, sir, you are not doing that; you are just transferring the deficit. [...]"

---

<sup>8</sup> - Richard HATFIELD (après-midi du 28 novembre) in SCIC 1985 (2), op. cit.

"We are all in the business of making hard choices daily. What we are saying is you have made the wrong hard choice. [...]

"I say respectfully, it requires an unbecoming amount of temerity to unilaterally break an agreement that we were all counting on [...].

"So I would hope, in further discussions today, informally tonight and tomorrow, we can get some kind of resolution on this problem. [...] My suggestion is to defer this a year. I think every single Premier at this table will sit down in good faith and help to work out a long-term agreement over the next five years that we can live with."<sup>9</sup>

Le gouvernement fédéral ne trouve grâce qu'auprès de la Colombie-Britannique de Bill Bennett, sans doute le plus conservateur des premiers ministres provinciaux (et certainement le plus zélé en matière de réduction des dépenses gouvernementales). Le créditiste note que le gouvernement fédéral doit réduire sans attendre son déficit, et que l'exemple de sa province pourrait à cet égard lui être utile. Il ajoute qu'en matière de santé et d'éducation, les provinces, qui assurent la prestation des services, ont également leur rôle à jouer pour assurer une plus grande efficacité des dépenses. Il souligne enfin que la Colombie-Britannique a réussi, à force de coupures dans les coûts des services publics, à ramener la part fédérale des coûts de la santé et de l'éducation, et sans

---

<sup>9</sup> - David PETERSON (après-midi du 28 novembre) in SCIC 1985 (2)

modification de la formule de financement, de 42 à 48 p. cent en quelques années.

Toutefois, cette générosité s'accompagne d'une demande : la Colombie-Britannique demande à ce que les provinces soient plus étroitement associées au processus de prise de décision en matière de coupures gouvernementales :

"I am prepared to play a role in your restraint if you will give us a broader picture, or your finance minister, of more areas in which we can be a part of making the decisions on that sharing and ensuring to our people that we are not singling out one single area of delivery of services [...] while others go untouched."<sup>10</sup>

Devant ce front commun provincial, le gouvernement fédéral ne bougera pas; le projet fédéral sera maintenu. Tout au plus le Premier ministre propose-t-il, en réponse aux chiffres soulevés par Howard Pawley, que les ministres des finances, qui se rencontreront quelques jours plus tard, discutent d'une convention comptable qui permette d'harmoniser les données en matière de contribution fédérale.

### Le libre-échange

Le second sujet controversé de cette conférence, la négociation d'une entente commerciale bilatérale avec les

---

<sup>10</sup> - William BENNETT in SCIC 1985 (2), op. cit.

États-Unis et surtout la participation des provinces à cette négociation, a connu un sort tout à fait différent.

La question devait être abordée au début de la seconde journée de la conférence, mais lors de discussions préliminaires, en session privée lors d'un dîner des premiers ministres à la veille de la conférence, le 27 novembre, il fut décidé de procéder différemment.

Devant les divergences d'opinion ou le caractère plutôt délicat de la question, on décida que les ministres responsables tiendraient une conférence séparée afin de s'entendre sur la question. Le Premier ministre en informa le public en début d'après-midi le 28 novembre :

"Last night at dinner, we spent a number of hours in large measure on the trade issue and concerns and opinions in regard to process, how it can best be done and so on. We met again at lunch today and I think we agreed, colleagues, that we would ask our officials and/or Ministers to meet this afternoon and tonight in the hope of discussing further these questions and report to us later tonight or first thing tomorrow morning, in which case, if the results were appropriate, we could save a considerable amount of time for the conference by just proceeding from that important premise tomorrow morning."<sup>11</sup>

Les ministres discutèrent dans la soirée et une partie de la nuit. Le lendemain matin, la session prévue

---

<sup>11</sup> - Brian MULRONEY (après-midi du 28 novembre) in SCIC 1985 (2), op. cit.

pour le commerce extérieur cède la place à celle sur l'agriculture et les pêches; les ministres se réunissent en parallèle pour poursuivre les discussions de la veille. Le Premier ministre annonce que la discussion sur le commerce devrait débiter après la pause café de la matinée. Au retour de la pause, on poursuit la discussion sur l'agriculture et les pêches sans que les ministres n'aient publiquement donné signe de vie. Ce n'est que vers 13h00, au moment où les premiers ministres s'apprêtaient à se réunir en déjeuner privé, que le gouvernement fédéral annonce la conclusion d'une entente sur la question du libre-échange.

Dans le court communiqué, intitulé "Préparatifs en vue des négociations commerciales"<sup>12</sup>, les ministres reconnaissent le "principe d'une pleine participation des provinces aux futures négociations" avec les États-Unis et au GATT. On prévoit également que dans le cas de la négociation bilatérale avec les États-Unis, on "donnera effet" à ce principe dans les 90 jours suivant le communiqué, en constituant notamment une base commune de documentation et d'analyses; et en énonçant les objectifs propres à chaque province et au gouvernement fédéral en

---

<sup>12</sup> - FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Préparatifs en vue des négociations commerciales, Conférence annuelle des premiers ministres, Halifax, le 29 novembre 1985

prévision des négociations. Le communiqué prévoit également que l'on déterminera à chaque étape "la meilleure façon de donner effet au principe de la pleine participation des provinces", au moyen notamment de rencontres de ministres ou de premiers ministres.

Aucune autre discussion de la question du commerce extérieur n'aura lieu devant les caméras de la télévision à Halifax. Le communiqué, arraché de haute lutte après plusieurs heures de discussions à huis clos, pourrait être vu comme une victoire des provinces qui se voient reconnaître la "pleine participation" et se voient garantir un rôle dans les aux travaux préparatoires (établissement d'une base de données, etc.). Toutefois, le texte très vague du communiqué oblige à constater que le gouvernement fédéral n'a cédé aucun levier important à ses partenaires.

Le communiqué et la discussion d'Halifax auront tout de même marqué le dossier du libre-échange (beaucoup plus que celui des négociations multilatérales). Si les préparatifs communs n'ont probablement pas donné des résultats aussi intéressants que ce qu'espéraient les provinces, les premiers ministres provinciaux seront maintenus informés et seront consultés à intervalles réguliers pendant toute la tenue des négociations. À partir

de juin 1986, les premiers ministres auront, à tous les trois ou quatre mois, une rencontre d'information et de consultation en présence du négociateur fédéral. À une dizaine d'occasions, formellement, les provinces pourront tenter d'infléchir le cours du dossier. Autre enseignement d'Halifax, tout ce processus se tiendra hors la présence des journalistes et des caméras.

Le résultat le plus concret de toute cette ronde d'information/consultation réside dans une seule constatation : en novembre 1988, au moment de la campagne électorale, huit premiers ministres sur dix appuyaient l'Accord de libre-échange, dont deux des quatre premiers ministres libéraux (MM. Bourassa et McKenna), et dont certains avaient manifesté de sérieuses réserves à un moment ou à un autre.

#### Agriculture et pêches

Les discussions sur la question de l'agriculture et des pêches sont beaucoup plus "conviviales" que ne l'ont été celles sur la situation économique et financière ou, comme on peut le supposer, celles sur le commerce extérieur. Chaque gouvernement témoigne de l'importance qu'il accorde à un ou l'autre de ces secteurs et fait étalage de ses

réalisations dans le domaine. Chacun prêche pour une plus grande concertation entre gouvernements et entre gouvernements et industries.

Ces discussions semblent toutefois avoir été préparées pour les caméras. Les travaux préparatoires des ministres responsables ont permis de rédiger des communiqués communs qui ont été adoptés en session privée. Le Premier ministre en fait l'annonce dès l'ouverture de la session publique.

Ces communiqués reconnaissent l'importance de l'agriculture et des pêches pour l'économie canadienne et établissent une liste de défis qu'auront à relever chacun de ces secteurs. Chaque communiqué porte également un mandat pour les ministres responsables.

Le communiqué en matière de pêches<sup>13</sup> identifie entre autres défis à relever l'élaboration conjointe d'une stratégie de commercialisation efficace pour les produits de la pêche, la stabilisation des revenus des pêcheurs (via des formules nouvelles d'assurance prises, etc.), la gestion des stocks et le contrôle de la surpêche étrangère au large des

---

<sup>13</sup> - FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Les défis à relever dans le secteur des pêches, Conférence des premiers ministres, Halifax, le 29 novembre 1985

côtes, et le développement de l'activité de la pêche (en pêche récréative et en aquiculture entre autres). Le communiqué se termine par des directives à l'endroit des ministres :

"Les ministres fédéral et provinciaux devraient accélérer l'élaboration de politiques permettant de relever ces défis et faire rapport à leurs Premiers ministres respectifs, d'ici six mois, sur les progrès réalisés à cet égard."<sup>14</sup>

Le communiqué en matière d'agriculture<sup>15</sup> reprend la même structure. Les défis identifiés ont trait à la commercialisation, au financement du secteur agricole, à la conservation des ressources et à l'amélioration de la compétitivité des agriculteurs au moyen de la recherche, de la transformation et de la distribution.

Le mandat confié aux ministres est toutefois beaucoup plus précis. Il prévoit la formulation de recommandations aux deux ordres de gouvernements sur les moyens de relever ces défis; la consultation des divers intervenants du secteur afin d'élaborer une approche globale coordonnée, et la remise de rapports aux premiers ministres dans les six mois. Le communiqué établit également une

---

<sup>14</sup> - *ibid.*

<sup>15</sup> - FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Les défis à relever dans le secteur de l'agriculture, Conférence des premiers ministres, Halifax, le 29 novembre 1985

liste de facteurs et de principes dont les ministres devront tenir compte en présentant leurs recommandations : on y retrouve une volonté de coordonner les programmes des deux ordres de gouvernement, de développer le secteur pour le libérer de la dépendance de l'État, de respecter les normes environnementales, et de concilier politique agricole et obligations commerciales internationales.

#### Développement économique et social; les femmes

"L'égalité économique pour les Canadiennes" avait été inscrite à l'ordre du jour dans le panier plus vaste de "développement économique et social"<sup>16</sup> qui devait également permettre aux premiers ministres de passer en revue leurs initiatives dans le domaine de l'éducation et de la formation, ou de la lutte au chômage. Toutefois, l'horaire chargé de la conférence se faisant de plus en plus serré, les premiers ministres se sont concentrés sur le dossier le plus "attrayant politiquement", celui de la condition féminine.

---

<sup>16</sup> - Un lobby intense de la part des groupes féminins auprès des ministres et hauts fonctionnaires responsables, et de ces derniers auprès des premiers ministres et fonctionnaires des relations fédérales-provinciales, s'était effectué pour que la question des femmes soit un item distinct à l'ordre du jour. Ce "compromis" de placer la question des femmes sous la rubrique "développement social" avait permis de rallier tous les gouvernements.

La conférence de Regina en février 1985 avait permis, pour la première fois, "d'élever au rang des préoccupations nationales"<sup>17</sup> les préoccupations des femmes et plus particulièrement l'égalité des chances en matières économiques. Pour la première fois en effet, cette question avait été abordée par les premiers ministres.

Si peu a été fait en 1985 au niveau fédéral (la Stratégie de planification de l'emploi prévoyait un accès équitable des femmes à la formation, la Commission Abella avait entraîné le dépôt d'un projet de loi en juin sur l'équité en matière d'emploi, on avait mis sur pied un mécanisme de collaboration fédéral-provincial pour aider au recouvrement des pensions alimentaires, et on avait commencé à parler de plan national de services de garde), le gouvernement s'en excuse presque en affirmant que la participation et la collaboration des gouvernements provinciaux lui est essentielle pour effectuer une percée dans le domaine :

"Le fédéralisme coopératif est un élément essentiel de la stratégie du gouvernement qui

---

<sup>17</sup> - CANADA, L'égalité économique des femmes : rapport d'étape, Conférence annuelle des premiers ministres, Halifax, Novembre 1985, p. 9

consiste à intégrer les questions féminines au processus même de l'élaboration des politiques."<sup>18</sup>

Une première "manifestation" de cette collaboration vient avec la présentation d'un rapport des ministres responsables<sup>19</sup> de la condition féminine, adopté le 17 octobre 1985, et qui doit servir de base de discussion pour les premiers ministres et indiquer différentes hypothèses de travail où les gouvernements pourraient faire des progrès. Le document est utile surtout en cela qu'il pose clairement les données du problème et en mesure l'étendue.

Placé sous le signe de l'économie plus que de la justice sociale, le document fait d'abord un portrait des changements sociaux survenus depuis 1961 et souligne l'importance que les femmes ont prise dans la vie économique. Ainsi, on apprend que le taux d'activité des femmes de 20 à 64 ans est passé de 31 p. cent en 1961 à 63 p. cent en 1984; que les femmes représentent maintenant 49 p. cent de la population active, comparativement à 27 p. cent en 1961; que les femmes fréquentent plus

---

<sup>18</sup> - idem

<sup>19</sup> - FÉDÉRAL-PROVINCIAL, Cadre relatif à l'égalité économique pour les canadiennes, Rapport des ministres responsables de la condition féminine, Conférence annuelle des premiers ministres, Halifax, novembre 1985.

qu'auparavant les institutions d'enseignement de haut niveau (14 p. cent des femmes de 25 à 34 ans étaient diplômées en 1983, comparativement à 10 p. cent en 1961) et qu'elles pénètrent de plus en plus les secteurs traditionnellement dominés par les hommes. Le rapport indique également que 67 p. cent des petites entreprises sont créées et dirigées par des femmes, avec un taux de réussite (47 p. cent) supérieur à celui des hommes (25 p. cent).

Malgré tout, le rapport souligne que les femmes ne retirent pas autant que leurs confrères masculins de leur participation à la chose économique. L'écart salarial n'a pratiquement pas bougé : en 1961, le salaire annuel féminin moyen s'établissait à 59 p. cent de celui des hommes; il était de 64 p. cent en 1982. De plus, la ségrégation professionnelle se maintient également; la proportion de femmes oeuvrant dans le secteur des services s'établissait à 62 p. cent en 1961, et à 50 p. cent en 1985 (26 p. cent pour les hommes).

Devant cette situation, les ministres responsables proposent donc un cadre pour l'examen de la question de l'égalité économique des femmes et pour respecter l'engagement de tous les gouvernements à mettre en oeuvre la Convention des Nations Unies sur l'élimination de la

discrimination à l'égard des femmes et à favoriser la participation entière et égale des femmes dans l'économie.

Ce cadre stipule que :

1. les questions relatives à la condition féminine sont avant tout des questions d'ordre économique.
2. l'égalité des femmes sur le plan économique est avantageuse pour les femmes, ainsi que pour le Canada, les provinces et les territoires.
3. les décisions d'ordre économique doivent être prises en tenant compte de leurs répercussions sur les femmes et les hommes.
4. lorsque les gouvernements élaborent des stratégies en vue d'assurer l'égalité des femmes sur le plan économique, ils doivent consulter l'ensemble du secteur public et, au besoin, le secteur privé.<sup>20</sup>

Le document mentionne ensuite une variété de politiques et programmes (16) que les gouvernements qui ne les ont pas encore appliqués devraient envisager mettre en place, dans les domaines, notamment, de la formation professionnelle; des services de gardes; du congé parental; de la législation relative au salaire égal pour travail d'égale valeur; de l'égalité d'accès au crédit; et de la réforme des avantages sociaux liés à l'emploi.

En promettant de se consacrer à la coopération entre ministres d'un même gouvernement et entre gouvernements pour mener à bien leur entreprise, les

---

<sup>20</sup> ... ibid. p. 5-6

ministres responsables de la condition féminine réitèrent ce qui pourrait devenir leur credo :

"L'égalité sur le marché du travail procurera des avantages nets à l'économie. Un argument économique solide vient donc s'ajouter à celui de la justice sociale pour justifier les interventions vigoureuses visant à promouvoir l'égalité pour les femmes sur le marché du travail."<sup>21</sup>

Les premiers ministres ne seront que trop heureux d'approuver les propositions de leurs ministres et de reprendre en chœur leurs promesses de coopération. Le Premier ministre Mulroney souligne sa détermination et sa foi dans le credo prôné par les ministres :

"By establishing a plan of action for continuing co-operation and consultation on these issues, our governments can share the experience and expertise they have acquired in designing and implementing policies that are effective in fighting inequality which exists in all of our jurisdictions and in all of our regions. [...]"

"Si le gouvernement fédéral a fait de l'égalité économique des Canadiennes un des ses objectifs prioritaires, c'est par souci de justice sociale. [...] C'est aussi, je pense, mes chers collègues, un impératif économique car la concurrence de plus en plus vive qui existe sur les marchés mondiaux nous interdit de gaspiller les compétences, les aptitudes et les talents de la moitié de notre population."

"So I am today, with great pleasure, endorsing the strategies proposed by the Status of Women Ministers and the belief that they offer means by which our governments can work in a cooperative manner towards the goal of economic equality for women. It is my hope

---

<sup>21</sup> - ibid. p. 12

that other First Ministers will join me in endorsing these strategies as a means to that goal."<sup>22</sup>

Tour à tour, les onze hommes feront l'éloge du rôle que les femmes jouent dans l'économie et promettent de continuer à lutter pour que leur contribution soit reconnue à sa juste valeur. Tour à tour, ils endosseront le rapport de leur ministre. Si seul le Premier ministre de l'Ontario avait quelque chose de concret à annoncer (un programme en six points prévoyant des actions dans le domaine des mesures d'équité dans l'emploi, la collaboration avec les entreprises pour la formation des travailleuses et l'amélioration des mesures fiscales), cela n'a pas empêché les autres participants d'y aller de propositions; le premier ministre Peckford :

"In formulating the next First Ministers' conference, I really think it is going to be important for us to prioritize the women's issue at a higher place on the agenda if we are going to give it the kind of time that it really deserves."<sup>23</sup>

ou encore, Howard Pawley, du Manitoba :

"We need a commitment to keep women's economic equality on the FMC agenda for the next five years and I agree with Premier Peckford at the top of the agenda, not at the end of the agenda. We need the development of action plans at all levels but, most important of all, we need national

---

<sup>22</sup> - Brian MULRONEY (le 29 novembre) in SCIC 1985 (2), op. cit.

<sup>23</sup> - Brian PECKFORD (le 29 novembre) in SCIC 1985 (2), op. cit.

leadership, national commitment to co-ordinate action to achieve economic equality for women. We should all commit ourselves to that today."

Cette belle unanimité nous propose deux hypothèses. La première voudrait que la nécessité d'agir en matière d'égalité économique pour les femmes se soit imposée à tous les niveaux de l'appareil gouvernemental et ce, tant pour des raisons de justice sociale et d'esprit d'équité que pour des impératifs directement économiques. La seconde hypothèse voudrait que la Conférence des premiers ministres créé un climat d'émulation mutuelle qui entraîne les participants sur la voie de la surenchère. Selon cette hypothèse, une fois convenu un item à l'ordre du jour, il est presque automatique que les gouvernements rivaliseront entre eux pour paraître qui le plus responsable, qui le plus progressiste, qui le plus soucieux des intérêts de la nation. À n'en pas douter, la vérité se trouve quelque part entre ces deux hypothèses.

#### Bilan de la conférence de Halifax

La conférence de Halifax, qui s'annonçait difficile en raison des questions du financement des programmes établis et du libre-échange, se termine donc sur un solde positif.

La question du financement des programmes établis a permis aux provinces d'expliquer publiquement leur position face à l'action fédérale et, si elles n'ont pu faire bouger leur vis-à-vis, au moins s'entendent-elles sur leurs divergences de vues.

Sur les questions des pêches et de l'agriculture, des mandats ont été confiés aux ministres responsables d'étudier les besoins de ces industries et les possibilités de collaboration et de faire rapport aux premiers ministres. Une démarche semblable sera suivie dans le domaine de l'égalité économique des femmes, où les premiers ministres s'entendent pour porter la question à l'ordre du jour de la prochaine conférence.

Enfin, ce qui fut peut-être le moment fort de cette conférence, la question des négociations commerciales a donné lieu à la signature d'un communiqué peu bavard jetant les bases de la participation des provinces à ces discussions. On pourrait affirmer que cette question, qui n'aura pas été discutée en public malgré ce qu'on avait prévu, aura démontré les limites du format "télévisé" de ce genre d'événement et aura peut-être joué un rôle dans le fait que les sujets controversés auront tendance à être évacués de la scène des Conférences des premiers ministres.

D'un autre côté, en donnant des mandats à leurs ministres sectoriels des pêches, de l'agriculture et de la condition féminine et en les invitant à faire rapport, les Premiers ministres mettent en lumière l'intérêt que les gouvernements trouvent dans de telles conférences; elles permettent de coordonner l'action des gouvernements en mettant une pression sur les ministres sectoriels des deux ordres de gouvernement et en favorisant la coordination de l'action au sein même de chacun des gouvernements grâce à l'appui des premiers ministres.

Enfin, la présence au même ordre du jour d'un sujet très controversé, le financement des programmes établis, et de sujets "populaires" où tous les gouvernements ont intérêt à coopérer et à montrer leur meilleur visage (comme le dossier des femmes) a sans doute permis d'équilibrer les interventions et a fait en sorte que malgré de profondes divergences de vues, la conférence a conservé un climat serein. Ce ne fut pas toujours le cas lors des conférences à sujet unique (l'énergie) ou à deux ou trois sujets controversés qui ont eu cours dans les années '70 (où on n'a jamais abordé des questions aussi vastes que la situation des femmes). De plus, on pourrait ajouter qu'il est sans doute plus facile de traiter de sujets non

conflictuels (ou de sujets potentiellement conflictuels de façon non conflictuelle) lorsque les conférences sont prévues à date fixe plutôt que déterminées par l'urgence des questions à débattre.

La Conférence de Halifax peut donc être conclue de façon positive, dans l'harmonie, par son président :

"Je ne voudrais pas du tout être accusé de dépeindre en rose nos débats des deux dernières journées. Des divergences de vues et d'intérêts ont clairement émergé lors de nos discussions publiques aussi bien que privées. L'important, toutefois, c'est que nous avons réussi à exprimer ces divergences avec civilité dans un climat de respect et de confiance mutuelle. Pratiquer la concertation, ce n'est d'ailleurs pas jouer à l'unisson, mais que fait-on aujourd'hui? Nous sommes en train de participer avec maturité au processus de bâtir un pays, c'est aussi simple et aussi compliqué que cela."<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> - Brian MULRONEY (le 29 novembre), in SCIC 1985 (2), op. cit.

## CHAPITRE 4

### DEUXIÈME CONFÉRENCE ANNUELLE DES PREMIERS MINISTRES

VANCOUVER, NOVEMBRE 1986

#### La conférence interprovinciale d'Edmonton

En 1986, la conférence des premiers ministres provinciaux se tient à Edmonton, du 10 au 12 août. Les provinces y poursuivent leur habitude de se préparer pour la Conférence des premiers ministres fédéral et provinciaux qui suivra. On s'entend sur les questions qui devront faire l'objet de discussions en novembre et on dégage des positions communes là où c'est possible.

Dix dossiers seront abordés à Edmonton et feront l'objet de décisions et de prises de position des premiers ministres provinciaux.

Les provinces demandent d'abord que les dossiers des transferts aux provinces et de la réforme fiscale soient inscrits à l'ordre du jour de la conférence de Vancouver. Les provinces désirent discuter de l'élaboration d'un mécanisme visant à rendre "plus stables" les arrangements financiers fédéraux-provinciaux, pour éviter des modifications unilatérales semblables à la coupure de 2 milliard de \$ au titre des programmes établis qui avait

occupé les discussions à Halifax. On souligne également combien il est important que le fédéral assure aux provinces un financement adéquat de leurs programmes sociaux et veille au respect de son engagement constitutionnel en matière de péréquation.

En ce qui a trait à la réforme fiscale, les provinces demandent d'être consultées sur la réforme fédérale, qu'elles jugent nécessaire mais qui doit selon elles être assortie de certaines garanties préalables quant à ses répercussions sur les économies régionales. Elles mettent le gouvernement fédéral en garde :

"le gouvernement fédéral ne devrait pas utiliser la réforme fiscale comme prétexte pour généraliser des recettes additionnelles pour son propre compte ou pour affaiblir davantage les services provinciaux de santé et d'enseignement postsecondaire en effectuant d'autres coupures dans les paiements de transfert."<sup>1</sup>

Fortes de l'accord intervenu à Halifax garantissant leur "pleine participation" aux négociations commerciales (qui s'est traduite par une rencontre privée des onze premiers ministres le 2 juin sur les progrès des négociations bilatérales avec les États-Unis), les provinces demandent d'être associées plus directement aux négociations

---

<sup>1</sup> - INTERPROVINCIAL; Communiqué, 27ième Conférence annuelle des premiers ministres, Edmonton, le 12 août 1986.

multilatérales du GATT. Les premiers ministres provinciaux conviennent d'exiger du gouvernement fédéral un exposé complet sur la position canadienne dans les deux dossiers et sur les mesures qu'entend prendre le gouvernement devant les mesures protectionnistes américaines. Ils demandent également la tenue d'une rencontre des ministres responsables du commerce.

Cette demande de participation aux négociations commerciales du GATT trouve également un écho dans les positions prises en agriculture, où les provinces affirment leur détermination à appuyer les agriculteurs menacés par les subventions américaines et européennes.

Les provinces réclament une "orientation nationale" en matière d'économie qui soit équitable pour toutes les provinces et qui donne la priorité à la diversification économique et qui protège les secteurs des matières premières des effets dévastateurs de la concurrence économique. À l'insistance des provinces de l'Atlantique, on demande que la question de développement régional soit examinée à Vancouver, puisque la crise de 1982 et les coupures fédérales auraient accentué les inégalités.

Les premiers ministres provinciaux demandent que le Canada étende son contrôle en matière de pêches au large de la côte atlantique afin de lutter contre la surpêche étrangère, et demandent que cette question soit étudiée par les ministres responsables pour rapport à la Conférence de Vancouver. Les provinces exigent également que la question de l'énergie (pétrole et gaz) soit traitée en priorité et exigent du gouvernement fédéral qu'il protège l'industrie du bois d'oeuvre de la Colombie-Britannique, menacée par le protectionnisme américain.

Mais ce qui devait le plus attirer l'attention lors de la 27ième conférence annuelle des premiers ministres provinciaux fut le dossier constitutionnel. À la demande du Premier ministre du Canada (qui écrit à tous ses homologues peu avant la conférence d'Edmonton) et du Québec, les premiers ministres provinciaux se sont penchés sur le dossier constitutionnel Québécois. Le nouveau gouvernement Bourassa avait déjà exposé ses "cinq conditions" au printemps lors d'un colloque tenu à Mont-Gabriel, et des consultations entre fonctionnaires québécois et du reste du pays s'étaient tenues en juin<sup>2</sup>. Pour Robert Bourassa, la rencontre d'Edmonton devait servir à jauger la volonté

---

<sup>2</sup> - MacLean's, "Bourassa's 75-per-cent solution", le 25 août 1986

politique du Canada-anglais de solutionner le dossier constitutionnel québécois. Certaines des "conditions" sont discutées, dont la formule de modification (la presse fait alors grand cas d'une formule 7/75 qui viserait à garantir au Québec un veto sur toutes les modifications constitutionnelles). La conférence n'avait toutefois pas pour objectif de s'entendre sur le fond mais sur un processus; et elle y réussit. Un court communiqué vient attester de la volonté des premiers ministres provinciaux de donner la priorité aux questions constitutionnelles québécoises :

"Les premiers ministres sont convenus à l'unanimité que leur première priorité en matières constitutionnelles est d'engager immédiatement des discussions fédérales-provinciales pour que le Québec puisse accepter de participer pleinement, et à part entière, à la fédération canadienne, et cela sur la base des cinq conditions mises de l'avant par le Québec.

"Un consensus s'est aussi dégagé parmi les premiers ministres à l'effet qu'ils seront alors en mesure de poursuivre la révision de la Constitution sur des sujets intéressant certaines provinces, qui comprendront notamment la réforme du Sénat, les pêches, les droits de propriété, etc."<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> - INTERPROVINCIAL; La déclaration d'Edmonton, 27ième Conférence annuelle des premiers ministres, Communiqué, Edmonton, le 12 août 1986

Vancouver; les relations fédérales-provinciales

Contrairement à ce qui avait été le cas à Halifax, ce n'est pas un gouvernement fédéral en lune de miel qui se présente à la conférence de Vancouver le 20 novembre 1986. Au plus bas dans les sondages depuis plus de 6 mois, le gouvernement conservateur se remet péniblement de la première série de scandales qui affectent sa crédibilité depuis un an (les Coates, Fraser, Blais-Grenier et Stevens ont fait leurs adieux au Cabinet).

Malgré des performances économiques somme toutes acceptables, le gouvernement n'arrive pas à faire oublier la crise des prix du blé et du pétrole qui menace l'Ouest du pays. La montée du protectionnisme américain, alors que le gouvernement s'engage sur la voie du libre-échange, effraie également certains secteurs industriels et des ressources dont, en particulier, l'industrie du bois d'oeuvre de la Colombie-britannique menacée de l'imposition de droits compensatoires par le département américain du commerce (suite à des pressions de l'industrie au États-Unis, le département du commerce recommandait, le 16 octobre, d'imposer des droits de 15 p. cent).

Le nouveau premier ministre de la Colombie-Britannique, qui vient de terminer une campagne électorale où il affirmait que sa province ne recevait pas sa "juste part" (*fair share*) du fédéralisme, se lance en campagne pour obtenir le contrat du super brise-glace qu'Ottawa projette de faire construire pour défendre sa souveraineté dans l'Arctique.

De plus, la décision d'octroyer le contrat d'entretien des CF-18 de l'armée canadienne à une firme montréalaise plutôt que de Winnipeg (que la procédure de soumissions favorisait) ajoutera le premier ministre Howard Pawley dans le camp des adversaires inconditionnels du gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral a tout de même certaines initiatives à son actif. Tout d'abord, le nombre de rencontres fédérales-provinciales de haut niveau s'est maintenu élevé, bien que l'on ait enregistré une diminution importante par rapport à la première année du règne conservateur. Il y aurait eu, d'octobre 1985 à octobre 1986, 19 rencontres de premiers ministres (bilatérales et multilatérales) et 114 rencontres ministérielles, contre une

moyenne annuelle de 5 et 82 respectivement entre 1980 et 1984.<sup>4</sup>

Plus concrètement, le gouvernement signe avec la Nouvelle-Écosse, le 25 août, un accord sur les ressources pétrolières au large des côtes prévoyant le partage des revenus de cette ressource. Un nouveau discours du trône vient, le 1 octobre, "revamper" les politiques gouvernementales. Devant les problèmes de développement régional, on promet "l'élaboration d'un nouveau programme de développement" et annonce la création prochaine d'une agence chargée de faciliter et de coordonner les initiatives fédérales de développement dans la région de l'Atlantique (il s'agit de l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique, mieux connue sous son sigle anglais ACOA pour *Atlantic Canada Opportunities Agency*). Le Premier ministre rencontrera d'ailleurs ses homologues de l'Atlantique pour discuter de la future agence, la décrivant comme "more responsive to Atlantic Canada's needs and thinking, where the decision-making process is intimately associated with

---

<sup>4</sup> - MURRAY, Lowell; "Notes pour une allocution de l'honorable Lowell Murray, Ministre d'État aux relations fédérales-provinciales, à l'Université de Moncton", le 30 mars 1987.

those who suggest solutions".<sup>5</sup> On prédit "a federal agency with significant provincial input"<sup>6</sup>. On promet également de s'attacher à diversifier l'économie de l'Ouest du pays.

À leur arrivée à l'Hôtel Vancouver le 19 novembre, le club des premiers ministres comptait trois nouveaux membres depuis la conférence de Halifax, et cinq n'étaient pas présents à Regina. Robert Bourassa a effectué un retour au pouvoir à Québec en décembre 1985; il a déjà eu trois tête-à-tête avec Brian Mulroney en plus des deux rencontres sur les négociations commerciales avec les États-Unis. La volonté des deux hommes de poursuivre le règlement du dossier constitutionnel québécois en fait des alliés circonstanciels à Vancouver. Le nouveau Premier ministre de l'île-du-Prince-Édouard, Joe Ghiz, ne pose pas non plus de problème particulier. Pour sa part, Bill Vander Zalm, nouvellement élu à Victoria, s'est déjà fait connaître pour ses critiques de la politique de développement économique fédérale.

---

<sup>5</sup> - Brian MULRONEY, Brian; as reported in "Toward a new Atlantic strategy", MacLean's, October 27, 1986

<sup>6</sup> - Joseph GHIZ; as reported in MacLean's, op. cit., October 27, 1986

Les dix dossiers identifiés par les premiers ministres provinciaux à Edmonton servent de base à l'élaboration, conjointement entre les gouvernements fédéral et albertain (hôte de la conférence des premiers ministres), de l'ordre du jour de la conférence de Vancouver, rendu public le 15 octobre.

L'ordre du jour prévoit les discussions suivantes :

1. Revue de l'état de la fédération et de l'économie;
2. Développement économique; qui permettra aux premiers ministres de discuter des rapports préparés par les ministres des pêches et de l'agriculture suite aux travaux d'Halifax, et d'aborder les questions de développement régional, de ressources naturelles (identifiés à Edmonton), ainsi que de transports et de recherche et développement.
3. Égalité économique pour les femmes; qui permettra, entre autres, de discuter du rapport des ministres sur la formation professionnelle commandé à Halifax.

Enfin, il a été convenu de tenir une réunion privée à la fin de la conférence pour discuter des négociations commerciales avec les États-Unis (cette rencontre, prévue depuis la rencontre similaire du 17 septembre, s'inscrit dans la série de réunions à cet effet). La question de la réforme fiscale pourra également être abordée en privée, si les premiers ministres s'y montrent intéressés.

#### Développement économique et régional

La Conférence de Vancouver s'ouvre sur les habituels échanges de bons procédés sur les vertus du fédéralisme de concertation par le Premier Ministre du Canada, qui se félicite que tous les gouvernements aient oeuvré pour maintenir le climat de bonne entente au cours de l'année :

"We have made progress in putting behind us the divisiveness that drained the federation of much of its productive energies. We have all, each of us, taken pains to avoid unilateral action and confrontation, and while we have had, and will continue to have, differences and disappointments, our discussions have been marked by mutual respect [...].

"Au cours des deux dernières années, mes collègues et moi avons insisté sur la collaboration et la consultation dans les relations fédérales-provinciales. L'harmonie se réalise au cours de longues, et parfois difficiles, discussions. Il a fallu que de nombreux ajustements soient apportés aux programmes et aux plans des deux paliers du gouvernement. Grâce au climat plus serein, les relations fédérales-provinciales pour

lequel nous avons tant travaillé ensemble, des futurs ajustements pourront se faire, plus en douceur, et pour le plus grand bien de tous les canadiens [...].

"I thank you all colleagues, for your cooperation over the last year. We have had many informal meetings and conversations. We have made progress in a number of important bilateral areas. We have solved, I think, a lot of irritants, and I suppose in the process have created others, and we'll continue to work to resolve those."<sup>7</sup>

Le Premier ministre donne également beau rôle à l'institutionnalisation de la conférence des premiers ministres comme instrument d'harmonie dans les relations fédérales-provinciales :

"Prior to the 1985 Regina agreement, whether or not a First Ministers' Conference would be held to coordinate economic policies was, in itself, a source of federal-provincial tension, and there are many of you around this table who remember that. Premiers spent a good deal of energy and time asking to meet the Prime Minister and presenting to him a range of issues that, in the judgement of the First Ministers, were not being addressed [...]."<sup>8</sup>

Comme lors de la conférence de Halifax, le Premier ministre attribue à la diminution des tensions une large part du bilan reluisant qu'il trace de la situation économique canadienne : les emplois sont à la hausse, l'inflation se maintient à quatre pour cent, la pauvreté des

---

<sup>7</sup> - Brian MULRONEY (le 20 novembre 1986) in SCIC; Conférence annuelle des premiers ministres, Compte rendu textuel, Vancouver, les 20 et 21 novembre 1986, copie non-paginée.

<sup>8</sup> - idem.

canadiens diminue, le gouvernement reprend le contrôle des finances publiques.

Le Premier ministre défend sa politique de coupures dans les transferts aux provinces ("we are not asking more of the provinces than we are of ourselves") et sa réforme fiscale ("une fois la réforme achevée, la plupart des Canadiens auront un plus grand revenu disponible").

Mais contrairement à Halifax ou Regina, les premiers ministres provinciaux ne reprennent pas en chœur l'éloge du fédéralisme de concertation. Les conférences semblent déjà être un fait acquis; la concertation va de soi. Contrairement à Halifax également, les provinces n'ont pas de dossier où faire leur unité dans leur opposition à Ottawa. Les coupures dans les transferts aux provinces, qui avaient défrayé la chronique à Halifax, sont, sinon oubliées, du moins acceptées. Chaque premier ministre trouve plus intéressant d'amener les grands dossiers de sa région à la table nationale.

Ainsi, le gouvernement fédéral fera face à un feu nourri de revendications diverses que le thème "développement économique" regroupe. On demandera l'intervention directe du fédéral ou le développement de

stratégies sur cinquante-quatre (54) questions dans plus d'une dizaine de domaines, du développement régional à la réforme de l'assurance-chômage, en passant par l'énergie ou les politiques d'achat du gouvernement.<sup>9</sup>

Les demandes d'intervention concrètes vont du particulier au général; de l'attribution du contrat du brise-glace de classe 8 ou d'un centre bancaire international à la Colombie-Britannique, jusqu'à la tenue d'une conférence spéciale des premiers ministres sur la recherche et le développement (proposée par l'Ontario), en passant par le renversement de la décision du gouvernement fédéral d'abolir le crédit d'impôt à l'investissement dans l'industrie pétrolière et par la mise sur pied d'un programme de stabilisation des revenus des pêcheurs (Terre-Neuve et Île-du-Prince-Édouard) avant toute réforme de l'assurance-chômage.

Il ne faut pas se surprendre que la rubrique développement régional attire le plus grand nombre d'interventions de la part des provinces, pratiquement tous les premiers ministres y consacrant quelques mots.

---

<sup>9</sup> - Compilation basée sur les déclarations des premiers ministres lors des sessions publiques de la Conférence sur l'état de la fédération et sur le développement économique.

M. Vander Zalm, à lui seul, présente une douzaine de projets et d'initiatives nécessaires au renforcement de l'économie de la Colombie-Britannique incluant, outre le brise-glace et le centre bancaire, l'agrandissement de l'aéroport de Vancouver, des travaux sur la transcanadienne et sur les voies ferrées de la province et la réduction des tarifs de transport du fret pour les produits de l'Ouest (charbon) à destination du reste du pays.

Les provinces de l'Atlantique, et tout spécialement Terre-neuve, sont toutefois celles qui articulent le mieux leurs demandes. Chiffres à l'appui, M. Peckford démontre que l'effort de développement économique "régional", alors qu'il était concentré dans les régions dans les années '70, s'est transféré au Québec et en Ontario pendant la récession du début des années '80 :

"During the recession, the resources and policies of the federal government were focused on alleviation of the effects of the recession on the manufacturing sectors and regions. [...] We have a totally untenable situation where per capita, IRDP (Industrial and Regional Development Programs) components or commitments in Ontario are twice as high per capita as they are in Newfoundland and Labrador. This from a program which was designed as a regional development program for the less developed regions of the country [...].

"Now, when Canada's resources and commodities producing regions and sectors are in trouble [...] fairness and equity demand the appropriate refocussing of national economic policy.

"If we are unsuccessful in this effort, the increasing regional and sectoral concentration of economic

activity has the potential to undermine national unity and to erode the strength of the Canadian federation."<sup>10</sup>

Si toutes les provinces de l'Atlantique applaudissent à l'annonce de la création de l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (ACOA), les premiers ministres des quatre provinces intéressées débattent longuement des conditions que cet organisme devra respecter pour véritablement servir de remède aux disparités régionales. L'Agence devra être autonome et contrôlée dans la région (Peckford, Ghiz, Buchanan); elle devra avoir accès aux plus hauts niveaux de l'appareil décisionnel à Ottawa et faire plus que simplement coordonner l'action des ministères fédéraux dans l'Atlantique pour agir directement (Ghiz, Peckford); elle devra avoir les budgets suffisants et une structure stable pour entreprendre des actions à long terme (Peckford); elle devra pouvoir s'occuper de problèmes d'infrastructures municipales, scolaires, de transports ou de soins de santé, sans égard au partage des compétences (Ghiz, Hatfield).

Les politiques d'achats du gouvernement fédéral seront l'objet d'un autre moment fort de la conférence, bien que peu de provinces soulèvent cette question directement

---

<sup>10</sup> - Brian PECKFORD (le 20 novembre) in SCIC 1986 (1), op. cit.

(la Colombie-Britannique, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba). Elle sera l'occasion d'une confrontation entre Howard Pawley et Brian Mulroney sur l'octroi du contrat des CF-18 au Québec :

"The CF-18 decision, and its serious negative implication for smaller provinces such as ours, must be Manitoba's chief concern at this conference. For us, they are at the heart of what this confederation is supposed to be all about. [...]

"We worked to build up a world-class aircraft maintenance capacity. In the CF-18 competition we showed we can compete with the best and win, strictly on merit [...].

"So often we have been told that economic decision which favour some other region over Manitoba have to be made because of market forces. Here where those same market forces favoured Manitoba, we are told that there are other reasons why the decisions must go against our province."<sup>11</sup>

Appuyé par le Premier ministre de la Nouvelle-Écosse, qui se plaint que le Canadien national, par exemple, ne soit pas tenu de s'approvisionner en rails au Cap Breton, le Premier ministre du Manitoba demande que les ministres impliqués se livrent à :

"a directed review of tendering and procurement policies, followed by some solid recommendations on new and a more acceptable mechanism that we, as First Ministers, could act upon, either at our conference next year or sooner, if possible [...].

"The overall objective should be to ensure that the rules are as fair as they can be to all parts of Canada, and that they're as clear and as well understood as possible in advance, so that all

---

<sup>11</sup> - Howard PAWLEY (le 20 novembre) in SCIC 1986 (1), op. cit.

provinces, whether they be large or small, are assured of equity."<sup>12</sup>

Le Manitoba propose même que ce travail se traduise par la création d'une commission indépendante de surveillance ou d'un ombudsman en matière de politiques d'achat.

Autre dossier d'intérêt particulier, l'énergie sera le cheval de bataille de l'Alberta, appuyée par Terre-Neuve. Le premier ministre Getty rappelle que la politique énergétique nationale a coûté 60 milliards de \$ à sa province et demande qu'Ottawa réagisse avec autant de diligence à la baisse des cours qu'il l'avait fait lors de la hausse des prix. Il demande entre autres une politique de stabilisation des prix, l'accès aux actions accréditatives (*flow through shares*) qui existent dans le domaine minier, un investissement dans Syncrude et le rétablissement des crédits d'impôts à l'investissement.

L'Ontario, que la situation économique favorise, est la seule à ne pas prendre part à ce concert de récriminations. David Peterson choisira plutôt de dénoncer l'inaction des gouvernements en matière de recherche et de

---

<sup>12</sup> - idem

développement, et fera la promotion d'une politique nationale dans ce domaine. Il affirme que le Canada doit se doter d'une stratégie d'excellence et de productivité (le Canada a une des plus faibles augmentations de la productivité dans les économies développées). Face à cette nécessité, le secteur privé canadien ne dépensait que 2 milliard de \$ en recherche et développement en 1984, alors que, comme le souligne M. Peterson, deux compagnies américaines ont dépensé plus à elles seules.

Pour rattraper son retard en ce domaine, le Canada, selon M. Peterson, doit doubler les fonds investis dans la recherche et le développement d'ici dix ans. Il faut amener le secteur privé à investir plus dans la recherche, améliorer les transferts technologiques à travers les diverses régions du pays, éviter le double-emploi des efforts gouvernementaux et tabler sur les forces de chacune des régions pour maximiser les effets multiplicateurs des investissements privés et publics. Tous les gouvernements doivent oeuvrer de concert pour que la stratégie Peterson porte fruit. Et cet effort doit être coordonné par le nouvel instrument du fédéralisme de concertation; la conférence des premiers ministres :

"It is our suggestion that they [Ministers responsible] be mandated to produce within six months an action plan to match the R and D spending of our major industrial competitors, about 2.5 per cent of the gross domestic

product. We believe that this action plan should be brought to a special meeting of First Ministers focused on the development of a coordinated national science and technology strategy. Canada cannot march to the music of ten different bands. We can move in harmony on this very issue."<sup>13</sup>

Peu de discussions en public sur la réforme fiscale, dont le Québec et le Manitoba craignent qu'elle augmente le fardeau sur le dos du consommateur, déjà inégalement taxé à travers le Canada. Peu de mentions en public également de la péréquation (où le Québec s'inquiète des intentions fédérales) ou des barrières au commerce interprovincial (où la Saskatchewan souligne l'importance d'une approche concertée).

À toutes ces récriminations économiques, le Premier ministre aura une réponse qu'il intégrera à son programme économique national fondé sur la promotion des exportations et les négociations commerciales, l'augmentation de la productivité par la déréglementation et la disparition d'autres obstacles artificiels, l'adaptation technologique et la gestion responsable des dépenses publiques.

"These are the broad policies and objectives we believe will provide the foundation for sustained economic

---

<sup>13</sup> - David PETERSON (le 20 novembre) in SCIC 1986 (1), op. cit.

recovery in Canada [...]. What we need is a portfolio of sectoral and regional strategies, [...] consistent with national policies and mutually supportive, to help the private sector become more competitive, to promote the adoption of new technologies and increase productivity, thus enhancing our competitive advantage, to be flexible and responsive to changes in the international marketplace, to be fiscally responsible by spending smarter with the imperative of restraints and to foster a close working relationship between governments and the private sector."<sup>14</sup>

À Don Getty, il promettra que les ministres de l'énergie se rencontreront en janvier pour discuter des stratégies à adopter dans ce secteur. Aux premiers ministres de l'Ouest, il dit avoir demandé à ses ministres de "travailler activement" avec leurs homologues de l'Ouest pour identifier des projets et avenues de diversification économique de l'Ouest.

Aux provinces de l'Atlantique, il assurera que la coopération et la consultation sont nécessaires pour arriver à faire disparaître les obstacles à la croissance, et qu'elles seront entendues lorsque viendra le temps de la mise sur pied d'ACOA, prévue pour le printemps.

Et de façon générale :

"I have noted very carefully, and will try to respond in a timely and helpful way to some of the suggestions that can be dealt by direct federal government action,

---

<sup>14</sup> - Brian MULRONEY (le 20 novembre) in SCIC 1986 (1), op. cit.

be it in the area of procurement; in direct areas of federal-provincial cooperation, in terms of job generation, technology transfers, some of the many items that have been raised, both from the west and from the east this morning [...].

"Les relations fédérales-provinciales constituent non seulement un exercice en soi, mais un instrument de création économique dans un état fédéral. Sans des relations saines au niveau des relations fédérales-provinciales, il m'apparaît inacceptable que l'on puisse songer à des initiatives économiques valables sans le concours du Québec et du Manitoba et de la Saskatchewan. Au niveau fédéral, il me paraît impossible de mettre [...] en vigueur des programmes nationaux qui ont une certaine envergure [sans la collaboration des provinces]"<sup>15</sup>

#### Agriculture et pêches

La discussion sur le développement économique fut également l'occasion de revoir les rapports commandés l'année précédente aux ministres des pêches et de l'agriculture. Ces commandes faisaient elles-même suite à l'approbation de deux listes de "défis à relever" dans chacun de ces secteurs.

Ces deux rapports, comme toute la politique de commande de rapports ministériels, sont axés sur une volonté de coordination des politiques des deux ordres de gouvernements. De dire le Premier ministre :

"We must draw on these reports to review existing programs, and coordinate our efforts to achieve the

---

<sup>15</sup> - idem

maximum possible benefit for fishermen and farmers across our country."<sup>16</sup>

Les rapports de ce type sont d'ailleurs vus comme un des principaux bénéfiques de ce type de conférence; la fonction la plus importante. Par exemple, le premier ministre de Terre-Neuve déclarait :

"[The agricultural strategy and the report on Fisheries] would never have been done had there not been a First Ministers' Conference. And whilst we have still got lots of problems [...] it in no way diminishes the importance of these First Ministers' Conference. Hopefully, it highlights the importance of them, because you have got all your colleagues around the table, to both complain and also to constructively criticize and to move on to do other things."<sup>17</sup>

### Une stratégie agricole nationale

Le rapport des ministres de l'agriculture nous donne un bon exemple de l'envergure de ces rapports-frères que sont ceux des ministres de l'agriculture et des pêches.

Les ministres de l'agriculture s'étaient vu confier à Halifax un mandat précis : consulter les intervenants et formuler des recommandations sur les meilleurs moyens de relever les défis du secteur agricole

---

<sup>16</sup> - idem

<sup>17</sup> - Brian PECKFORD (le 20 novembre) in SCIC 1986 (1), op. cit.

tels qu'identifiés à la conférence (commercialisation, financement, conservation des ressources, et compétitivité par la recherche, la transformation et la distribution).

Ils se présentent à Vancouver avec une "Stratégie agricole nationale".<sup>18</sup>

"[The National agricultural strategy is] an illustration of where good cooperation between the provinces and the federal government can come up with a strategy to help us be successful taking on international competition and dealing with a very large industry [...]."<sup>19</sup>

Le rapport ministériel s'étend d'abord sur l'importance du secteur (chiffre d'affaires de 50 milliards de \$, 12 p. cent de l'emploi, exportations de 10 milliards de \$, le tiers de la balance commerciale) et sur le sérieux des difficultés qu'il traverse en raison notamment de la guerre commerciale que se livrent l'Europe et les États-Unis sur les marchés d'exportations. On reconnaît l'importance de l'aide gouvernementale accordée jusqu'ici (4,9 milliards

---

<sup>18</sup> - FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Rapport sur les défis de l'agriculture : une stratégie agricole nationale, documents de la conférence annuelle des premiers ministres, Vancouver, les 20 et 21 novembre 1986, 16 pages.

<sup>19</sup> - Grant DEVINE (le 20 novembre) in SCIC 1986 (1), op. cit.

de \$ en 1986-1987) mais on convient que chaque gouvernement devra investir plus pour permettre de traverser la crise.

Mais la "Stratégie", en dégagant des "objectifs de l'intervention gouvernementale", des "principes fondamentaux" et des "éléments d'une stratégie à long terme", réussit à mettre les gouvernements d'accord sur des éclaircissements au partage des compétences (l'agriculture est une juridiction partagée aux termes de la Constitution), sur l'établissement de priorités et même sur une série de projets et programmes précis. L'ensemble du document souligne l'importance de la concertation et de la coopération entre les gouvernements et avec le secteur privé.

Ainsi, on reconnaît le droit, pour les deux paliers de gouvernement, "d'intervenir dans les domaines des finances, de la commercialisation, de la recherche, de l'aide à la production et de la stabilisation des revenus", tout en soulignant que "la gestion des ressources est du ressort provincial"<sup>20</sup>, bien que la responsabilité première (en matière de conservation) revient à chaque producteur et qu'il incombe au fédéral de "protéger les intérêts communs

---

<sup>20</sup> - FÉDÉRAL-PROVINCIAL (1986); Rapport sur les défis de l'agriculture..., op. cit. p. 3

de tous les Canadiens en conservant les ressources de base et en s'occupant des problèmes de détérioration du milieu et de la santé<sup>21</sup>.

Les priorités identifiées sont nombreuses, et plusieurs ont déjà fait l'objet d'une mise en oeuvre. Toutes sont des efforts de concertation et de coordination entre les gouvernements. On peut citer les exemples suivants :

- On négocie un plan global de protection et d'assurance-récolte et on entreprend l'harmonisation des programmes fédéraux et provinciaux de stabilisation des prix et des revenus (création d'un groupe de travail).
- Le gouvernement fédéral créera un "centre névralgique" de coordination et d'information sur les programmes de conservation des ressources (responsabilité provinciale) et des ententes fédérales-provinciales seront conclues sur le financement d'activités de conservation. Les provinces pourront également mettre sur pied des centres locaux de coordination pour travailler avec les producteurs et le secteur privé en général.

---

<sup>21</sup> - *ibid.*, p. 8

- On négociera la mise en place de mécanismes de coordination de la recherche et du développement de transferts de technologies agricoles, ainsi que la création d'un réseau de chaires de recherche.
  
- En matière de commercialisation, les ministres et tous les gouvernements appuient les efforts fédéraux dans la lutte aux subventions à l'exportation dans les négociations du GATT, et on applaudit à la volonté des provinces de réduire les entraves au commerce interprovincial des denrées agricoles.

Enfin, pour orienter et suivre de près l'évolution de la stratégie agricole nationale, les ministres entendent "étudier à fond" la possibilité de se doter d'un secrétariat intergouvernemental.

Les rapports sur l'agriculture et les pêches sont endossés par les premiers ministres lors du dîner privé qui suit la discussion sur le développement économique. On discute et approuve également une proposition du premier ministre de Terre-Neuve de mettre sur pied un groupe de travail sur la surpêche étrangère sur la côte atlantique,

avec pour but de préparer un rapport pour la conférence de 1987.<sup>22</sup>

Égalité économique pour les canadiennes

La discussion sur l'égalité économique pour les canadiennes fut, comme on pouvait s'y attendre, la session la moins controversée de la conférence. Occupant tout le temps d'antenne de la deuxième et dernière journée (la conférence se terminait sur une discussion privée sur les négociations commerciales avec les États-Unis), elle permettait de terminer en relative harmonie cette deuxième conférence annuelle.

Chaque premier ministre détailla les initiatives prises par son gouvernement au cours de la dernière année et promit d'en rajouter.

Le gouvernement fédéral vanta des mesures étendant son régime de pensions à plus de travailleurs à temps partiel (majoritairement des femmes) ou sa nouvelle loi en matière de recouvrement des pensions alimentaires. Il donna

---

<sup>22</sup> - le premier ministre Mulroney annonce l'approbation des rapports au début de la séance publique du 21 novembre qui portera sur la condition féminine.

un compte rendu des progrès réalisés en matière de formation professionnelle suite au rapport sur cette question approuvé à la conférence de 1985. On déposa un plan d'action fédéral annonçant 73 initiatives diverses dans une vingtaine de domaines, allant de la tenue de colloque avec les représentants syndicaux sur le principe de "salaire égal pour travail d'égale valeur" jusqu'à l'examen du dossier des prestations de pensions de retraite pour les femmes au foyer, l'augmentation des nominations de femmes dans la haute fonction publique ou des modifications au régime fiscal en ce qui a trait à la garde des enfants.<sup>23</sup>

La politique des services de garde est d'ailleurs le point qui, à l'époque, intéresse le plus les gouvernements provinciaux et le public. Le gouvernement fédéral y laisse une grande place :

"L'un des facteurs qui contribuent le plus à perpétuer cette inégalité au pays est le manque de services de garde abordables, accessibles, offrant des horaires souples et des services de qualité. [...] Mon gouvernement s'engage à collaborer avec les vôtres afin d'étendre les choix offerts aux parents et de rendre les services plus accessibles et plus abordables sans en diminuer la qualité. Nous avons l'intention

---

<sup>23</sup> - CANADA; Les dimensions de l'égalité : Plan d'action du gouvernement fédéral concernant les femmes, Conférence annuelle des premiers ministres, Vancouver, le 20 et 21 novembre 1986, 66 pages.

d'engager des consultations avec les gouvernements provinciaux [...] au début de l'année qui vient."<sup>24</sup>

Le gouvernement fédéral endosse également le rapport préparé par les ministres de la condition féminine suite à la conférence de Halifax intitulé "Pour une stratégie de la main d'oeuvre - cadre relatif à la formation des femmes".

"We want to work with all jurisdictions, work very closely with all of you, to change stereotypes about women, to include them in, for example, all apprenticeship programs; to adopt more part-time and flexible training schedules; to provide the necessary supports for training, and to include language courses as part of training programs for immigrant and Native women."<sup>25</sup>

Tour à tour, les provinces annoncent de nouvelles initiatives ou se félicitent que les premiers ministres accordent autant d'attention à la question féminine. Brian Peckford :

"I'm optimistic that the visibility which this national conference lends the issue will encourage First Ministers and their governments to establish an appropriate framework through which new initiatives can be developed for women. [Women's] problems are not new. [...] What is new, however, is that a process and strategy for action is seen as a priority on the

---

<sup>24</sup> - Brian MULRONEY (le 21 novembre) in SCIC 1986 (1), op. cit.

<sup>25</sup> - idem

national political agenda at the highest level in the land."<sup>26</sup>

Ou David Peterson :

"[Thank you] for this modest historical step of putting this item on our program as a full agenda item."<sup>27</sup>

Le Nouveau-Brunswick annonce la mise en oeuvre prochaine de mesures concernant l'égalité et la formation par trois ministères.

L'Ontario rappelle qu'elle fait figure de pionnière en matière de législation sur l'équité salariale dans le secteur privé et offre son expertise aux autres gouvernements. L'île-du-Prince-Édouard fait état de ses progrès dans ce domaine et remercie l'Ontario et le Manitoba de leurs aide et conseils.

L'Alberta annonce qu'elle s'est dotée (dernière province à le faire) d'un conseil consultatif sur le statut de la femme une semaine avant la conférence. Comment ne pas voir-là un acte calculé pour ne pas arriver les mains vides à Vancouver?

---

<sup>26</sup> - Brian PECKFORD (le 21 novembre) in SCIC 1986 (1), op. cit.

<sup>27</sup> - David PETERSON (le 21 novembre) in SCIC 1986 (1), op. cit.

Sur la question des services de garde, l'Ontario propose la tenue d'une conférence nationale dans les six mois où les gouvernements pourraient s'entendre sur des principes, un processus de mise en oeuvre, le partage des responsabilités et un cadre financier qui permette d'assurer des ressources adéquates. Le Québec et l'île-du-Prince-Édouard appuient la proposition ontarienne, alors que les autres provinces se contentent de demander plus d'argent du fédéral.

Seule note discordante, le Manitoba refuse d'endosser le rapport ministériel "Pour une stratégie de la main-d'oeuvre : cadre relatif à la formation professionnelle des femmes".

"Manitoba has put a great deal of effort into broadening the context of this intergovernmental labour force strategy for women. I must say, however, that policy contexts and areas for possible joint action, in our view, have only been narrowed. [...] We have regretfully [...] withheld our endorsement from the most recent federal-provincial paper [...].

"In our view, the document lacked sufficient, concrete recommendations nor did it contain, within that document, appropriate action plans to respond to the needs of the women of Canada."<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> - Howard PAWLEY (le 21 novembre) in SCIC 1986 (1), op. cit.

Ce fameux rapport<sup>29</sup> donne un aperçu de la situation des femmes en matière de formation et des obstacles qu'elles rencontrent. On rappelle qu'en 1985, les femmes au travail ne gagnaient que 65 p. cent du salaire des hommes, et que la plupart (en particulier les femmes chefs de famille monoparentale dont 89 p. cent vivaient sous le seuil de la pauvreté) n'avaient pas les ressources nécessaires pour surmonter les obstacles à l'égalité sur le marché du travail. On décrit ensuite une douzaine d'obstacles tant d'ordre socio-économique (manque de ressources pour suivre une formation à temps complet, pénalités imposées par l'aide sociale pour les femmes en formation, manque de services de garde) que structurel (orientation en matière d'emploi axée sur les métiers traditionnels, horaires de cours manquant de souplesse, manque de formation linguistique pour les femmes immigrantes ou autochtones).

Les premiers ministres s'entendent, en endossant le rapport, sur le principe que "la participation des femmes aux programmes de formation doit correspondre, à tout le

---

<sup>29</sup> - FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Pour une stratégie de la main-d'oeuvre : cadre relatif à la formation professionnelle des femmes, rapport présenté à la Conférence des premiers ministres, Vancouver, les 20 et 21 novembre 1986, 10 pages.

moins, à la part qu'elles occupent de façon globale sur le marché du travail"<sup>30</sup>. On s'entend également sur la nécessité de lier les programmes de formation à des programmes de soutien du revenu ou de garde d'enfants adéquats.

Le rapport trace ensuite un "cadre d'intervention" pour atteindre l'égalité en matière d'éducation et de formation. On s'entend pour donner priorité au changement des attitudes (information sur les possibilités de carrières, éducation du public sur les stéréotypes); à l'ajustement des programmes d'éducation et de formation (sensibilisation des professionnels en orientation et formation, accroissement du nombre de femmes dans les programmes dits non-traditionnels, adaptation du matériel utilisé en formation au "bagage culturel et à la situation économique des femmes", etc.); et à l'accès à la formation (par le financement de services de garde ou des allocations à la formation, assouplissement des calendriers de formation, la mise sur pied de cours en régions éloignées, l'offre de formation préparatoire, etc).

Ces initiatives ne sont toutefois pas décrites de façon concrète, et aucune n'est identifiée comme relevant

---

<sup>30</sup> - *ibid.*, p. 5

d'un effort conjoint des deux paliers de gouvernement. En fait, le rapport spécifie clairement que les gouvernements, s'ils s'entendent sur les priorités, demeurent tout à fait libres d'agir comme et quand bon leur semble :

"Il a été convenu dès le départ que chaque administration élaborerait sa propre stratégie [...]"<sup>31</sup>

"Il est entendu que les gouvernements individuels décideront des mesures qui peuvent être adoptées immédiatement et de celles qui seront élaborées sur une plus longue période, selon leurs priorités et leurs ressources."<sup>32</sup>

Tout au plus les gouvernements s'entendent-ils pour que les ministres de la condition féminine et de l'emploi tiennent une conférence "pour amorcer la mise en application des mesures proposées"<sup>33</sup>, et que les ministres de l'éducation se penchent sur la question. On convient également du dépôt d'un rapport faisant état des progrès réalisés à la conférence prévue pour 1987.

Si on peut donc être d'accord avec le Manitoba sur les lacunes du rapport (manque d'initiatives concrètes et peu d'engagements à agir de concert), on ne peut nier toutefois que l'approbation d'une liste d'objectifs et d'initiatives générales dans un domaine où les deux paliers

---

<sup>31</sup> - ibid. p. 1

<sup>32</sup> - ibid. p.5

<sup>33</sup> - ibid. p. 9

de gouvernement sont actifs constitue un pas vers l'harmonisation des politiques dans ce domaine. C'est sans doute l'avantage qu'y ont vu le gouvernement fédéral et les neuf autres provinces, qui l'endossent.

Protectionnisme, bois d'oeuvre et dossier constitutionnel

Deux dossiers alimenteront principalement les discussions privées des premiers ministres à la conférence de Vancouver : la lutte au protectionnisme américain dans le dossier du bois d'oeuvre et le dossier constitutionnel québécois.

Sur la deuxième de ces questions, les discussions aboutissent rapidement à un accord pour poursuivre le processus amorcé à la conférence d'Edmonton au mois d'août. On se souviendra que les premiers ministres provinciaux avaient alors décidé de traiter des "conditions" du Québec en priorité. Depuis, une tournée de fonctionnaires québécois et du ministre responsable, Gil Rémillard, avaient permis de déblayer le terrain. Dans un communiqué, les onze gouvernements constatent que des progrès ont été faits dans la compréhension des conditions du Québec et qu'il y a lieu de poursuivre, d'élargir et d'intensifier les contacts "pour mieux évaluer les chances de réussite d'une éventuelle

négociation formelle"<sup>34</sup>. On dit souhaiter conclure une entente "au cours des prochains mois".

La question du bois d'oeuvre est plus complexe. Comme nous l'avons vu, le département du commerce américain se propose d'imposer une "taxe" de 15 p. cent sur le bois d'oeuvre canadien pour compenser pour les droits de coupe peu élevés du Canada qui constitueraient, aux yeux de l'industrie américaine, une forme de subvention déguisée. Le processus américain prévoit qu'une décision finale du département du commerce doit être prise avant la fin de l'année, à la suite de quoi des appels peuvent être logés. L'ensemble du processus d'appel, pour la durée duquel la surtaxe continue à s'appliquer, pourrait toutefois durer deux ans avant qu'une décision vienne révoquer ou confirmer la surtaxe américaine.

Si tous les premiers ministres condamnent la montée du protectionnisme, les positions sont partagées sur la réaction à adopter face à la politique américaine. Le premier ministre de l'Ontario est le seul à favoriser le recours au dispositif d'appel américain et à battre la

---

<sup>34</sup> - FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Dossier constitutionnel québécois, Communiqué, Conférence annuelle des premiers ministres, Vancouver, le 21 novembre 1986

surtaxe sur son propre terrain. Les autres premiers ministres préfèrent tenter de s'entendre avec les américains pour que l'on retire le projet de surtaxe avant la fin de l'année en échange de mesures canadiennes qui équilibreraient les droits de coupes canadiens et américains.

Isolé, David Peterson sera le seul à aborder de front cette question lors des sessions publiques :

"What is at stake in the softwood lumber issue is nothing less than whether canadian resource policies will be dictated by U.S. interests or decided by the Canadian people. [...]

"If we share that sense of urgency about the problem, I am hopeful that over the next two days we can together jointly work out a plan to counter the US protectionism. Ontario would like to see a national partnership in which every one of us can work against these sentiments in the United States in a planned and coordinated way."<sup>35</sup>

Les discussions privées aboutiront à un accord qui sera annoncé par le ministre du commerce extérieur, Pat Carney. Les premiers ministres se sont entendus sur la position majoritaire : ils proposeront aux États-Unis de suspendre l'imposition de droits compensatoires en échange de l'imposition au Canada d'une taxe équivalente sur le bois d'oeuvre.

---

<sup>35</sup> - David PETERSON (le 20 novembre) in SCIC 1986 (1), op. cit.

Le communiqué note la dissidence ontarienne d'une façon qui, pourrait-on croire, est de nature à diminuer considérablement la crédibilité de la province dans ce dossier :

"Les provinces ne sont pas parvenues à s'entendre plus tôt cette semaine. L'Ontario, qui compte pour 5 % des exportations de bois d'oeuvre, souhaitait aller jusqu'à l'étape de la décision définitive, même s'il est très rare qu'une décision préliminaire soit renversée. La Colombie-Britannique et le Québec, qui comptent pour 80 % des exportations de bois d'oeuvre vers les États-Unis, privilégiaient la négociation d'un accord suspensif."<sup>36</sup>

Toutefois, les craintes émises par David Peterson quant à une perte de souveraineté du Canada (craintes qui faisait écho à celles d'une partie de l'électorat) seront jugées assez importantes pour faire l'objet d'une réfutation en bonne et due forme. On insiste pour souligner que les provinces demeureront libre d'établir leurs droits de coupe et que leur liberté de gérer leurs ressources naturelles n'est pas atteinte. On souligne également que les sommes perçues (600 millions de \$ pour les deux années qu'aurait pu prendre la procédure d'appel) demeureront au Canada. Sur la question de la souveraineté, on ajoute :

"[Les provinces et le fédéral] voyaient dans la décision préliminaire [américaine] une attaque contre le droit souverain des divers paliers de gouvernement

---

<sup>36</sup> - CANADA; "Déclaration de l'honorable Pat Carney au sujet du bois d'oeuvre", Communiqué, Conférence annuelle des premiers ministres, le 21 novembre 1986.

au Canada de déterminer eux-mêmes les prix non seulement du bois d'oeuvre mais aussi de toutes les ressources naturelles. Si la décision du département du Commerce n'avait pas été contestée, les autorités américaines auraient eu un droit de regard sur tout changement que les provinces auraient pu vouloir apporter à leurs systèmes de droits de coupe, ce qui aurait constitué une intrusion dans un domaine qui est strictement de notre compétence."<sup>37</sup>

#### Confirmation du mécanisme des conférences

La conférence de Vancouver fut dans une certaine mesure celle qui venait confirmer la justesse des choix pris en février 1985 à Regina. Déjà débarrassée de l'attrait de la nouveauté, et présidée par un premier ministre dont l'étoile a déjà pâli, elle venait confirmer la valeur de l'expérience "conférence des premiers ministres" et des mécanismes de format public et de mandats donnés aux ministres sectoriels. De dire le premier ministre Mulroney :

"All of these initiatives taken by First Ministers over the last two days demonstrate in my judgement the value of our Annual First Ministers' Conferences. They take a lot of time, it takes a lot of patience, it takes a lot of mutual respect. I have indicated that the easiest way of conducting federal-provincial relations is by sitting at home issuing directives, and we all know that if you do that and I do that how little is truly accomplished. [...]

"These meetings are becoming an important part of the annual public policy processes, both for the provincial and the federal governments. The regularized meetings of First Ministers is imposing a greater focus and

---

<sup>37</sup> - ibid. p. 3

discipline on how individual government address many of the issues with which they are regularly faced."<sup>38</sup>

La conférence de Vancouver se termine dans une harmonie relative; elle n'aura pas donné lieu aux déclarations d'amour de Regina mais aura permis de régler ou de discuter certaines questions difficiles sans confrontation ouverte. Elle aura aussi donné des résultats et obligera un suivi chargé.

Ainsi, les premiers ministres s'entendent globalement sur une stratégie en matière de formation pour les canadiennes, sur une stratégie nationale agricole et sur une stratégie en matière de pêches. Les questions délicates du dossier constitutionnel et du bois d'oeuvre ont été discutées en privé et ont aussi mené à un accord.

Sur la question du développement économique, les provinces y sont allées de leurs récriminations, ce à quoi le gouvernement fédéral a promis de porter attention. À la demande de M. Peckford, on créera un comité chargé d'étudier la question de la surpêche. Les ministres du développement régional se réuniront pour discuter des barrières au commerce interprovincial. Suite aux critiques de M. Pawley,

---

<sup>38</sup> - Brian MULRONEY (le 21 novembre) in SCIC 1986 (1), op. cit.

les ministres chargés des achats publics se rencontreront également. On assurera un suivi sur l'accès des femmes à la formation. Enfin, suite à la suggestion de M. Peterson, les ministres des sciences et de la technologie mettront au point une stratégie nationale.

Toutes ces questions obligeront les ministres et fonctionnaires responsables des questions touchées à tenir toute une série de rencontres fédérales-provinciales pour pouvoir se présenter à Toronto, en novembre 1987, armés des rapports que les premiers ministres attendent d'eux. De plus en plus, la conférence de novembre s'impose en charnière de l'activité fédérale-provinciale.

## CHAPITRE 5

### TROISIÈME CONFÉRENCE ANNUELLE DES PREMIERS MINISTRES

TORONTO, NOVEMBRE 1987

L'Accord de libre-échange et l'Accord du lac Meech sont sans doute les deux principaux événements politiques de l'année 1987. Tous deux marqueront le débat public au cours des quelques années qui suivront. Comme nous le verrons, l'Accord de libre-échange fera l'objet de discussions à la conférence de Toronto en novembre. L'Accord du lac Meech marquera de façon différente tout le processus des conférences de premiers ministres sur l'économie.

Finalisé lors de deux sessions marathon de négociations, les 30 avril et 2-3 juin 1987, l'Accord du lac Meech faisait faire un pas de plus à l'institutionnalisation des conférences de premiers ministres en prévoyant leur constitutionnalisation. Il s'agit même d'une double constitutionnalisation puisque l'Accord maintient la distinction entre conférences constitutionnelles et conférences économiques pratiquée depuis 1985.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> - Depuis la conférence économique de Regina en février 1985, trois conférences constitutionnelles se sont tenues indépendamment des conférences économiques. Il s'agit des conférences sur les questions autochtones d'avril 1985 et mars 1987, et de la conférence de juin 1987 sur l'Accord du lac Meech. Bien que le dossier constitutionnel québécois ait été soulevé, en

L'Accord du lac Meech propose en effet de modifier la Constitution pour obliger la convocation "au moins une fois l'an", par le premier ministre du Canada, "d'une conférence réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même et portant sur l'économie canadienne ainsi que sur toute autre question appropriée".<sup>2</sup> La ratification de l'Accord viendrait donc compléter le processus d'institutionnalisation comme l'envisageait la plupart des intervenants gouvernementaux des années '70 et du début des années '80, comme nous en avons discuté au chapitre 1. En cela, l'Accord vient ajouter un autre élément de prévisibilité (ou de sécurité) quant à la survie de l'institution "conférence des premiers ministres".

#### La conférence de Saint-Jean

Les dix premiers ministres provinciaux se réunissent à Saint-Jean (Nouveau-Brunswick) du 26 au 28 août

---

privé, à la conférence économique de 1986 à Vancouver, on ne peut dire qu'il ait constitué une partie déterminante de la conférence.

<sup>2</sup> - Voir article 8 de l'Accord, nouvelle partie XII (article 148) de la Loi constitutionnelle de 1867, in CANADA; "Guide de l'Accord constitutionnel du lac Meech", août 1987, p. 19

1987 pour la 28ième fois depuis que Jean Lesage les avait réunis en 1960. Trois communiqués viennent clôturer les travaux qui, comme à l'habitude, se tiennent à huis clos. Tous trois reprennent la pratique d'identifier des dossiers dont on aimerait discuter en novembre avec le gouvernement fédéral.

Un premier communiqué porte sur le commerce. Il fait état de l'inquiétude des provinces face au protectionnisme américain et insiste pour que tout accord commercial contienne un mécanisme conjoint et exécutoire de règlement des différends commerciaux.<sup>3</sup>

Un second communiqué porte sur l'économie et aborde diverses priorités.<sup>4</sup> En agriculture, les provinces conviennent que l'accumulation de surplus due à la guerre commerciale entre la CEE et les États-Unis est la cause principale des problèmes dans ce secteur et enjoignent le gouvernement fédéral à venir en aide aux agriculteurs jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée. On demande à ce

---

<sup>3</sup> - INTERPROVINCIAL; Commerce, Communiqué de la conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, Saint-Jean, du 26 au 28 août 1987.

<sup>4</sup> - INTERPROVINCIAL; Économie, Communiqué de la conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, Saint-Jean, du 26 au 28 août 1987.

que le développement régional figure à l'ordre du jour de la conférence annuelle des premiers ministres de novembre à Toronto, en insistant sur le besoin de rendre la politique nationale "sensible" aux besoins des régions et de mieux utiliser la politique fédérale d'achats publics. On demande également que les dispositions constitutionnelles actuelles en matière de développement régional soient examinées lors de la deuxième ronde de discussions constitutionnelles.

Au chapitre de la haute-technologie, les premiers ministres demandent que les ministres responsables de la science et de la technologie fassent rapport à la conférence de novembre sur les programmes et initiatives provinciales et fédérales dans le domaine et établissent une "stratégie nationale" qui viserait à doubler la recherche et le développement en dix ans. Enfin, sur la question de l'énergie, les premiers ministres s'engagent à oeuvrer à la réduction des barrières interprovinciales au commerce de l'énergie et demandent la collaboration d'Ottawa dans le développement de nouvelles énergies.

Dans un dernier communiqué,<sup>5</sup> les premiers ministres demandent à leurs ministres des finances d'examiner "the present and projected adequacy of financing arrangements, including Equalization and Established Programs Financing", et de développer "an accounting of the offloading of financial responsibilities from the federal government to the provinces" en gardant à l'esprit les conséquences pour le système d'éducation et de santé. On demande que les ministres des finances fassent rapport aux premiers ministres provinciaux avant la conférence de novembre. On dit s'attendre à ce que les questions de la santé, de l'éducation et de leur financement occupent une grande place des discussions à Toronto.

#### Le "désaccord" de libre-échange

Un seul nouveau visage se joint au club des premiers ministres à Toronto en novembre 1987. Le libéral Frank McKenna du Nouveau-Brunswick a remplacé le doyen du club en octobre. M. McKenna n'était pas présent lors de la signature de l'Accord du lac Meech en juin (et dit avoir de

---

<sup>5</sup> - INTERPROVINCIAL; Interprovincial and Federal-Provincial Issues, Communiqué de la conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, Saint-Jean, du 26 au 28 août 1987.

sérieuses inquiétudes à son sujet), ni lors de la rencontre des premiers ministres provinciaux en août. Son arrivée porte à six le nombre de premiers ministres qui n'étaient pas partie à l'entente de Regina en 1985 qui instituait les conférences économiques annuelles. Elle porte à quatre le nombre de premiers ministres libéraux (alors qu'il n'y en avait aucun à Regina), alors que quatre provinces sont conservatrices, une est créditiste et une autre, néo-démocrate.

L'ordre du jour officiel de la conférence ne comporte que trois points dont, et pour la première fois, une session officielle à huis clos.<sup>6</sup> Les premiers ministres se sont entendus pour passer en revue les relations fédérales-provinciales lors de discours inauguraux et de discuter de développement économique le lendemain. La session à huis clos aura lieu l'après-midi de la première journée et servira à passer en revue les rapports ministériels commandés à Vancouver.

---

<sup>6</sup> - Si des discussions avaient toujours été tenues à huis clos lors de dîners ou déjeuners de travail, l'ordre du jour des conférences de Halifax et Vancouver n'avaient jamais prévu de séances formelles à huis clos.

Comme c'est maintenant l'habitude, cette conférence débute dans l'harmonie, chacun rappelant comment le processus est utile et sert à rapprocher plutôt qu'à diviser les gouvernements :

"L'objet fondamental de la Conférence annuelle des Premiers ministres est de promouvoir l'unité et le bien-être du peuple canadien. [...] Nous avons assisté, je pense, à une transformation de l'atmosphère des conférences des premiers ministres où la confrontation a fait place à la coopération. Nous ne sommes pas en mesure de parvenir toujours à l'unanimité comme au lac Meech, mais les relations entre nos deux paliers de gouvernement se sont débarrassés des attitudes acerbes qui étaient en train de les caractériser. Le dialogue fédéral-provincial étant devenu plus productif, je crois que les Canadiens ont repris confiance dans l'efficacité du forum que nous sommes en train de constituer."<sup>7</sup>

"I believe that [First Ministers' Conference on the Economy] can be a very constructive instrument for national unity in finding some common goals. And indeed, by meeting every year, we are recognizing the fact that we have more in common than we have that divide us [...]."<sup>8</sup>

"These meetings present an important opportunity for the eleven of us to take a partnership approach to the setting of national objectives and to Canadian economic decision-making. Alberta pressed for these meetings to be assured on an annual basis. I am very pleased that we will have them confirmed in our Constitution under the Meech Lake agreement."<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> - Brian Mulroney, dans SCIC; Conférence annuelle des premiers ministres, Compte rendu textuel, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, pp. 2-3

<sup>8</sup> - David Peterson, in SCIC (1987), op. cit. p. 31

<sup>9</sup> - Don Getty, in SCIC (1987), op. cit. p. 131

L'Accord de libre-échange avec les États-Unis allait toutefois monopoliser les débats publics de la première journée. Tous les premiers ministres ont consacré la majeure partie (sinon la totalité) de leur allocution d'ouverture à débattre du pour et du contre de cet accord.

On se souviendra qu'au cours des mois qui précédaient la conférence, les négociations s'étaient intensifiées et avaient conduit à la conclusion d'un accord de principe rendu public le 4 octobre. Les négociations se poursuivaient à un rythme accéléré pour arriver à s'entendre sur un texte juridique que les deux chefs d'État devaient parapher avant la fin de l'année afin d'être en mesure de faire entériner le document au Congrès avant les élections présidentielles de 1988.

Les provinces, pour leur part, ont continué à être informées du déroulement des négociations au moyen des rencontres des premiers ministres instituées suite à l'entente intervenue à la conférence de Halifax, en 1985. Après leurs trois rencontres de 1986, les premiers ministres se sont rencontrés le 11 mars 1987 puis de nouveau les 7 juillet, 14 septembre, 2 et 6 octobre. L'accélération des dernières rencontres démontre bien l'évolution rapide du

dossier.<sup>10</sup> Toronto est toutefois la première occasion de faire valoir leur position publiquement, dans un forum multilatéral.

Le Premier ministre du Canada défend pied à pied l'accord de libre-échange. Partie intégrante de sa politique de renouveau économique en dix points<sup>11</sup>, il décrit l'accord comme "l'enjeu le plus important pour la génération actuelle de Canadiens".<sup>12</sup>

Selon le Premier ministre, la disparition des tarifs douaniers favorisera la diversification des économies régionales et favorisera les consommateurs; l'accord favorisera les exportations de produits agricoles sans mettre en danger les offices de commercialisation; elle favorisera l'exportation d'énergie tout en attirant de nouveaux investissements et une technologie de pointe dans

---

<sup>10</sup> - Après leur discussion de Toronto, les premiers ministres se rencontreront une dernière fois, le 17 décembre, pour passer en revue le texte final de l'entente.

<sup>11</sup> - "[...] deficit reduction, lower interest rates, new investment, increased consumer spending, tax reform, regulatory reform, privatization, research and development, new approaches to regional development [...] and our trade initiatives." Brian MULRONEY in SCIC (1987), op. cit. p. 11

<sup>12</sup> - *ibid.* p. 12

ce secteur; l'accord protégera les Canadiens de l'automatisme du protectionnisme américain ("le Canada ne pourra plus être frappé involontairement par des lois ayant d'autres pays pour cible") et créera un mécanisme pour solutionner les désaccords éventuels; il conserve les acquis du pacte de l'auto tout en permettant aux Canadiens d'accroître leur part du marché des pièces aux États-Unis; etc.<sup>13</sup>

Dans la bouche du Premier ministre, chaque région, voire chaque Canadien, profitera du libre-échange. Et pour les industries où, "de toute évidence", des périodes et programmes d'ajustements seront nécessaires, on promet la mise sur pied d'un Conseil consultatif dès que le texte final sera connu.<sup>14</sup>

Mais l'accord commercial fait face à une forte opposition de la part de certains des premiers ministres. Le premier ministre ontarien, David Peterson demande tout simplement de rejeter l'accord. Selon lui, l'accès au marché américain ne sera pas mieux protégé après la ratification de l'accord alors que le Canada aura abandonné sa capacité de mener sa propre politique énergétique, de

---

<sup>13</sup> - ibid. pp. 12-22

<sup>14</sup> - ibid. p. 28

défendre son industrie automobile ou de réglementer les investissements. Il s'offusque de ce que le Canada s'apprête à signer un accord commercial avant même que les Canadiens n'aient été consultés ou qu'ils aient même eu le temps de déterminer s'il correspond à leurs besoins.<sup>15</sup>

Soutenant que le Canada a besoin d'une politique de développement économique plutôt que d'un accord commercial, il propose un plan d'action ("a vision for the future") en six points<sup>16</sup> dont l'augmentation du double des dépenses en recherche et développement; le développement du marché du travail par la formation et une politique généreuse de garderies; l'encouragement à l'investissement dans les petites entreprises; l'élimination des barrières commerciales interprovinciales et l'amélioration de notre accès aux marchés étrangers au moyen des négociations multilatérales du GATT.

Le premier ministre Ghiz craint également que l'accord de libre-échange n'affaiblisse la souveraineté du Canada et l'empêche de conduire, entre autres choses, une politique de développement régional efficace :

---

<sup>15</sup> - David Peterson, in SCIC (1987), op. cit. pp. 42-45

<sup>16</sup> - *ibid.* p. 45

"I see a Canada where the central government will be unable to provide policies and programs to create equality of opportunity without approval by American politicians. I see a Canada where we will not be able to use our oil and gas and other energy reserves as instruments of national efforts to create equal opportunity. These things have nothing to do with the idea of tariff-free trade between Canada and the United States. They have everything to do with our ability to define our own future as a sovereign nation on the North American continent."<sup>17</sup>

Pour le manitobain Howard Pawley, signer l'accord serait une "tragic mistake"<sup>18</sup>. Il ne veut pas entendre parler de libre-échange en agriculture. Il craint également que les mécanismes de résolution des conflits jouent à l'avantage des États-Unis alors que les américains pourront encore restreindre leurs importations. Il souligne que l'accord pourrait mettre en danger notre capacité de gérer nos ressources énergétiques (et que c'est précisément parce que l'accord rendra les contrôles d'Ottawa plus difficiles qu'il est populaire ailleurs dans l'Ouest). Il joue également la carte de la souveraineté :

"I believe that economic control equals political control and that is the issue in the proposed trade agreement. Let us maintain control of our destiny."<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> - Joe Ghiz, in SCIC (1987), op. cit. p. 113

<sup>18</sup> - Howard Pawley, in SCIC (1987), p. 93

<sup>19</sup> - ibid. p. 92

Pour le Manitoba, le débat est fondamental et il est essentiel que le premier ministre du Canada n'agisse que s'il obtient l'accord de tous :

"I believe you have a responsibility, Mr. Prime Minister, to act [...] only if you have a strong consensus from the Canadian people in favour of this agreement -- not a partial one, not one that is built on regional alienation."<sup>20</sup>

Le premier ministre Mulroney réagira vivement à cette dernière critique qui faisait écho à celles dans le même sens du premier ministre Peterson. L'échange Mulroney-Pawley, le point fort de la conférence, illustre les limites du fédéralisme de concertation :

"My obligation is to provide national leadership whether it is popular or not. I am going to act when I believe it is right and not necessarily when a consensus emerges; that's Canada by Committee. I don't agree with that. I am going to do what I think is right for the country. I am going to provide the kind of leadership that I believe is right. I am going to seek consensus where possible, and I am going to lead and accept the consequences of the people when they pass a verdict upon me.

"But I reject formally the view of the emergence of any kind of Canada by Committee that is inconsistent with my responsibilities to speak for the entire nation [...]."<sup>21</sup>

Mais Brian Mulroney n'aura pas à se défendre seul devant les trois provinces opposées à l'accord commercial.

---

<sup>20</sup> - *ibid.* p. 90

<sup>21</sup> - Brian Mulroney in SCIC (1987), *op. cit.* p. 93

Les premiers ministres conservateurs et créditiste de l'Ouest, le Québec et Terre-Neuve défendront également l'accord avec la dernière énergie.

Chacune viendra défendre les avantages de l'accord pour sa région et sa province, y voyant qui la possibilité d'un accroissement des investissements, qui une protection contre le protectionnisme, qui encore un acte de confiance en la capacité des Canadiens de se mesurer aux grands de ce monde sur les marchés extérieurs.

Mais la discussion s'envenime lorsque certains des premiers ministres favorables à l'accord s'en prennent plus ou moins directement à l'Ontario, lui reprochant de vouloir conserver pour elle seule les avantages que lui procure une libéralisation du commerce avec les États-Unis.

Citant la Canada West Foundation, M. Peckford souligne que l'Ontario ramasse 50 p. cent des bénéfices de l'actuel système de tarifs douaniers alors qu'elle n'en assume que 30 p. cent des coûts. Il ajoute que cette politique équivaut à une subvention de 2 000 \$ pour chaque emploi manufacturier au Canada, dont 80 p. cent sont concentrés au Québec et en Ontario. Ces données font

conclure à Brian Peckford qu'il n'y a rien d'étonnant à ce que l'Ontario veuille maintenir le statu quo.<sup>22</sup>

D'autres sont plus directs, comme

Bill Vander Zalm :

"[Is opposition to Free Trade] based on the misconception that since Central Canada already has the Auto Pact and enjoys the greatest benefits from the highest level of foreign investment, that neither they nor the rest of the country needs this trade agreement?

"Opposition leader John Turner said it costs money to be a Canadian. But why should it cost other Canadians far more than it does Ontarians? [...] Why would [Ed Broadbent] seek to deny to the rest of the country the same sorts of benefits which have accrued to his riding of Oshawa as a result of American investment?"<sup>23</sup>

ou Don Getty :

"To have [Opposition leaders, politicians from Ontario and Union leaders] come to Alberta and tell us that American investment and trade would be bad for us when they have it and are prospering is incredible."<sup>24</sup>

Seul à ne pas prendre position, Frank McKenna étudie le dossier. Il pourra faire porter son intervention sur le développement régional (où les EDER et ACOA constituent une base solide de collaboration qu'il faut appuyer) et sur la nécessité de développer une stratégie

---

<sup>22</sup> - SCIC (1987), op. cit., p. 149-150.

<sup>23</sup> - Bill Vander Zalm, in SCIC (1987), op. cit, p. 100

<sup>24</sup> - Don Getty, in SCIC (1987), op. cit., p. 140

nationale de la Jeunesse et d'aborder cette question à la prochaine conférence des premiers ministres.<sup>25</sup>

Le développement économique : liste d'épicerie

La session publique de la deuxième journée de la conférence est consacrée au développement économique "national" (et non "international", comme juge bon de le rappeler le Premier ministre, pour éviter une reprise des discussions sur le libre-échange)<sup>26</sup>. Comme c'est la coutume, chaque premier ministre présentera la liste des réussites et des doléances de sa région. Encore une fois, un peu moins d'une dizaine (8) de domaines seront discutés et une cinquantaine de demandes précises seront formulées au gouvernement fédéral.

Comme l'avaient demandé les provinces à Saint-Jean, la part du lion revient au développement régional, sujet de prédilection de ce type de rencontres :

"I am going to speak for a minute on regional development. That is certainly not something new around this table. I have been speaking on regional development for about a decade now and regional development policy has been an agenda item at First

---

<sup>25</sup> - Frank McKenna in SCIC (1987), op. cit.  
pp. 68-74

<sup>26</sup> - Brian Mulroney in SCIC (1987), op. cit.  
p. 209

Ministers' Conferences and Premiers' Conferences for as long as I have been attending them."<sup>27</sup>

Le Premier ministre du Canada est bien préparé pour aborder cette question. Non seulement les performances économiques de l'ensemble du pays sont-elles bonnes (croissance la plus élevée des grandes économies industrialisées, baisse des taux d'intérêt, baisse du chômage de 11,7 à 8,4 p. cent depuis septembre 1984, etc.), mais le Premier ministre peut donner des signes de reprise dans chacune des régions.<sup>28</sup>

De plus, le gouvernement fédéral a entre autres à son actif la création (après l'avoir annoncé à l'automne 1986) de ACOA en juin et de son agence-soeur pour l'Ouest du pays, le *Western Diversification Office* (WDO), deux organismes bien accueillis dans les provinces visées.

Toutes les provinces de l'Atlantique remercieront et féliciteront le gouvernement fédéral pour avoir mis ACOA sur pied et d'en avoir fait un organisme vraiment régional.

---

<sup>27</sup> - John Buchanan, in SCIC (1987), op. cit., p. 315

<sup>28</sup> - Brian Mulroney dans SCIC (1987), op. cit., pp. 218-222. Voir également CANADA; Situation économique du Canada, Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987.

On lui reprochera toutefois de continuer à administrer les fonds et les programmes du MEIR et on demandera que l'agence mette sur pied de nouveaux programmes au plus vite taillés sur les besoins de la région, dont un programme d'aide à la petite entreprise.<sup>29</sup> On s'inquiète également dans l'Atlantique de renouvellement prochain de plusieurs des ententes de l'EDER et on dresse une liste d'ententes auxiliaires à traiter en priorité dans le domaine des pêches (Terre-Neuve), de nettoyage du port de Halifax ou de soutien à des organismes culturels (Nouvelle-Écosse) ou de subvention au prix de l'électricité (île-du-Prince-Édouard). Le Nouveau-Brunswick ne rate pas l'occasion de plaider pour l'élargissement de la transcanadienne, véritable artère de développement de la province et de la région.<sup>30</sup>

Pour les provinces de l'Ouest, la création du WDO était aussi "the right move at the right time"<sup>31</sup>, mais quelques mois après l'annonce, on attend toujours pour en voir les résultats. L'Alberta, qui se relève de la seconde crise du pétrole et de la crise agricole, souhaite une aide fédérale dans les secteurs du tourisme, de l'énergie et de

---

<sup>29</sup> - John Buchanan, in SCIC (1987), op. cit., p. 317

<sup>30</sup> - Frank McKenna in SCIC (1987), op. cit., p. 249

<sup>31</sup> - Don Getty, in SCIC (1987), op. cit., p. 258

la foresterie. En agriculture, elle souhaite remplacer les subventions aux transporteurs de grains (le nid-de-corbeaux) par des subventions aux producteurs. La Saskatchewan voit comme seul remède la disparition des subventions à l'échelle internationale et presse Ottawa de poursuivre son travail dans le même sens. Le Manitoba pour sa part, reprenant la demandes des provinces à Saint-Jean, demande que l'on donne des dents à l'engagement constitutionnel du fédéral de veiller à l'égalité des chances entre les régions.<sup>32</sup>

La Colombie-Britannique, qui vient de se voir octroyer le contrat du brise-glace de classe 8 de la marine canadienne, se plaint de ne pas recevoir sa part de l'emploi et des contrats fédéraux. Elle demande un centre bancaire international et la construction d'un gazoduc vers l'île de Vancouver, entres autres projets.

Le Québec, le Manitoba et le Nouveau-Brunswick abordent la réduction des paiements de transfert aux provinces, que ce soit au titre du financement des programmes établis (et leur impact sur la qualité des soins de santé et l'éducation) ou à celui de la péréquation, où le Québec demande une formule "réaliste et suffisante" pour

---

<sup>32</sup> - Howard Pawley in SCIC (1987), op. cit., p. 272.

"briser le cercle vicieux" des provinces aux prises avec un faible développement et de forts taux d'imposition.<sup>33</sup>

La question du développement de l'employabilité est également abordée par plusieurs provinces, soit pour souligner le besoin de programmes d'ajustement suite au libre-échange (Ontario, île-du-Prince-Édouard), l'importance de mettre sur pied un programme de garderie (Manitoba) ou de se concentrer sur la formation et l'alphabétisation (Nouvelle-Écosse et Ontario). L'Ontario et Terre-Neuve s'en prennent à la réforme fiscale fédérale.

La conférence à huis clos : Rapports ministériels et commerce interprovincial

L'examen des rapports ministériels, qui se déroulait lors des dîners et déjeuners de travail aux conférences précédentes, s'est vu consacrer une session formelle de travail à la conférence de Toronto. Cette session s'est également tenue à huis clos, en partie probablement parce qu'un des rapports, portant sur la surpêche étrangère dans les eaux sous contrôle canadien sur la côte atlantique, devait demeurer confidentiel pour ne pas

---

<sup>33</sup> - Robert Bourassa in SCIC (1987), op. cit., p. 329.

nuire aux négociations internationales sur les droits de pêche.<sup>34</sup>

Cette session fut également l'occasion de discuter de la question de la réduction des barrières au commerce interprovincial, pomme de discorde entre différents premiers ministres provinciaux. Il s'agit de plus d'un dossier où le gouvernement fédéral est "demandeur". En pleine négociation de libre-échange avec les États-Unis, le gouvernement fédéral voudrait bien que les provinces fassent le libre-échange intérieur :

"We must also look for ways and means to reduce protectionism, not only in world markets, but in the Canadian common market; not only in international trade, but in interprovincial trade. I don't think that it should be against the Constitution for somebody in Montreal to buy a bottle of Moosehead from the Maritimes [...]. You can buy it in Boston if it's made in St. John, but you can't buy it in Montreal. [...] I think this is just as silly as it sounds."<sup>35</sup>

Cette discussion a conduit à l'annonce de la création d'un comité de ministres devant examiner les différents obstacles, en donnant priorité aux domaines des achats publics, de la commercialisation de l'alcool et des transports. Le comité devra également prendre des mesures

---

<sup>34</sup> - Voir Brian Mulroney in SCIC (1987), op. cit. p. 221, et FÉDÉRAL-PROVINCIAL, Rapport sur la surpêche étrangère (communiqué).

<sup>35</sup> - Brian MULRONEY in SCIC (1987), p. 20.

pour réduire les obstacles au commerce interprovincial, "par la voie de consultations et au moyen de mécanismes appropriés de négociation et de médiation", et rendre compte de ses travaux aux premiers ministres.<sup>36</sup>

Si on ignore le temps passé à débattre de ces questions, il reste que l'essentiel de ce qu'en verra le public réside dans le nombre sans précédent de rapports étudiés et approuvés. Si on compte le rapport sur la surpêche étrangère, sept rapports ministériels ont été déposés à la table des premiers ministres (ils portent sur le développement régional, la recherche et le développement, les achats publics, l'égalité économique pour les canadiennes (2 rapports), et l'environnement). En comptant les communiqués sur chacun de ces rapports, quatorze documents seront rendus publics à la fin de cette session, chacun à leur manière exposant de nouvelles pistes de collaboration et de concertation entre les divers gouvernements ou faisant état des initiatives en ce sens découlant des décisions prises lors de conférences antérieures.

---

<sup>36</sup> - Voir FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Obstacles au commerce interprovincial (Communiqué).

Dans les pages qui suivent, nous discuterons du contenu et de l'importance de ces rapports ministériels.

### Développement régional <sup>37</sup>

Le rapport sur le développement régional est certainement le plus complet et le plus intéressant des documents examinés par les premiers ministres à Toronto.

Fruit de la mise sur pied, plus d'un an auparavant, d'un Groupe de travail composé de hauts fonctionnaires de tous les gouvernements, le document évalue l'ensemble des programmes fédéraux quant à leurs effets sur le développement régional depuis les vingt-cinq dernières années et dégage les orientations des programmes fédéraux futurs. C'était sans doute la première fois que le gouvernement fédéral acceptait de se livrer à un tel exercice en collaboration avec les gouvernements provinciaux.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> - FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Rapport du Groupe de travail fédéral-provincial chargé de l'évaluation du développement régional, Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, 74 pages.

<sup>38</sup> - Les programmes de développement régional du MEER et du MEIR (la négociation des EDER en particulier) ont toujours comporté un volet de consultation et de collaboration avec les gouvernements provinciaux, et comportaient

Au chapitre de l'évaluation des résultats de vingt-cinq années d'efforts fédéraux, le rapport constate que compte tenu de la faiblesse des argents investis (moins de 3 p. cent des dépenses fédérales fut consacré spécifiquement au développement régional), les résultats furent positifs, principalement parce que les programmes où les fonds furent investis étaient conçus pour répondre aux besoins spécifiques. On note également que si ces programmes ont suscité des "opinions négatives", ce n'est pas tant en raison d'un manque d'efficacité que des attentes considérables qu'ils ont créées.

En prônant une approche plus globale à l'égard du développement régional, le rapport insiste enfin sur l'importance d'un rôle plus actif du gouvernement central pour renforcer la structure économique des régions moins favorisées. On ajoute que le mécanisme des EDER a prouvé que la collaboration fédérale-provinciale au chapitre de la planification et de la conception des programmes peut être

---

généralement des mécanismes d'évaluation des résultats et d'établissement des priorités. Toutefois, ces discussions étaient généralement bilatérales et limitées aux programmes de développement régional à proprement parler. Nous n'avons pu identifier aucun exemple d'évaluation conjointe multilatérale aussi vaste que celle entreprise par le Groupe de travail.

efficace pour concilier les politiques nationales et le développement régional, à condition "d'être reliée efficacement au processus décisionnel ministériel" et de pouvoir influencer les initiatives des ministères sectoriels et de les sensibiliser aux besoins des régions.<sup>39</sup>

Plutôt que de proposer des politiques précises, le rapport dégage un certain nombre de nouvelles orientations qui devront être adoptées pour adapter la politique de développement régional aux circonstances des prochaines années. En constatant les effets négatifs associés aux paiements de transfert aux individus (principalement l'effet "désincitateur" de l'assurance-chômage), on propose de revoir les programmes de supplément de revenus pour en accroître les effets sur le développement régional.<sup>40</sup> On propose également d'investir dans l'éducation et la formation de la main-d'oeuvre en région comme moyen efficace d'attirer les entreprises, en remplacement des programmes de subventions à la localisation, peu efficaces et trop "visibles" dans un contexte de libéralisation des échanges.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> - ibid. p. 31

<sup>40</sup> - ibid. p. 40

<sup>41</sup> - ibid. p. 42

D'autres orientations visent la diffusion de la technologie, la stimulation de l'esprit d'entreprise et la revitalisation et la spécialisation des centres urbains régionaux comme moteurs du développement.

### **Recherche et développement** <sup>42</sup>

Lors de la conférence de Vancouver, les premiers ministres avaient demandé l'élaboration d'un plan d'action en matière de recherche et développement. Cette demande a conduit à la création du Conseil des ministres des sciences et de la technologie et à l'adoption d'une Politique nationale en juin 1987. Plusieurs initiatives avaient également été prises, dont la création d'un Conseil consultatif canadien des sciences et de la technologie présidé par le Premier ministre (la Colombie-Britannique, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan se sont également dotés d'organismes semblables) et l'annonce de la création d'un ministère fédéral en ce domaine.

Le rapport présenté à la conférence de Toronto rend compte de ces développements. Il présente un état de

---

<sup>42</sup> - FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Document de travail sur l'effort canadien en matière de recherche et de développement, Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, 30 pages.

la situation où l'on souligne l'importance de la recherche et du développement industriels et le retard canadien en ce domaine (par. ex.: avant-dernier du groupe des sept au terme des dépenses per capita ou en fonction du PIB, le Canada investit proportionnellement deux fois moins que les États-Unis, la R.F.A. et le Japon; surimportance de l'investissement public par rapport aux dépenses privées).

Le rapport fait également écho à la demande des premiers ministres provinciaux (lors de la conférence de Saint-Jean) et dresse différentes évaluations des coûts supplémentaires qu'entraînerait le doublement de la recherche et du développement en dix ans.

Suite à ce constat, le Conseil des ministres propose quatre mesures :

- a) examen, par consensus entre les gouvernements et le secteur privé, des priorités et élaboration de stratégies sur une base sectorielle;
- b) examen du concept de réseau national de centres d'excellences, regroupant chercheurs et institutions à la grandeur du pays sur des questions précises, de manière à stimuler la

recherche fondamentale et appliquée et à accélérer la diffusion de l'information;

- c) campagne de sensibilisation du public (encourager les chercheurs à diffuser au public en général le résultat de leurs recherches, favoriser le loisir scientifique, intéresser les médias, etc.) pour répondre à l'absence de culture scientifique chez les Canadiens;
- d) assurer un niveau de consultation entre les gouvernements, l'industrie et les institutions d'enseignement.

Le Conseil souligne en terminant que bien que "les gouvernements oeuvrent en dépit de restrictions fiscales et qu'il est difficile de faire un choix entre les priorités économiques et sociales", le Canada "doit absolument développer davantage ses compétences en sciences et technologie s'il veut demeurer au sein des grandes puissances économiques"<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> - ibid. p. 13.

### Les achats publics

Dans le domaine des achats publics, suite aux discussions à cet effet lors de la conférence de Vancouver (sur le CF-18 d'Howard Pawley ou le "*fair share*" de Bill Vander Zalm), les premiers ministres ont approuvé une série d'initiatives proposées par les ministres des approvisionnements et visant le remplacement de fournisseurs étrangers par des fournisseurs canadiens et l'octroi d'un meilleur accès des fournisseurs régionaux aux contrats du gouvernement fédéral. Des listes de fournisseurs seront établies conjointement par les deux ordres de gouvernement alors que les pratiques et critères d'achats seront uniformisés.<sup>44</sup> L'approbation de ces recommandations cache toutefois un désaccord sur la façon de calculer la juste répartition des achats fédéraux dans les régions (le *fair share*), certaines provinces insistant sur une répartition selon la population, d'autres préférant une répartition selon la capacité industrielle.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> - Voir FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Rapport sur les initiatives liées aux marchés du secteur public, Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, 8 pages.

<sup>45</sup> - *ibid.* p. 2

**L'égalité économique pour les canadiennes**

Les premiers ministres approuvent deux rapports découlant en droite ligne du "Cadre relatif à l'égalité économique pour les femmes" qu'ils entérinaient à Halifax en 1985. Le premier rapport, intitulé "Pour une stratégie de la main-d'oeuvre : cadre relatif à la formation des canadiennes -- rapports d'étape"<sup>46</sup> consiste en une suite de treize rapports distincts (du gouvernement fédéral, de chacune des provinces et des deux territoires) où chaque gouvernement trace en détail les initiatives entreprises en matière de formation suite à l'adoption d'un cadre d'intervention en la matière à Vancouver en 1986 (voir chapitre précédent). Véritable catalogue de plus de 150 pages, ce rapport de même que le véhicule de la présentation à la conférence des premiers ministres, se veut un outil d'échange d'information entre les gouvernements<sup>47</sup>. On

---

<sup>46</sup> - FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Pour une stratégie de la main-d'oeuvre : cadre relatif à la formation des canadiennes -- rapport d'étape, Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, 155 pages.

<sup>47</sup> - *ibid.* p. i

entend d'ailleurs le mettre à jour pour la prochaine conférence annuelle.<sup>48</sup>

L'autre rapport, plus modeste, se veut une deuxième étape de la politique adoptée en 1985. Après des initiatives en matière de formation des femmes, les premiers ministres se tournent maintenant sur "l'intégration heureuse des responsabilités professionnelles et familiales".<sup>49</sup>

"Les premiers ministres estiment que l'avenir de la famille en tant qu'institution et le bien-être des membres de la famille, des employeurs, des travailleurs et de l'ensemble de la société sont fonction de la mesure dans laquelle les gouvernements sont disposés à ouvrir la voie pour aider la société à s'adapter aux changements et aux nouveaux rôles joués par les hommes et les femmes."<sup>50</sup>

Pour parvenir à ce résultat, les gouvernements, "qui doivent ouvrir la voie en matière de changement social"<sup>51</sup>, endossent une liste de sept principes (dont celui

---

<sup>48</sup> - Un rapport similaire paraîtra effectivement en 1989 à la conférence d'Ottawa, alors que les ministres entendaient encore "continuer à tenir les premiers ministres au fait" des développements dans le dossier.

<sup>49</sup> - FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Responsabilités professionnelles et familiales, Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, page 1.

<sup>50</sup> - *ibid.* p. 4

<sup>51</sup> - *ibid.* p. 3

que les travailleurs avec responsabilités familiales, hommes ou femmes, doivent avoir accès aux mêmes possibilités d'emploi et d'avancement que les autres, ou que les familles monoparentales ont particulièrement besoin de mesures d'atteinte de l'égalité) et demandent aux ministres de la condition féminine de développer une stratégie intergouvernementale d'une part, de même que d'entamer des discussions au sein de leur gouvernement afin d'élaborer des stratégies d'action dans chaque administration. Comme cela avait été le cas dans le domaine de la formation, on reconnaît que chaque gouvernement devra mettre au point sa propre stratégie en choisissant parmi un éventail de mesures et de politiques possibles en fonction de ses priorités. On demande toutefois que ces stratégies globales soient déposées à la prochaine conférence des premiers ministres, en 1988.

### **Environnement**

Enfin, un dernier rapport fut examiné par les premiers ministres. Fruit du travail du Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, le rapport présente quarante recommandations visant entre autres à renforcer la collaboration fédérale-provinciale dans la recherche de mesures et initiatives propres à

assurer un développement économique durable, compatible avec l'environnement. Les mesures préconisées visent entre autres à "favoriser un processus éclairé de prise de décisions", amener les gouvernements et les milieux d'affaires à faire preuve de plus de leadership, sensibiliser le public et susciter l'élaboration de stratégies de conservation aux niveaux fédéral, provincial et territorial.<sup>52</sup>

L'originalité du document réside toutefois dans le fait que l'environnement n'a pas fait l'objet de discussions à la conférence de Vancouver et que les premiers ministres n'ont pas passé commande d'un rapport sur cette question. L'environnement ne fut pas non plus discuté lors de la rencontre des premiers ministres provinciaux en août. Le rapport était en effet destiné au Conseil et non aux premiers ministres, et fut rendu public avant la conférence (en septembre).

On peut donc supposer que c'est à l'initiative des ministres de l'Environnement que la question a été portée à la table des premiers ministres. Si tel est le cas, cela

---

<sup>52</sup> - CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DES RESSOURCES ET DE L'ENVIRONNEMENT; Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, Septembre 1987, 18 pages.

n'était pas pour trancher une question que les ministres avaient laissée en suspens : le rapport n'a fait l'objet d'aucune modification et aucune décision (si ce n'est celle de demander un rapport d'étape pour la conférence de 1988) n'a été prise par les premiers ministres.

Le fait que l'environnement devienne rapidement une préoccupation de toutes les couches de l'électorat explique certainement une partie de la décision de "monter" ce rapport à la table des premiers ministres. Toutefois, on ne peut écarter l'hypothèse que les ministres de l'environnement eux-mêmes aient vu dans une discussion au plus haut niveau, une façon efficace de donner une importance nouvelle au dossier et de se donner une influence accrue auprès de leurs collègues dans leurs Cabinets respectifs. Il s'agirait donc d'un indice de l'importance que l'on accorde à l'institution "conférence des premiers ministres". Nous reprendrons cet élément de l'utilité des conférences de premiers ministres en discussion.

#### Suites de la conférence de Toronto

Avec l'étude de sept rapports, la conférence de Toronto aura vu une progression importante du processus d'examen de rapports ministériels par lesquels les premiers

ministres et les gouvernements dans leur ensemble s'entendent sur des principes, plans d'action et stratégies dans une variété de domaines. On leur donne d'ailleurs une grande importance sur le plancher de la conférence, comme en témoigne le premier ministre fédéral :

"Ce que nous faisons aujourd'hui, c'est le fédéralisme coopératif. [...] Ça ne fait peut-être pas toujours les manchettes mais si vous lisez les rapports, vous vous rendrez compte qu'il reflète les aspirations des Canadiens, et vous avez alors le sentiment que les premiers ministres et leurs collègues travaillent pour bâtir un meilleur Canada.

"Voilà pourquoi nous sommes ici. Peu importe nos allégeances politiques ou les régions d'où nous venons, nous sommes ici pour bâtir un pays plus prospère et plus uni."<sup>53</sup>

Et d'autres rapports sont attendus pour la prochaine conférence; sur la condition féminine (2), l'environnement, les achats publics et les obstacles au commerce interprovincial.

Sur le libre-échange, la conférence de Toronto aura permis aux adversaires et aux défenseurs de l'accord de faire valoir leurs vues et de prendre position pour la première fois dans un forum multilatéral. Si chacun est demeuré sur ses positions, la conférence n'en a pas moins

---

<sup>53</sup> - Brian Mulroney in SCIC (1987), op. cit. p. 217

permis d'orienter le débat public qui allait s'intensifier aux cours des mois qui allaient suivre.

Enfin, les discussions sur le développement économique auront encore une fois permis aux préoccupations et récriminations régionales de trouver une tribune au plus haut niveau du gouvernement central, le tout, dans une relative harmonie.

L'institution des conférences annuelles des premiers ministres semblait donc bien en place à cet automne de 1987. La conférence de Toronto devait toutefois être la dernière du premier mandat du gouvernement conservateur; la campagne électorale de 1988, qui se déroula de septembre à la fin novembre, amena l'annulation de la conférence prévue pour cette année.

Il fallut attendre novembre 1989, à Ottawa, pour qu'une autre conférence ait lieu, mais dans ce cas, on ne pourrait proprement parler de "conférence économique". En effet, l'élection en 1988 d'un gouvernement minoritaire au Manitoba et celle des libéraux de Clyde Wells à Terre-Neuve ayant ajouté au nombre des premiers ministres s'opposant à l'Accord du lac Meech (club jusque-là formé du seul Frank McKenna), il fut nécessaire d'aborder le dossier

constitutionnel à la conférence. Tant en sessions publiques que privées, le dossier constitutionnel avait pris le pas sur les autres questions à discuter. La conférence s'était soldée par un constat d'échec à peine "bémolisé" sur la question constitutionnelle, climat qui avait déteint sur l'ensemble des discussions.

La conférence d'Ottawa était également celle qui mettait fin à l'entente de cinq ans signée à Regina en 1985 et qui avait instituée les conférences annuelles. Avec l'échec de l'Accord du lac Meech, qui "constitutionnalisait" cet engagement, rien n'indique, au moment d'écrire ces lignes, que la pratique des conférences annuelles se poursuivra en 1990.

La conférence de Toronto pourrait donc être la dernière "véritable" conférence économique de la tentative d'institutionnalisation qui débuta à Regina en 1985, tentative dont il convient maintenant de discuter les résultats.

## CHAPITRE 6

### DISCUSSION

Dans les pages qui suivent, nous nous demanderons si l'institutionnalisation des conférences de premiers ministres, telle que tentée de 1985 à 1987, a contribué à diminuer les tensions intergouvernementales et à favoriser la consultation et la coordination des politiques fédérales et provinciales.

Après avoir convenu que ces conférences se sont déroulées dans une relative harmonie, nous examinerons, en s'inspirant des propositions d'institutionnalisation que nous avons décrites au chapitre 1, si la régularité et la prévisibilité des conférences a pu contribuer à cette harmonisation des rapports entre gouvernements. Nous verrons par la suite quel impact ces conférences ont pu avoir sur la coordination des politiques des deux ordres de gouvernement et dans quelle mesure leur efficacité à coordonner ces politiques a pu amener une réduction des tensions.

Enfin, nous discuterons de la gestion des conférences de premiers ministres en mettant en lumière l'utilisation et le renforcement de liens de confiance existant entre les divers acteurs en présence, en

s'inspirant des remarques de Stefan Dupré sur la "workability" du fédéralisme exécutif.

#### Des conférences harmonieuses

Juger de la présence ou de l'absence de tensions entre les gouvernements lors d'événements du type des conférences de premiers ministres n'est pas chose facile. Cela demeure, à tout le moins, essentiellement subjectif, tant pour l'observateur que pour les participants. Qu'est-ce que l'harmonie si on s'entend pour dire que l'absence de conflits est chimérique?

Cette question est d'autant plus importante que la littérature nous indique que les mécanismes du fédéralisme exécutif, spécialement lorsque les différends sont traités aux plus hauts niveaux, diminuent la capacité du système de faire des ajustements ponctuels et sont donc plus orientés vers la confrontation que la collaboration.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> - SMILEY, Donald V.; "An Outsider's Observation of Federal-Provincial relations Among Consenting Adults", in SIMEON, Richard; Confrontation and Collaboration -- Intergovernmental Relations in Canada Today, The Institute of Public Administration of Canada, Toronto, 1979, p. 106 et ss.; et in Canada in Question, op. cit., p. 116. L'analyse de Smiley a d'ailleurs été reprise par Alan Cairns et Stefan Dupré.

Si les tensions sont inévitables, l'harmonie fédérale-provinciale, pour qu'elle existe, ne peut donc se comprendre qu'en termes d'absence relative ou de réduction des tensions. Si on ne peut parler d'absence de tensions, l'harmonie consistera à confiner ces tensions au minimum inévitable et à gérer tout ce qui peut l'être sans en venir au conflit.

Nous avons choisi d'entendre les acteurs pour décider de la présence ou non d'harmonie aux conférences des premiers ministres. Nous avons vu, à cet égard, que les provinces étaient unanimes, lors de la conférence de Regina, à applaudir les efforts du gouvernement fédéral en matière de consultation fédérale-provinciale. Les provinces réitérèrent cette unanimité en août 1985 en se félicitant du succès de la conférence de Regina et en confirmant leur appui au mécanisme des conférences annuelles.

Par la suite, à chacune des conférences de Halifax, Vancouver et Toronto, le premier ministre Mulroney viendra ajouter aux déclarations des provinces en ouvrant et clôturant les discussions sur des déclarations d'harmonie. Il dira que les premiers ministres ont réussi, à Halifax, à discuter de leurs divergences "avec civilité dans un climat de respect et de confiance mutuelle". À Vancouver, on

rappelle que plusieurs ajustements aux programmes des gouvernements ont été faits pour éviter des confrontations et que "grâce au climat plus serein" d'autres pourront être faits. À Toronto, le premier ministre se félicite de ce que les Canadiens aient assisté, en trois ans, "à une transformation de l'atmosphère des conférences" où "la confrontation a fait place à la coopération" et à l'établissement d'un véritable partenariat entre les gouvernements.

Nous avons vu que des confrontations et des désaccords importants se sont faits jour au cours des trois rencontres; sur les coupures dans les paiements de transfert en 1985, sur le protectionnisme américain et les achats publics (le CF-18) à Vancouver, et sur le libre-échange à Toronto. Toutefois, il ressort qu'aucun de ces désaccords n'aura été assez profond pour empêcher le bon déroulement de la conférence. Personne n'a claqué la porte ou refusé d'endosser des initiatives communes<sup>2</sup> suite aux discussions sur ces questions, permettant ainsi à chacune de ces conférences d'établir un équilibre positif entre points de désaccord et points de convergence.

---

<sup>2</sup> - Nous discuterons de ces initiatives au moment d'aborder la coordination des politiques.

Enfin, et cela est peut-être le test principal, personne, chez les participants, n'aura remis le processus en question au cours des trois années étudiées. Aucune accusation de futilité ou même d'inefficacité n'a été relevée dans les discussions publiques à la table des onze. Autre indication de ce que tous s'entendaient sur la valeur du processus, l'Accord du lac Meech proposait d'enchâsser le mécanisme des conférences annuelles dans la Constitution, donnant ainsi à son existence une plus grande rigidité. On proposait même d'appliquer ce mécanisme aux questions constitutionnelles, panier de crabes par excellence des relations intergouvernementales des trente dernières années. On peut douter que les premiers ministres aient souhaité constitutionnaliser un mécanisme s'ils l'avaient jugé défaillant ou source de conflits.

Si nous acceptons que les conférences étudiées aient bel et bien été caractérisées par une relative absence de tensions, nous devons nous demander si le mécanisme même de la conférence annuelle des premiers ministres en est responsable.

Avant de nous livrer à cette analyse, nous devons toutefois voir si nous pouvons raisonnablement écarter des

facteurs conjoncturels comme éléments d'explication de cette réduction de tensions lors des conférences de 1985 à 1987.

### Conjoncture et alliances partisans

Nous avons vu que le gouvernement conservateur s'était empressé de faire disparaître toute une série d'irritants dans le domaine des relations avec les provinces (loto-sports, FIRA, etc.) et avait, dans les premiers mois de son mandat, signé des ententes qui réglaient des conflits vieux de plusieurs années, comme l'entente énergétique avec Terre-Neuve. Ces "gestes de bonne volonté" ont sans nul doute contribué grandement à améliorer les relations avec les gouvernements provinciaux et à établir ou à prolonger la "lune de miel" dont jouissait le nouveau gouvernement à l'automne de 1984.

Ces actions fédérales n'avaient cependant pas pour seul but de plaire aux provinces; elles correspondaient vraisemblablement à la philosophie même des conservateurs et à leur volonté de limiter l'intervention de l'État, d'éliminer les dédoublements et de rendre le gouvernement plus efficace.

Or, cette philosophie politique était partagée par la majorité des intervenants du monde fédéral-provincial dans les premiers années de règne conservateur. Elle était pour la plupart d'entre eux non seulement un choix de philosophie mais aussi une orientation partisane.

Lorsque Brian Mulroney prend le pouvoir en septembre 1984, non seulement succède-t-il à un gouvernement presque honni par l'ensemble des gouvernements provinciaux, comme en témoignent certaines des déclarations à la conférence de Regina, mais il se retrouve à partager la table des premiers ministres avec, félicité rarissime, aucun membre du parti d'opposition à Ottawa. En fait, sept de ses homologues sont conservateurs (huit si on compte comme "conservateur" le Crédit social de Colombie-Britannique, dont la philosophie politique est connue). Le Parti Québécois a de plus les raisons que l'on sait de se réjouir du départ des libéraux et de leur remplacement par une nouvelle garde nationaliste à Ottawa. En fait, seul le NPD du Manitoba représente, lors de la Conférence de Regina, une véritable opposition partisane dans le club des onze. Cette situation se modifiera peu à peu au cours des années, comme en fait foi le tableau 1, ci-dessous.

Félicité rarissime disions-nous pour un premier ministre fédéral que de se retrouver à une conférence de premiers ministres sans représentants de son opposition officielle? Elle ne fut certes pas réservée à Pierre Trudeau qui, s'il a connu des jours meilleurs au début des années 1970, a présidé ses cinq dernières conférences (de 1980 à 1984) sans aucun allié partisan; un précédent depuis la confédération.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> - Données tirées du Guide parlementaire Canadien et de la liste des conférences fédérales provinciales reproduites dans SCIC (1986) (2); Conférences fédérales-provinciales des premiers ministres, 1906-1985, op. cit.

Tableau 1

**Palette politique canadienne  
Affiliation politique des participants aux  
Conférences des premiers ministres  
1985-1990**

<u>Province</u>	<u>1985</u> <u>(fév)</u>	<u>1985</u> <u>(nov)</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1989-</u> <u>1990</u>
Terre-Neuve	PC	PC	PC	PC	Lib
Î.P.É.	PC	PC	Lib	Lib	Lib
N.-Écosse	PC	PC	PC	PC	PC
N.-Brunswick	PC	PC	PC	Lib	Lib
Québec	PQ	PQ	Lib	Lib	Lib
Ontario	PC	Lib	Lib	Lib	Lib
Manitoba	NPD	NPD	NPD	NPD	PC
Saskatchewan	PC	PC	PC	PC	PC
Alberta	PC	PC	PC	PC	PC
C.-B.	CS	CS	CS	CS	CS

Félicité rarissime? Elle ne fut réservée qu'à deux autres premiers ministres depuis la première conférence en 1906. Joe Clark eu le plaisir de présider une assemblée en novembre 1979 d'où les libéraux étaient absents. Mackenzie King eut ce plaisir à deux reprises (avec absence de conservateurs dans son cas mais la présence du créditiste

Aberhart de l'Alberta) en 1935 et 1941. Cette situation s'est donc répétée à trois reprises entre 1906 et 1984, soit en 54 conférences.

Donc, le Premier ministre Mulroney jouit d'une situation partisane extrêmement favorable lorsqu'il s'engage à créer et crée la conférence annuelle des premiers ministres. Il n'est nul doute que l'établissement du dialogue a bénéficié de cette conjoncture hors du commun et que la réduction des tensions en a été facilitée d'autant.

Mais cette situation ne dure pas. À la conférence de Toronto, en 1987, on retrouve déjà quatre premiers ministres libéraux et un néo-démocrate. Brian Mulroney se retrouve donc dans une situation comparable à celle de Pierre Trudeau de 1969 à 1976 (13 conférences, dont celles sur la Constitution de 1969 à 1971 et celles sur l'énergie en 1974 et 1975).

Or, si la chronique politique attribue de grandes vertus aux liens partisans dans les relations fédérales-provinciales, il n'en est pas de même des ouvrages qui s'attardent à cette question. Par exemple, si Don Smiley reconnaît un certain rôle à la "politique politicienne" dans la façon de se conduire des participants aux conférences;

"The capacity to reach agreement at First Ministers Conferences is very much circumscribed by the divergent policy and partisan political interests of its members."<sup>4</sup>

il reconnaît que les enjeux et les alliances partisans jouent peu entre les différents gouvernements :

"As far as governments themselves are concerned, partisan complexions are not very important in federal-provincial relations and it would be a most extraordinary event if any intergovernmental conference divided on partisan lines."<sup>5</sup>

Les faits observés vont dans le sens d'accorder peu d'importance à l'affiliation partisane dans le déroulement même des conférences. Ainsi, les conférences demeurent relativement harmonieuses, et le travail fait en commun ne cesse d'augmenter, alors même que l'équilibre partisan devient moins favorable au gouvernement fédéral. De même, la bataille la plus difficile, celle des paiements de transfert, s'est déroulée à la conférence de Halifax, alors que le jeu partisan favorisait encore nettement les conservateurs. En 1986 à Vancouver, le créditiste Vander Zalm et les conservateurs Peckford et Buchanan se sont montrés tout aussi critiques des efforts de développement régional fédéraux que le néo-démocrate Howard Pawley.

---

<sup>4</sup> - Don SMILEY; Canada in Question..., op. cit. p. 98

<sup>5</sup> - Don SMILEY, in SIMEON (1979), op. cit., p. 106.

La seule exception notable réside dans la discussion sur l'Accord de libre-échange à la conférence de Toronto en 1987, où deux premiers ministres libéraux (sur quatre) et le néo-démocrate (les Peterson, Ghiz et Pawley) s'opposent fermement aux tenants de l'Accord (les Getty, Devine, Buchanan, Peckford, Vander Zalm et Bourassa); quatre conservateurs, un créditiste et un libéral (le dernier libéral, Frank McKenna, ne prend pas position). Mais ce clivage partisan presque parfait se déroule sur une question d'une importance hors du commun et qui suscitera un débat enflammé dans une grande partie de la population dans l'année qui suivra. On pourrait dire qu'elle dépasse, en quelque sorte, les enjeux normaux du fédéralisme exécutif.

En résumé, il ne fait aucun doute que le remplacement des libéraux à Ottawa par les conservateurs et l'absence des libéraux dans les législatures provinciales a pu contribuer à réduire les tensions entre les acteurs en présence au début du mandat du gouvernement conservateur. Toutefois, le maintien de l'harmonie même après que l'effet de "lune de miel" ait pu s'affadir et après le remplacement de plus de la moitié du personnel en place dans les provinces en 1984, tend à indiquer que la réduction des tensions lors des conférences de premiers ministres pourrait

être pour une bonne partie imputable à d'autres facteurs que la conjoncture politique ou partisane.

Nous pouvons donc nous demander si le mécanisme même de la conférence annuelle des premiers ministres est responsable de la diminution des tensions.

Or, l'étude des propositions gouvernementales entreprise au chapitre 1 nous a appris que, de l'avis des gouvernements, deux principaux facteurs inhérents à l'institutionnalisation peuvent contribuer à la réduction des tensions : la régularité ou la prévisibilité des rapports; de même que la plus grande facilité de consultation et de coordination des politiques. Nous examinerons tour à tour ces deux facteurs "structurels". Nous nous pencherons également sur la gestion de l'ordre du jour de ces conférences pour trouver d'autres facteurs pouvant expliquer la diminution des tensions.

#### La prévisibilité et la régularité des rapports

"The major problem with federal-provincial attempts at policy determination is that the process is too ill-structured to provide incentive for the achievement of compromise and consensus. [...] What is missing in the federal-provincial scene is the regularity,

structure and scope of the meeting that make trade-offs and therefore decision easier to arrive at."<sup>6</sup>

"Regularly recurring events have the capacity to gather their own momentum and to evoke constructive patterns of behaviour. [...] I dare to hope that routinized summitry would breed and nurture among First Ministers [...] a behaviour pattern that seeks simultaneously to capitalize on the socio-economic forces that bind a federation, and on those that demand decentralization."<sup>7</sup>

Régulariser et rendre prévisibles les rapports entre les gouvernements était l'un des principaux avantages que l'on recherchait, au cours des années 1970, lorsque l'on demandait la constitutionnalisation des conférences de premiers ministres.

À un premier degré, la régularisation entraîne la disparition des tensions associées aux discussions entourant l'opportunité de tenir ou non des conférences de premiers ministres. La Commission Macdonald avait déjà noté que "the arguments about when and whether [a conference] should be called" représentaient "one of the most contentious aspects of recent First Ministers Conferences"<sup>8</sup>. Cette observation

---

<sup>6</sup> - STEVENSON, Don; "The Role of Intergovernmental Conferences in the Decision-Making Process", in SIMEON, Richard; Confrontation and Collaboration..., op. cit., pp. 94-95.

<sup>7</sup> - DUPRÉ, in SIMEON; Intergovernmental Relations, op. cit. pp. 26-27.

<sup>8</sup> - ROYAL COMMISSION..., op. cit., p. 265

avait également été reprise par le premier ministre Mulroney à la conférence de Vancouver en rappelant combien, avant 1985, les premiers ministres provinciaux devaient dépenser en temps et énergies pour convaincre le premier ministre du Canada que certaines questions méritaient l'attention de ce type de forum. En fait, la plupart des conférences des premiers ministres provinciaux de la fin des années 1960 au milieu des années 1980 avaient vu les provinces critiquer vertement les politiques fédérales et presque'invariablement demander une rencontre avec le premier ministre du Canada dans les plus brefs délais.<sup>9</sup>

Mais les effets de la régularisation doivent se faire sentir au-delà de la simple disparition des tensions associées aux demandes de tenue de conférences. La régularisation devrait en effet avoir un impact sur l'organisation des rapports entre les gouvernements. Nous examinerons cet impact à deux niveaux : l'établissement d'un lien étroit entre l'activité fédérale-provinciale et l'activité interprovinciale (illustrée par la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux); et le

---

<sup>9</sup> - MEEKISON, J. Peter; "First Ministers' Conferences in the Canadian Federal System", in COURCHENE et al; Ottawa and the Provinces: The Distribution of Money and Power, p. 171.

développement de l'activité fédérale-provinciale par l'augmentation et la "structuration" des rencontres.

### **Activités interprovinciale et fédérale-provinciale**

Comme nous l'avons vu, la rencontre annuelle des premiers ministres provinciaux en août a été utilisée, pendant la période étudiée, comme "répétition générale" pour la rencontre fédérale-provinciale suivante, en novembre. De St. John's en 1985 à St-Jean en 1987, les premiers ministres provinciaux se sont prononcés sur 23 dossiers, de la politique monétaire au commerce international (à trois reprises), en passant par les paiements de transfert (également à trois reprises) ou l'agriculture et les pêches.

Les provinces ont explicitement demandé que 12 de ces 23 dossiers soient portés à la table des premiers ministres pour discussion. Le processus conjoint de détermination de l'ordre du jour, négocié entre le gouvernement fédéral et le premier ministre provincial ayant présidé la conférence interprovinciale, fera en sorte que sept de ces douze dossiers figurent plus ou moins directement à l'ordre du jour public des conférences fédérales-provinciales de novembre. Il s'agit des dossiers :

- des paiements de transfert, du commerce international, de la formation de la main-d'oeuvre (développement social), de l'agriculture et des pêches en 1985; et,
- du développement régional en 1986 et 1987.

À ces questions s'ajoutent celles de la politique monétaire et de la réforme fiscale, qui font l'objet de demandes en 1985 et 1986 respectivement, et qui seront abordé en privé lors de la conférence fédérale-provinciale suivante.

De plus, nombre d'autres dossiers abordés lors des rencontres interprovinciales (mais qui n'ont pas fait l'objet de demandes de figurer à l'ordre du jour) ont tout de même été discutés à la table de novembre, comme l'énergie, le bois d'oeuvre et la haute-technologie.

En fait, à l'exception de "l'égalité économique pour les canadiennes", il ne semble pas y avoir eu de sujet figurant à l'ordre du jour des trois conférences fédérales-provinciales qui n'ait préalablement été discuté par les premiers ministres provinciaux<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> - Une autre exception pourrait être la "revue des relations fédérales-provinciales", que prévoyait le protocole de Regina. Toutefois, cette session est générale et sert aux allocutions d'ouverture où les

Cette similarité entre les demandes des premiers ministres provinciaux en août de chaque année et l'ordre du jour de la conférence de novembre suggère l'établissement d'un lien coutumier ou d'une routine entre les deux conférences. La prévisibilité de la tenue de la conférence de novembre (et la probabilité que les questions débattues en août par les provinces figurent à son ordre du jour) amène les provinces à identifier des priorités et à dégager des consensus entre elles.

On peut penser que de savoir que leur cause sera entendue en novembre incite les provinces à diminuer les attaques et critiques publiques à l'endroit du gouvernement fédéral et à présenter leurs dossiers sous le jour le plus acceptable au gouvernement fédéral afin de ne pas risquer de briser le processus<sup>11</sup>. Chaque province étant demanderesse

---

gouvernements discutent des dossiers qui les intéressent.

<sup>11</sup> - Stefan Dupré (in SIMEON, Intergovernmental Relations, p. 17) a montré, dans une étude des ententes d'arrangements financiers quinquennaux que l'établissement d'un processus de cinq ans où l'assurance est donnée que d'autres rencontres pourront venir corriger les défauts d'une entente particulière ("nothing is forever") avait permis de rendre plus faciles la coopération et la conclusion d'ententes en évitant que chacune d'elles soit vue comme un "one last play". On peut penser de cette expérience que l'assurance qu'une conférence de premiers ministres suivra la rencontre des provinces (et que d'autres conférences suivront) aura aussi tendance à faciliter

sur un dossier ou un autre, on peut supposer qu'à moins d'un consensus très solide contre une politique fédérale (le cas de la réduction des paiements de transfert fédéraux, en 1985, est le seul exemple pour la période étudiée), chaque province voudra éviter de nuire à ses relations avec le gouvernement central à quelques semaines d'une rencontre.

L'institutionnalisation de la conférence des premiers ministres aurait donc favorisé l'établissement d'une certaine discipline chez les provinces et la réduction de l'inflation verbale dans leurs relations avec le gouvernement fédéral.

#### **Augmentation et structuration des relations fédérales-provinciales**

Formellement, l'institutionnalisation des conférences de premiers ministres s'est limitée à décider de la tenue d'une conférence à date fixe. Elle ne s'est pas accompagnée de la création d'organismes de coordination ou de préparation (comme un secrétariat permanent ou la création d'un conseil des ministres des relations

---

l'esprit de consultation et de coopération chez les provinces.

intergouvernementales, comme le recommandaient les commissions Pepin-Robarts et Macdonald).<sup>12</sup>

Toutefois, on peut penser que la régularisation des relations fédérales-provinciales au sommet a également entraîné une régularisation et une "structuration" des relations aux niveaux inférieurs de l'appareil gouvernemental, peut-être même une augmentation des relations, facilitant ainsi la consultation et la coordination des politiques.

Par "structuration", nous entendons l'établissement de liens entre un ensemble de rencontres à divers niveaux (fonctionnaires, ministres) et la conférence de premiers ministres, qui donnent l'impression d'une hiérarchie de rapports.

Ayant choisi de procéder à une étude horizontale des conférences de premiers ministres plutôt que verticale,

---

<sup>12</sup> - Il existe bien un secrétariat permanent, le Secrétariat aux conférences intergouvernementales canadiennes, qui apporte un soutien administratif (réservation et préparation de locaux, traduction, distribution de publications, etc.) aux conférences fédérales-provinciales et interprovinciales à tous les niveaux. Toutefois, contrairement à ce que certaines commissions ont pu recommander, il n'existe aucun organisme de recherche, d'analyse ou même de coordination qui soit lié à la Conférence des premiers ministres.

ce qui nous aurait permis d'examiner les différentes étapes de la consultation et de la détermination des politiques qui ont abouti ou ont pris naissance à la table des premiers ministres, nous ne disposons pas d'information exhaustive sur le nombre et la teneur exacte des réunions de ministres ou de hauts fonctionnaires préparant ou découlant de ces conférences. Il ne nous est donc pas possible d'établir si ces rencontres se sont régularisées pendant la période étudiée. Nous pouvons toutefois faire quelques observations.

Tout d'abord, nous avons vu que le gouvernement fédéral a fait état d'une nette augmentation des rencontres fédérales-provinciales de haut niveau de 1984 à 1986 (nous n'avons pas de données après octobre 1986) par rapport au dernier mandat du gouvernement précédent. Ainsi, pour les deux premières années du gouvernement conservateur, le gouvernement fédéral fait état de 32 réunions de premiers ministres et 467 de ministres<sup>13</sup> (pour des moyennes annuelles de 16 et 234 respectivement), comparativement à une moyenne de 5 rencontres de premiers ministres et 45 rencontres ministérielles par an de 1980 à 1984. Pour les deux premières années du gouvernement conservateur, les rencontres de premiers ministres ont donc été trois (3) fois

---

<sup>13</sup> - Il s'agit de rencontres bilatérales et multilatérales.

plus nombreuses et il y a eu cinq (5) fois plus de rencontres ministérielles qu'entre 1980 et 1984.

En ce qui a trait à la structuration des relations entre les gouvernements, nous avons assisté au cours des trois années à plusieurs exemples d'organisation des rencontres de hauts niveau autour de l'événement "conférence des premiers ministres".

Nous avons vu au chapitre 2, par exemple, que le gouvernement fédéral parlait de l'établissement d'un "cycle des relations fédérales-provinciales" établissant un lien entre les consultations tenues lors des différentes conférences des premiers ministres (celles des premiers ministres de l'Ouest au printemps, des toutes les provinces en août et des onze gouvernements en novembre) et les budgets fédéraux et provinciaux déposés en hiver et au printemps<sup>14</sup>. Se greffent à ce calendrier une série de rencontres ministérielles en automne en préparation de la conférence des premiers ministres, ainsi qu'une conférence des ministres des finances tout de suite après, au début décembre.

---

<sup>14</sup> - La consultation pré-budgétaire était d'ailleurs un des objectifs des provinces en demandant des conférences de premiers ministres sur l'économie, comme l'indique Peter Meekison dans COURCHENE et al, op. cit., p. 170.

Le Premier ministre Mulroney fait écho à l'établissement de ce type de structure à la conférence de Vancouver en 1986 en disant que les conférences devenaient "an important part of the annual public policy processes, both for the provincial and the federal governments" et que la régularisation des rencontres des premiers ministres imposait "a greater focus and discipline" dans la façon d'aborder les différents dossiers.

On note un autre exemple de structuration des relations fédérales-provinciales dans le suivi que demandent les premiers ministres aux ministres responsables des différents dossiers à l'étude, en particulier la préparation de rapports à soumettre à une conférence ultérieure.

Treize rapports ministériels ont été déposés dans huit domaines différents en trois conférences, sans compter les communiqués (3) rédigés sur place suite à diverses négociations. Dans pratiquement tous les cas, ils sont le fruit de demandes et de "commandes" des premiers ministres à la conférence précédente. Tous ont nécessité des rencontres ministérielles et de fonctionnaires pour en mettre au point les divers aspects. Dans certains cas, des comités permanents de ministres se sont constitués plus ou moins

formellement suite à l'activité générée par les rapports (la création du Conseil des ministres des sciences et de la technologie, qui s'est doté d'un secrétariat permanent, est un bon exemple).

De plus, ces différents rapports s'inscrivent dans un continuum; le travail accompli sur une question par un groupe de ministres amenant les premiers ministres à demander des rapports d'étapes les années suivantes (le cas des rapports sur la formation des femmes) et à demander des études sur des questions plus précises (le rapport sur la surpêche étrangère suivait un rapport plus général sur les défis à relever dans le domaine des pêches).

Enfin, tous ces rapports prévoient des mécanismes de suivi qui exigent eux-mêmes des rencontres au niveau ministériel, soit pour coordonner la mise en place des stratégies agréées par les gouvernements, pour échanger des informations sur certaines questions, etc.

Ce continuum établit donc des relations suivies entre un groupe de ministres et la conférence des premiers ministres. Pour ces divers groupes de ministres, la conférence de novembre devient l'événement autour duquel s'organisent les relations avec leurs homologues, par le

biais de mandats reçus des premiers ministres et qu'il faudra mener à bien, et par les rapports qu'on devra leur soumettre.

On peut donc affirmer que ce processus de mandats et rapports ministériels découlant de la conférence des premiers ministres a également contribué à la structuration des rapports entre gouvernements et ainsi ajouté à leur régularité et leur prévisibilité. Les ministres de la condition féminine, par exemple, savaient qu'ils devraient se rencontrer régulièrement suite à chacune des conférences des premiers ministres pour développer les politiques et programmes que l'on attendait d'eux. Il en va de même pour les autres ministres intéressés par l'ordre du jour.

L'institutionnalisation des conférences des premiers ministres s'étendait donc au-delà des relations entre premiers ministres seuls pour inclure, plus ou moins formellement, l'activité de tout un ensemble de rencontres et de comités ministériels. Cette structure de conseils, comités et rencontres est un autre développement qui a pu jouer un rôle important dans le maintien de consultations régulières, et de relations prévisibles et harmonieuses. Reste maintenant à savoir si les conférences furent efficaces.

Échange d'information, consultation et coordination des politiques; ou l'efficacité des conférences

Dans son rapport de 1985, la Commission Macdonald identifiait quatre niveaux d'interaction dans la conduite des relations intergouvernementales. Il s'agit de l'indépendance complète des politiques, de la consultation, de la coordination des politiques et objectifs, et de la prise de décision conjointe.<sup>15</sup>

Le premier de ces niveaux, où l'action indépendante de chaque palier de gouvernement dans la détermination des politiques comporte un minimum d'effet sur l'autre palier de gouvernement, est peu utile à notre analyse de l'efficacité des conférences des premiers ministres; les politiques répondant à ces critères étant généralement écartée de la table des conférences.

Le second niveau d'interaction se caractérise par la consultation. Il implique que chaque gouvernement reconnaisse que son action peut avoir des conséquences sur les autres gouvernements et que des possibilités d'échange d'information, d'influence et de compromis soient prévues.

---

<sup>15</sup> - ROYAL COMMISSION..., op. cit. p. 261

Le troisième niveau regroupe les efforts des gouvernements pour arriver à une *coordination* des politiques et objectifs que chacun implante dans sa propre juridiction. La Commission signale que cette recherche de coordination peut se faire à différents degrés, d'une simple recherche commune d'un cadre de politique économique acceptable jusqu'à la négociation d'ententes précises dans certains domaines.

La Commission identifie un quatrième et dernier niveau d'interaction intergouvernementale dans la *prise de décision conjointe*, qui suppose que le fédéral et les provinces agissent de concert en s'engageant à respecter certaines normes de conduite. Les programmes à frais partagés constitueraient un exemple de ce type d'interaction.

On constate que cette typologie peut nous être utile dans l'analyse des résultats des conférences des premiers ministres pour la période étudiée. Elle n'est d'ailleurs pas tout à fait différente d'autres types de classification que l'on retrouve dans la littérature. Don Stevenson, par exemple, décrit essentiellement les mêmes phénomènes lorsqu'il décrit les trois "fonctions" des

conférences intergouvernementales comme étant "information exchange, program and policy harmonization, and policy determination"<sup>16</sup>.

### **Consultation et échange d'information**

Une bonne partie des activités de la conférence peut être classée sous cette rubrique, dans la mesure où la plupart des sessions publiques des conférences tournent autour de l'explication, par le gouvernement fédéral, des mesures prises et de leurs effets sur l'économie nationale (échange d'information) et de réactions des provinces sur les politiques fédérales que l'on dit avoir un impact négatif sur une région donnée; les discussions se terminant généralement par une déclaration de la volonté du gouvernement fédéral de tenir compte, dans une certaine mesure, des commentaires exprimés (consultation).

On peut facilement classer sous cette rubrique, par exemple, les discussions de Halifax sur les coupures fédérales dans les paiements de transfert aux provinces ou sur le développement régional à Vancouver. Dans l'un et l'autre cas, on reconnaît volontiers que les politiques

---

<sup>16</sup> - Don STEVENSON, in SIMEON, Richard; Confrontation and Collaboration..., op. cit. p. 90

fédérales influencent directement les juridictions provinciales. Dans l'un et l'autre cas, les provinces viendront faire des propositions de modification au gouvernement fédéral.

Nous avons vu que les provinces ont protesté vivement devant les coupures fédérales dans les paiements de transfert, chacune peignant un sombre portrait de leurs effets sur les programmes qu'elles administrent. Mais les provinces font plus que de simplement passer cette information au gouvernement fédéral; elles transforment la discussion en session de consultation en proposant une série d'autres moyens de réduire le déficit fédéral. Le Québec proposa de réduire les dédoublements, la Saskatchewan d'éliminer des crédits d'impôts et de privatiser certaines entreprises, l'Ontario de retarder le projet d'un an afin que les provinces puissent s'y préparer, etc. Le dossier illustre toutefois les limites de ce type de consultation. Pour reprendre la typologie de la Commission, il y a eu échange d'information mais les possibilités d'influencer la politique fédérale et d'arriver à un compromis étaient limitées. Tout au plus, le gouvernement fédéral s'engagea-t-il à discuter, avec les provinces, de moyens d'arriver à une évaluation commune de l'ampleur des coupures en harmonisant les différentes méthodes de calculs utilisées.

La consultation est plus évidente dans les cas où les politiques sont moins précises (ou pas encore arrêtées) et que tous les compromis sont encore possibles. Le cas de la politique économique, en particulier tout ce qui touche au développement régional, nous en fournit généralement de bons exemples.

Ainsi, les discussions de Vancouver sur ce que devrait être l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (ACOA) entre les premiers ministres de cette région et le Premier ministre du Canada peuvent être qualifiées de véritable consultation dans la mesure où le gouvernement fédéral promet de prendre en compte les suggestions exprimées (et qu'on peut supposer qu'il a tenu parole, dans la mesure où les mêmes premiers ministres de l'Atlantique se sont dits satisfaits en 1987 de ce qu'on avait fait de l'Agence).

Dans le même domaine, le rapport du Groupe de travail fédéral-provincial chargé de l'évaluation du développement régional déposé à Toronto fournit un autre exemple de consultation. Nous avons vu que ce rapport passe en revue les divers programmes fédéraux des vingt dernières années et propose de "nouvelles orientations" pour les

programmes fédéraux futurs. On n'y retrouve pas de propositions de politiques conjointes ou même d'action des deux ordres de gouvernement, puisqu'il se contente à ce chapitre de rappeler que la collaboration fédérale-provinciale s'est avérée efficace dans le passé et devrait être maintenue. Nous avons vu également que la suite à donner à ce rapport dépendra strictement du fédéral, le gouvernement s'engageant à en tenir compte dans le fonctionnement des ses organismes régionaux (ACOA et WDO) et du nouveau Ministère des sciences et de la technologie.

On retrouve également des exemples de consultation dans le traitement de certaines récriminations provinciales. Ainsi, le gouvernement fédéral répond aux "suggestions" de M. Pawley quant au processus d'achats publics par la mise sur pied d'un comité fédéral-provincial pour étudier la question. Il en va de même pour les propositions ontariennes concernant le développement d'une politique nationale en matière de science et technologie.

S'il est vrai que la consultation porte généralement sur des politiques fédérales, il existe un cas où le gouvernement fédéral a réussi à influencer les politiques provinciales; celui des obstacles au commerce interprovincial. Comme nous l'avons vu, le gouvernement

fédéral a réussi à infléchir la volonté de certaines provinces et à faire en sorte que tous les gouvernements s'engagent, lors de la conférence de Toronto en 1987, à étudier des moyens d'abolir ces obstacles.

Si l'échange d'information que permet les conférences peut mener à ce que les provinces influencent les politiques fédérales (et, plus rarement, à ce que le gouvernement fédéral influence les politiques provinciales) - ce qui est la consultation - il arrive également que sur des questions en particulier on dépasse ce niveau pour arriver à une coordination ou une harmonisation des politiques des deux niveaux de gouvernements. Il peut même arriver que l'on assiste à une prise de décision conjointe sur certaines questions.

#### **Coordination et harmonisation des politiques; prise de décision conjointe**

La coordination ou l'harmonisation des politiques serait, comme nous l'avons vu précédemment, la recherche commune d'objectifs et de politiques que chaque gouvernement met en oeuvre dans sa propre juridiction. La prise de décision conjointe suppose quant à elle que les deux ordres de gouvernement décident d'actions à entreprendre de concert

selon certaines normes et règles précises. Nous verrons que les conférences de premiers ministres nous fournissent de nombreux exemples du premier de ces types d'interaction, alors que d'autres initiatives peuvent se situer à mi-chemin de la coordination des politiques et de la prise de décision conjointe.

L'essentiel de l'activité de coordination et d'harmonisation des politiques s'installe autour du processus de préparation et d'approbation de rapports ministériels qui s'est développé dès la première conférence annuelle, à Halifax. C'est autour de ces rapports que la conférence des premiers ministres décidera d'objectifs communs et arrêtera les stratégies pour atteindre ces objectifs.

Les cas de l'égalité économique pour les canadiennes, de l'agriculture et des pêches nous donnent les meilleurs exemples de cette coordination et du "système" qui s'est développé autour des rapports ministériels.

Dans le cas de l'égalité économique pour les canadiennes, les premiers ministres endosseront un "cadre relatif à l'égalité" en novembre 1985, à Halifax. En plus de s'entendre sur une description de la situation, les

gouvernements approuvent quatre principes qui devront guider l'intervention des politiques gouvernementales, dont l'amélioration de la formation des femmes et le développement de services de garde. Le rapport contient également une liste de programmes et d'initiatives que les gouvernements qui ne l'ont pas fait devraient envisager de mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs exprimés dans les principes acceptés par tous. Nous assistons donc à un effort de coordination des politiques de tous les gouvernements, chacun devant s'inspirer des programmes des autres pour atteindre des buts identifiés en commun.

Ce "cadre d'intervention" donne suite, à la conférence de 1986 à Vancouver, au dépôt d'une "stratégie de la main-d'oeuvre; cadre relatif à la formation des femmes". Il s'agit d'un approfondissement dans le domaine de la formation des principes agréés en 1985. On y reprend la même structure que dans le rapport principal. On y définit un cadre d'intervention autour de principes ayant trait au changement des attitudes, à l'accès à la formation, et à l'ajustement des programmes d'éducation. On souligne que chaque gouvernement est libre d'agir selon ses priorités pour atteindre ces objectifs mais, comme mesure incitative peut-être, on s'engage à faire rapport à la prochaine

conférence des progrès accomplis dans chaque administration. Ce "rapport d'étape" est en effet déposé en 1987 à Toronto.

Un autre "approfondissement" du cadre général adopté en 1985 est déposé en 1987 dans le domaine de l'harmonisation des responsabilités professionnelles et familiales (qui se veut un développement du thème "garderies"). Là encore, on définit des principes d'action et des objectifs communs, tout en laissant les gouvernements libres de choisir les moyens de les atteindre. On demande aux ministres de développer une stratégie d'action dans chacun des gouvernements auxquelles on ajouterait une stratégie intergouvernementale qui serait présentée à la prochaine conférence de premiers ministres, prévue pour 1988 (ce document, de même qu'un rapport d'étape, seront déposés en 1989 à Ottawa).

On assiste donc à l'établissement d'une véritable structure de coordination; on approuve des principes généraux qui doivent guider l'action de tous les gouvernements, principes que l'on précise pour divers domaines plus spécifiques où on approuve de nouveaux principes menant à l'élaboration de plans d'action pour chacun des gouvernements. Enfin, chaque administration, bien qu'elle soit libre du choix de ses priorités, doit

faire rapport au groupe de ses progrès dans l'atteinte des objectifs communs.

Le rapport sur la recherche et le développement déposé à Toronto en 1987 reprendra le même modèle en proposant l'adoption d'une "politique nationale" composée d'une série de principes devant guider l'élaboration de stratégies sectorielles et de diverses mesures au cours des années suivantes.

Les rapports sur l'agriculture et les pêches respecteront la même structure mais pousseront plus loin la coordination des politiques en amorçant des initiatives communes. Dans les deux secteurs, on s'entendra sur une série de "défis à relever" lors de la conférence de 1985 à Halifax. Ces défis prévoient l'élaboration d'une stratégie conjointe pour le développement du secteur, en conformité avec un ensemble de principes acceptés de tous. Ces principes sont renvoyés aux ministres qui déposent, en 1986 à Vancouver, une "stratégie nationale" dans chaque domaine. Ces stratégies définissent les secteurs où une action commune est nécessaire, établissent des priorités et s'entendent sur divers programmes. En agriculture par exemple, nous avons vu que la "stratégie nationale" donnera lieu à l'harmonisation des programmes de stabilisation, à la

création de centres fédéraux-provinciaux de coordination de la conservation des ressources et à la coordination de la recherche et du développement.

Dans ces derniers cas, comme dans le cas des rapports sur l'environnement et sur les achats publics déposés en 1987 à Toronto, la coordination dépasse l'accord sur des principes ou objectifs communs et prend la forme d'activités conjointes. C'est un pas de plus vers la détermination conjointe des politiques; c'est également une indication de l'efficacité des conférences de premiers ministres.

Pour pouvoir affirmer s'il y a eu prise de décision conjointe, au sens que lui donne la Commission Macdonald, ou détermination conjointe de politiques, il faudrait pouvoir faire le suivi de l'application de la "Stratégie agricole nationale" ou de la politique commune en matière d'achats publics (où des normes communes concernant les contrats doivent être mises sur pied). Seul ce type de suivi vertical pourrait nous permettre de vérifier si, à partir des principes, objectifs et initiatives approuvées par les premiers ministres, les gouvernements dépassent la coordination des politiques prises par chacun (ce qui n'est pas le cas, de toute évidence, dans les cas des politiques

sur la question des femmes) pour créer des programmes ou d'autres structures où ils agissent de concert.

L'harmonisation des programmes de stabilisation prévue dans la "stratégie agricole nationale", par exemple, relève de la simple coordination si elle se limite à s'entendre sur des critères d'admissibilité ou à partager les responsabilités pour éviter le double emploi entre les programmes fédéral et provinciaux. Si par contre cette harmonisation conduit à la mise sur pied d'un programme national (fédéral-provincial) unique, géré conjointement, on dépasse la coordination pour atteindre la prise de décision conjointe.

Ne pouvant faire cette analyse verticale, nous pouvons simplement affirmer que le mécanisme observé pendant les conférences de premiers ministres, parce qu'il permet au plus haut niveau de l'exécutif de chaque gouvernement de s'entendre sur les grands principes et semble laisser aux ministres responsables le choix des moyens, peut conduire de la coordination des politiques à la détermination conjointe.

Mais que les conférences de premiers ministres aient été l'occasion de la création d'organisme de prise de décision conjointe ou non, elles ont certainement constitué un forum efficace de consultation dans les domaines discutés, et de coordination des politiques dans les

domaines qui y ont été abordés et jugés assez importants pour faire l'objet de rapports conjoints des ministres responsables.

Cette efficacité dans les interactions intergouvernementales est certainement un autre facteur qui explique, avec la régularité et la prévisibilité des rapports, une certaine harmonie dans les relations fédérales-provinciales et le succès relatif des conférences de premiers ministres de 1985 à 1987.

Trust Ties and Absence of Glamour; la gestion des conférences de premiers ministres

Dans ses "*Reflections on the Workability of Executive Federalism*"<sup>17</sup>, Stefan Dupré tire de l'étude des relations fédérales-provinciales depuis les années 1920 une série de préceptes qui lui permettent de bâtir des modèles applicables à la conduite des relations intergouvernementales en général, et des conférences au sommet en particulier.

---

<sup>17</sup> - Dans SIMEON; Intergovernmental Relations, op. cit., pp. 1-32; mais également sous ce titre dans OLLING et WESTMACOTT; Perspectives on Canadian Federalism, pp. 233-256; ainsi que dans BAKVIS et CHANDLER; Federalism and the Role of the State, pp. 236-258.

Dupré tire son modèle de relations "gérables" de l'étude du fonctionnement des conférences sur les arrangements financiers qui s'étalèrent de 1955 à 1976. On note que ces conférences s'inscrivent dans le "fédéralisme fonctionnel" que nous avons décrit en introduction. Les premiers ministres eurent recours, pour préparer les conférences, à des comités de fonctionnaires et ministres des Finances à qui ils donnèrent une grande marge de manoeuvre, laissant ainsi le travail "technique" à des équipes d'experts partageant une même optique professionnelle, un vocabulaire commun et la même volonté de maintenir des relations gérables. Il démontre que la création et le maintien de réseaux entre ces fonctionnaires et ministres a facilité l'établissement de la confiance (*trust ties*), et que la répétition du processus de cinq ans en cinq ans (le résultat des négociations sur les arrangements financiers est une entente quinquennale) favorisait l'investissement dans le maintien de cette confiance.<sup>18</sup>

Dupré souligne que ces conférences ne se sont pas toujours déroulées sans confrontations ou conflits, bien au contraire. Il en conclut cependant :

---

<sup>18</sup> - DUPRÉ, in SIMEON; Intergovernmental Relations, op. cit. pp. 20-21.

"What remains constant is that first ministers, whether or not they endorsed a particular set of Arrangements and however heated their periodic disagreements, had come to perceive their relations, underpinned as they were by finance ministers and officials, to be workable."<sup>19</sup>

Par opposition, Dupré décrit le "désarroi" dans lequel sont tombées les conférences des premiers ministres après le milieu des années 1970, c'est-à-dire après l'entrée en force du "fédéralisme de concertation" qui met en présence des agences centrales avec des objectifs qui dépassent la menée à bien de visées programmatiques. Dans ce système, chaque dossier fédéral-provincial devient l'occasion pour un gouvernement d'affirmer sa primauté sur un domaine de compétences et d'étendre ces compétences. Le personnel en présence (souvent des avocats, donc habitués aux processus de confrontation) a plus pour mission de défendre la position "constitutionnelle" de son gouvernement (son droit d'intervenir, le maintien d'une maîtrise d'oeuvre) que de régler des problèmes précis ou même d'arriver à un compromis.

Dupré illustre ce développement par l'étude du dossier de la santé (les batailles entourant la mise en place du Canada Health Act au début des années 1980) et les

---

<sup>19</sup> - ibid. p. 16.

conférences économiques et surtout constitutionnelles de 1978 à 1981.<sup>20</sup>

Cette "réorientation fondamentale" des relations fédérales-provinciales auraient, selon Dupré, complètement coupé ou détourné les relations au sommet des réseaux de ministres et de fonctionnaires sur lesquelles elles dépendaient. Cette réorientation expliquerait une grande partie de l'augmentation des conflits fédéraux-provinciaux et du désarroi dans les relations intergouvernementales.

Dupré tire de l'étude de ces deux moments des relations intergouvernementales la conclusion suivante :

"The moral of my stories is that the formation and maintenance of networks (i.e. trust ties) between the appointed officials of the two orders of government play a fundamental role in the workability of federal-provincial interaction"<sup>21</sup>

Il ajoute que pour réussir à maintenir ces liens de confiance dans le fédéralisme de sommets, une suite de précautions s'imposent, dont :

- La négociation continue (*ongoing negotiation*) des dossiers doit être laissée aux fonctionnaires et

---

<sup>20</sup> - *ibid.* pp. 18-20

<sup>21</sup> - *ibid.*, p. 22.

ministres des ministères sectoriels directement touchés et l'implication des agences centrales et des premiers ministres ne devrait être que ponctuelle, pour clarifier les politiques d'ensemble;

- On doit éviter de mettre en présence des représentants de groupes professionnels dont les intérêts divergent ou bien, si on ne peut l'éviter, confier les négociations à des généralistes.

Ces observations de Dupré sur l'importance de la création et du maintien de liens de confiance dans les interactions entre les divers gouvernements s'appliquent, croyons-nous, au fonctionnement des conférences de premiers ministres pour la période étudiée. Nous croyons que les premiers ministres ont bénéficié de l'établissement de ces liens de confiance tant chez les fonctionnaires et les ministres qu'entre eux. Deux aspects de la gestion des conférences nous permettent d'illustrer ce phénomène; le recours au mécanisme des mandats et rapports ministériels, ainsi que le choix et la gestion des questions à l'ordre du jour.

### **Les mandats et rapports ministériels**

Nous avons vu le recours important qu'ont fait les premiers ministres au mécanisme de mandats et rapports à leurs ministres sectoriels. Nous avons vu également que ce mécanisme comptait pour l'essentiel de l'efficacité des conférences de premiers ministres lorsque mesurée en terme de coordination et d'harmonisation des politiques des deux paliers de gouvernements.

Les observations de Dupré nous suggèrent qu'en déléguant de la sorte, les premiers ministres pouvaient bénéficier au maximum des rapports et liens de confiance déjà établis entre les fonctionnaires et les ministres qui ont à gérer des portefeuilles sectoriels, ou des liens qui s'établiront au fur et à mesure que se développera la structure de relations entourant la conférence annuelle des premiers ministres.

Le gouvernement conservateur avait beaucoup fait pour développer des liens entre les ministres fédéraux et ceux des provinces. On se souviendra (chapitre 2) qu'un des premiers gestes du nouveau premier ministre, en 1984, fut de donner à ses ministres la consigne de rencontrer leurs homologues provinciaux afin de créer les ponts nécessaires à

une consultation régulière. Le nombre de rencontres de ministres et de sous-ministres au cours des premières années du régime conservateur suggère qu'ils ont appliqué la méthode et l'ont étendue à leurs fonctionnaires.

Or, nous avons vu chez Dupré que les liens entre ministres et fonctionnaires sectoriels sont généralement plus harmonieux et plus empreints de confiance, parce qu'ils s'établissent entre professionnels de formation et d'expérience similaires qui partagent des buts programmatiques équivalents (améliorer le sort des agriculteurs, garantir un meilleur accès des femmes à la formation, etc.). Ces ministres et fonctionnaires, partageant une même expertise et étant en contact avec les mêmes clientèles, analysent les problèmes de façon semblable et puisent à même un même ensemble de solutions.

L'importance que les auteurs attachent à la similitude des expériences professionnelles et au partage de l'expertise chez les fonctionnaires et ministres sectoriels<sup>22</sup> suggère que les liens de confiance établis entre ministres et fonctionnaires d'un même secteur sont

---

<sup>22</sup> - Cette notion, que l'on retrouve chez Dupré a également été vérifiée par FLETCHER et WALLACE dans leur analyse des études de cas sur le fédéralisme parue dans Richard SIMEON; Le partage des pouvoirs et la politique d'État, op. cit. pp. 189 et ss.

parfois même plus forts qu'entre ministres et fonctionnaires de secteurs différents au sein d'un même gouvernement.

On peut retrouver une indication de ceci dans le fait que les ministres responsables du statut de la femme, par exemple, aient convenu entre eux d'une stratégie pour harmoniser les responsabilités professionnelles et familiales<sup>23</sup> avant "d'entamer des discussions au sein de leurs gouvernements" pour sensibiliser leurs collègues et dresser des plans d'action.

Dans cet ordre d'idée, on pourrait se demander également si l'empressement des ministres de l'Environnement à proposer à la conférence de Toronto une stratégie nationale dans le domaine (sans qu'il n'aient été mandatés pour le faire) n'est pas le fruit d'une volonté de l'ensemble des ministres de l'environnement de faire avancer leur dossier à l'intérieur de chacun des Cabinets et gouvernements tout autant que dans l'opinion publique.

Quoiqu'il en soit, en créant des liens réguliers entre fonctionnaires et ministres d'un même secteur et en obligeant ces derniers à fournir un produit (*to show*

---

<sup>23</sup> - Voir le rapport soumis à cet effet à la conférence de Toronto en 1987.

*results*, comme dirait Dupré), le mécanisme des rapports ministériels développé au cours des conférences de premiers ministres a certainement renforcé les liens de confiance entre ces ministres et fonctionnaires des deux paliers de gouvernements.

De plus, en leur confiant l'essentiel du travail de coordination et d'harmonisation (les rapports ministériels ont tous été préparés par les "acteurs sectoriels" avec un minimum d'input de la part des agences centrales ou des premiers ministres, du moins au niveau fédéral), les premiers ministres pouvaient bénéficier de ces liens de confiance plus faciles à entretenir qu'entre les agences centrales ou les cabinets de premiers ministres.

On peut penser en effet que si les négociations devant conduire à l'élaboration d'une stratégie nationale agricole ou d'un cadre national relatif à la formation des femmes avaient été conduites par des agences centrales, plus préoccupées selon Dupré de conserver et d'élargir les juridictions de leurs gouvernements que d'efficacité sectorielle, ces politiques auraient plus porté à controverse fédérale-provinciale. On pourrait même imaginer qu'on aurait obtenu un résultat similaire si on avait mis sur pied une structure plus formelle pour encadrer ces

négociations sectorielles (un secrétariat permanent pour tout ce qui se rattache aux conférences par exemple, comme certains l'ont proposé).

Cette façon de confier les négociations à des "acteurs sectoriels" et de ne faire intervenir les premiers ministres qu'au moment d'entériner politiques et objectifs n'est pas sans rappeler le fonctionnement du "fédéralisme coopératif" ou "fonctionnel" tel que décrit par Smiley, Simeon et Dupré. Cette pratique se distingue de celle observée lors des conférences depuis le milieu des années 1970 où les dossiers sectoriels, avec l'action des agences centrales et les effets du "*institutionalized Cabinet*", devenaient porteurs d'enjeux politiques plus vastes (généralement constitutionnels). Les conférences depuis 1985 s'inspireraient plus du fonctionnement des conférences des années 1960 et du début des années 1970, où la table des premiers ministres vient en grande partie chapeauter des réseaux sectoriels de ministres et fonctionnaires et sanctionner leur travail. On assisterait donc à une "re-fonctionnalisation" du fédéralisme, au moins en ce qui touche les conférences économiques. Nul doute que cette nouvelle emphase sur le travail des acteurs sectoriels dans les relations entre premiers ministres aura été une des marques de commerce du processus d'institutionnalisation et

aura contribué à diminuer les tensions associées à ce type de conférences.

### **Le choix et la gestion des questions à l'ordre du jour**

Enfin, la conférence annuelle aura également été l'occasion de développer des liens de confiance entre les premiers ministres par le choix judicieux et la gestion efficace des questions à l'ordre du jour.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, des confrontations importantes se sont faites jour à chacune des trois conférences (paiements de transfert, protectionnisme et achats publics, libre-échange). Ces questions, toutes liées à la conjoncture politique, ne pouvaient être évitées et devaient être abordées au moment où elles le furent. Toutefois, on semble avoir pris grand soin de ne pas faire porter l'essentiel des discussions sur ces questions et d'équilibrer les conférences avec des dossiers moins controversés.

Ainsi, les grandes questions controversées furent toutes débattues en première journée de conférence, laissant la deuxième journée à des questions où l'entente était plus facile (agriculture, pêches et développement social à

Halifax; femmes à Vancouver; développement économique à Toronto). De plus, l'essentiel du travail sur ces questions moins controversées consistait souvent à discuter et approuver des rapports ministériels préparés d'avance et où les négociations étaient terminées depuis quelques temps. On évitait donc les surprises.

On peut également remarquer que les questions abordées lors des premières conférences, si on fait exception des questions dites d'actualité, ne faisaient pas partie de l'ordre du jour habituel des relations fédérales-provinciales, contrairement au financement des programmes établis, à l'énergie ou même au développement économique régional. Ainsi, la question des femmes n'avait jamais été soulevée dans un forum regroupant les premiers ministres. De même, l'agriculture et les pêches ne furent abordées au cours des vingt dernières années (en 1978 et, dans le cas de l'agriculture, en 1970) que dans le cadre de discussions plus vastes sans qu'elles n'aient donné lieu à des querelles importantes.<sup>24</sup> On peut donc penser que ces questions étaient moins chargées d'intensité que d'autres qui avaient fait les frais de querelles dans le passé. Une autre

---

<sup>24</sup> - On trouvera une liste des ordres du jour des conférences des premiers ministres dans SCIC; Conférences fédérales-provinciales des premiers ministres : 1906-1985, Ottawa, 1986, 91 pages.

hypothèse pourrait être que, la conférence devenant un événement régulier, l'attention des premiers ministres pouvait se porter sur des questions moins pressantes et à plus longue haleine que si chaque conférence risque d'être un événement isolé.

Autre aspect qui a pu contribuer à limiter les conflits, on remarque que ces conférences ont très peu donné place à la négociation. Nous avons déjà vu que beaucoup du travail de ces conférences consistait à approuver des rapports dont la substance était négociée ailleurs. Sur les autres questions, les premiers ministres ont régulièrement préféré s'en remettre à des processus plutôt que de trancher ou même de débattre des questions litigieuses. On promet que les ministres des Finances se pencheraient sur la question des paiements de transfert suite à la conférence de Halifax. Toujours à Halifax, on régla la question de la participation des provinces aux négociations commerciales en planifiant une série de rencontres privées des premiers ministres. La question constitutionnelle donna lieu à un "règlement" semblable en 1986 à Vancouver. Sur des questions plus précises (comme les achats publics, la science et la technologie, ou le développement régional) on renvoya la question aux ministres responsables pour études et rapports. Plutôt qu'un forum pour régler des conflits,

la conférence des premiers ministres devenait plus une cour de triage pour priorités diverses.

Toutes ces particularités quant à la gestion des conférences (équilibre entre questions controversées et plus faciles, mise en scène de chaque conférence pour éviter de terminer sur des questions conflictuelles, éviter la négociation pour différer ces questions à d'autres forums), en plus de la constatation que nous faisons précédemment quant à l'efficacité du travail de consultation et de coordination des politiques qu'on pouvait y accomplir, ont sans doute contribué à développer des liens de confiance entre les premiers ministres et envers le mécanisme même des conférences.

Pour reprendre les propos de Dupré au sujet des conférences des années 1960 et 1970 sur les arrangements fiscaux :

"First ministers, [...] however heated their periodic disagreements, had come to perceive their relations, underpinned as they were by [...] ministers and officials, to be workable."<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> - DUPRÉ, in SIMEON; Intergovernmental relations, p. 16.

Cette "faisabilité" des conférences, la possibilité d'accomplir quantité de travail malgré le sérieux des divergences, doublée de la "re-fonctionnalisation" et aux liens de confiance établis entre ministres et fonctionnaires sectoriels, tout cela ne pouvait que favoriser un climat d'harmonie relative au sein du "club" des premiers ministres.

## CONCLUSION

Nous avons tenté de décrire l'institutionnalisation des conférences annuelles de premiers ministres sur l'économie telle qu'elle fut tentée de 1985 à 1987, et d'examiner certains des facteurs qui pourraient expliquer la relative absence de tensions qui a marqué les conférences qui eurent lieu au cours de cette période.

Le chapitre 1 nous a permis de voir que de 1967 à 1984, un consensus s'était établi au sein des différents gouvernements sur l'opportunité de tenir annuellement une conférence des premiers ministres pour discuter d'économie. Les gouvernements s'entendaient généralement pour dire que la régularisation des rapports permettrait une plus grande coordination des politiques des deux paliers de gouvernements et que ces deux éléments contribueraient à réduire les tensions fédérales-provinciales.

Le gouvernement conservateur élu en septembre 1984, comme nous l'avons vu au chapitre 2, a repris à son compte l'idée que l'institutionnalisation de la conférence des premiers ministres conduirait à une plus grande harmonie dans les relations fédérales-provinciales et en a fait une pièce maîtresse de sa politique de réconciliation. Nous

avons vu que les conférences qui eurent lieu dans la période étudiée, de celle de 1985 à Halifax à celle de 1987 à Toronto, permirent aux gouvernements d'échanger de l'information, de consulter les différents participants et de coordonner les politiques fédérales et provinciales dans de nombreux domaines. Bien qu'elles ne furent pas exemptes de tensions et de discussions animées, nous avons pu constater que ces conférences se sont dans l'ensemble déroulées dans un climat de collaboration plutôt que de confrontation.

La discussion nous a permis d'explorer l'impact de plusieurs facteurs entourant l'institutionnalisation des conférences sur la réduction des tensions intergouvernementales.

Nous avons d'abord souligné que le gouvernement conservateur a pris le pouvoir à un moment très favorable à la réduction des tensions entre les gouvernements : il succédait à un gouvernement presque honni par l'ensemble des provinces et présidait une assemblée déjà conquise à son option partisane et d'où les libéraux étaient totalement absents. De plus, le gouvernement conservateur a montré par des initiatives concrètes au début de son mandat qu'il était

prêt à beaucoup faire pour bien s'entendre avec les provinces.

Si ces facteurs conjoncturels, et d'autres, pourraient expliquer une partie des bonnes relations intergouvernementales, nous avons privilégié d'autres facteurs d'explication reliés plus directement au mécanisme même des conférences de premiers ministres.

Ainsi, nous avons vu que, comme les gouvernements s'entendaient pour le dire dans les années '70, la régularité et la prévisibilité dans les rapports qu'entraîne l'institutionnalisation pourrait expliquer une partie de la réduction des tensions intergouvernementales entre 1985 à 1987. De même, les conférences ont donné lieu à plusieurs rapprochements par leur efficacité à favoriser la coordination et l'harmonisation des politiques, principalement dans les domaines de l'agriculture et des pêches et dans les politiques visant la condition féminine.

Enfin, nous avons vu que les conférences s'étaient déroulées de manière à pouvoir profiter au maximum des relations de confiance qui existaient ou ont pu s'établir entre les fonctionnaires et ministres directement impliqués dans les dossiers étudiés. En basant une grande partie du

travail des conférences sur le travail préliminaire d'acteurs sectoriels (plutôt que de conduire les négociations au niveau des agences ou des premiers ministres), on a repris un des éléments-clés qui ont fait le succès de la période du "fédéralisme fonctionnel" des années 1960 et 1970. Cette "re-fonctionnalisation" a également pu contribuer à diminuer les tensions lors des conférences des premiers ministres, contribuant d'autant à expliquer le succès de l'exercice de 1985 à 1987.

#### Prospective

Paradoxalement, il semble que le succès des conférences de premiers ministres depuis 1985 ne suffira pas à maintenir leur institutionnalisation, et cela pour des raisons qui leurs sont extérieures.

Notre étude, en se limitant aux conférences économiques, nous a amené à faire abstraction de tout le débat constitutionnel, alors même que l'évolution de ce dossier est étroitement lié au sort des conférences économiques. Ainsi, l'Accord du lac Meech aura probablement été à la fois le fruit des bonnes relations établies grâce ou autour des conférences annuelles sur l'économie, et le

principal responsable de la chute de processus de conférences annuelles.

Les conférences annuelles et l'Accord du lac Meech sont en effet les deux volets de la politique de réconciliation nationale promise par le parti progressiste-conservateur en 1984. Le premier devait permettre la fin des confrontations fédérales-provinciales, alors que le second devait permettre au Québec de regagner la "famille constitutionnelle" dans l'honneur et l'enthousiasme.

Or, l'échec de l'Accord du lac Meech risque d'entraîner (si ce n'est déjà fait), l'échec de l'autre volet de la réconciliation nationale. Déjà, les difficultés à ratifier l'Accord du lac Meech ont fait payer un lourd tribut aux relations fédérales-provinciales lors de la conférence économique des premiers ministres en novembre 1989, la dernière à se tenir en vertu du protocole signé à Regina en février 1985. Le non-renouvellement de ce protocole (l'Accord du lac Meech prévoyait la tenue des conférences économiques) et l'échec subséquent de l'Accord constitutionnel font en sorte que rien n'oblige désormais la tenue d'une conférence économique pour l'automne.

Rien non plus, au moment d'écrire ces lignes, ne laisse prévoir une reprise prochaine de ces conférences. La volonté du Québec de boycotter la conférence interprovinciale annuelle de Winnipeg, traditionnellement le moment pour les provinces de préparer (ou de demander) la conférence fédérale-provinciale suivante, jette un froid sur tout processus intergouvernemental. En supposant que les participants aux travaux de Winnipeg maintiennent un minimum de sérénité et demandent la tenue d'une conférence à l'automne, il est peu probable que le Québec accepte d'y participer. Et il est également peu probable qu'un gouvernement fédéral soucieux de réconciliation convoque une réunion d'importance à laquelle le Québec refuserait de participer.

Il est donc probable que l'expérience des conférences économiques tentée à partir de 1985 ne se prolonge pas assez longtemps pour que l'on puisse se prononcer de façon définitive sur l'impact de l'institutionnalisation sur la réduction des tensions. Si ces conférences ne doivent reprendre qu'après que l'on aura réglé le dossier constitutionnel, nous risquons d'attendre longtemps. Par contre, si elles devaient reprendre prochainement, il y a fort à parier que l'imbroglie constitutionnel jouerait un rôle important dans leur

déroulement, rendant difficile le maintien de l'approche sectorielle et technique employée de 1985 à 1987. La "re-fonctionnalisation" céderait probablement le pas à un retour du "fédéralisme de concertation" avec, comme le décrivait Dupré pour la période de 1976 à 1982, le retour de considérations politiques globales (lire "constitutionnelles") dans la gestion des dossiers.

L'avenir nous dira si on saura tirer leçon des quelques enseignements de l'expérience d'institutionnalisation des conférences des premiers ministres ou si d'autres moyens de réduire les tensions entre les gouvernements devront être envisagés, de la réforme du Sénat à un redécoupage en profondeur du partage des pouvoirs.

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages et articles cités

BAKVIS, Herman et CHANDLER, William M.; Federalism and the Role of the State, University of Toronto Press, 1987, 320 pages.

CAIRNS, Alan C.; "The Governments and Societies of Canadian Federalism", in Revue canadienne de science politique, Vol. X, No. 4, décembre 1977, pp. 695-726.

COURCHENE, Thomas J.; CONCKLIN, David W.; et COOK, Gail C.A.; Ottawa and the Provinces: The Distribution of Money and Power, Volume 2, Ontario Economic Council -- Special Research Report, Toronto, 350 pages.

MackINNON, Stuart; First Ministers' Conferences, Notes for a presentation at the Fifth Conference on Public Policy and Administrative Studies (University of Guelph), le 22 avril 1988.

OLLING, R.D. et WESTMACOTT, M.W.; Perspectives on Canadian Federalism, Prentice Hall Canada, Scarborough, 1988, 436 pages.\_

ROBERTSON, Gordon; "Le conflit fédéral-provincial au Canada : Raisons et solutions", présentation au colloque "La réforme des institutions fédérales" sous la direction de M. Gil Rémillard, Faculté de droit de l'Université Laval, Québec, du 29 au 31 mars 1984, 7 pages.

SIMEON, Richard; Federal-Provincial Diplomacy: The making of Recent policy in Canada, University of Toronto Press, Toronto, 1972, 324 pages.

SIMEON, Richard; Confrontation and Collaboration -- Intergovernmental Relations in Canada Today, The Institute of Public Administration of Canada, Toronto, 1979, 117 pages.

SIMEON, Richard; Le partage des pouvoirs et la politique d'État, Vol. 61 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, 1985, 235 pages.

SIMEON, Richard; Intergovernmental Relations, Vol. 63 of the studies commissioned by the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, University of Toronto Press and Supply and Services Canada, 1985, 265 pages

SMILEY, Donald V.; Canada in Question: Federalism in the Eighties, McGraw-Hill Ryerson limited, 347 pages.

Documents officiels

ALBERTA; Harmony in Diversity, Octobre 1978,

ALBERTA; Alberta in Canada : Strength in Diversity, discussion paper, October 1983.

BLAKENEY, Allan; Lettre du Premier ministre de la Saskatchewan au Premier ministre du Canada, le 22 août 1978

BRITISH COLUMBIA; Improved instruments for Federal-Provincial Relations (Constitutional Proposals, Paper No. 5), Septembre 1978

CANADA; Rapport final, Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada, (rapport Molgat-MacGuigan), 1972, 128 pages.

CANADA; Le temps d'Agir : Jalons du renouvellement de la fédération canadienne, 1978, 29 pages.

CANADA; Chambre des Communes; Projet de loi C-60, juin 1978.

CANADA; Pour assurer le renouveau économique : le discours du budget, Discours de l'honorable Michael Wilson, Ministère des Finances, le 23 mai 1985, p. 19

CANADA (Federal-Provincial Relations Office); "Institutions of the Federal-Provincial Relations", Presentation to the University of Victoria, September 17, 1985.

CANADA; Rapport d'étape sur les relations fédérales-provinciales, Conférence annuelle des premiers ministres, Halifax, les 28 et 29 novembre 1985.

CANADA; Renouveau économique : les fondements de la croissance, notes pour l'allocution d'ouverture du Premier ministre, conférence de Regina, les 14 et 15 février 1985, p.1

CANADA, L'égalité économique des femmes : rapport d'étape, Conférence annuelle des premiers ministres, Halifax, Novembre 1985, p. 9

CANADA; Les dimensions de l'égalité : Plan d'action du gouvernement fédéral concernant les femmes, Conférence annuelle des premiers ministres, Vancouver, le 20 et 21 novembre 1986, 66 pages.

CANADA; "Déclaration de l'honorable Pat Carney au sujet du bois d'oeuvre", Communiqué, Conférence annuelle des premiers ministres, le 21 novembre 1986.

CANADA; Guide de l'Accord constitutionnel du lac Meech, août 1987, 22 pages

CANADA; Situation économique du Canada, Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, 30 pages

COMMISSION DE L'UNITÉ CANADIENNE; Se retrouver : observations et recommandations, rapport, janvier 1979.

CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DES RESSOURCES ET DE L'ENVIRONNEMENT; Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, Septembre 1987, 18 pages.

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Protocole d'entente; conférence annuelle des premiers ministres, Conférence des premiers ministres sur l'économie, les 14 et 15 février 1985

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Préparatifs en vue des négociations commerciales, Conférence annuelle des premiers ministres, Halifax, le 29 novembre 1985

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Les défis à relever dans le secteur des pêches, Conférence des premiers ministres, Halifax, le 29 novembre 1985

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Les défis à relever dans le secteur de l'agriculture, Conférence des premiers ministres, Halifax, le 29 novembre 1985

FÉDÉRAL-PROVINCIAL, Cadre relatif à l'égalité économique pour les canadiennes, Rapport des ministres responsables de la condition féminine, Conférence annuelle des premiers ministres, Halifax, novembre 1985.

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Rapport sur les défis de l'agriculture : une stratégie agricole nationale, documents de la conférence annuelle des premiers ministres, Vancouver, les 20 et 21 novembre 1986, 16 pages.

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Pour une stratégie de la main-d'oeuvre : cadre relatif à la formation professionnelle des femmes, rapport présenté à la Conférence des premiers ministres, Vancouver, les 20 et 21 novembre 1986, 10 pages.

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Dossier constitutionnel québécois, Communiqué, Conférence annuelle des premiers ministres, Vancouver, le 21 novembre 1986

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Rapport sur la surpêche étrangère (Communiqué), Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, 3 pages.

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Obstacles au commerce interprovincial (Communiqué), Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, 3 pages..

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Rapport du Groupe de travail fédéral-provincial chargé de l'évaluation du développement régional, Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, 74 pages.

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Rapport sur le développement économique régional (Communiqué), Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, 2 pages.

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Document de travail sur l'effort canadien en matière de recherche et de développement, Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, 30 pages.

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Sciences et Technologie : vers une démarche nationale (Communiqué), Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, 3 pages.

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Rapport sur les initiatives liées aux marchés du secteur public, Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, 8 pages.

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Rapport sur les initiatives liées aux marchés du secteur public (Communiqué), Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, 2 pages.

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Résumé des rapports des groupes d'étude sur les achats du secteur public, Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, 22 pages.

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Pour une stratégie de la main-d'oeuvre : cadre relatif à la formation des canadiennes -- rapports d'étape, Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, 155 pages.

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Responsabilités professionnelles et familiales, Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, 6 pages.

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Égalité économique pour les femmes, Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, 2 pages.

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie (Communiqué), Conférence annuelle des premiers ministres, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, 2 pages.

FÉDÉRAL-PROVINCIAL; Pour une stratégie de la main-d'oeuvre : cadre relatif à la formation des canadiennes -- rapports d'étape, Conférence annuelle des premiers ministres, Ottawa, les 9 et 10 novembre 1989, 90 pages.

INTERPROVINCIAL; Constitutional Reform: the Position of the Provinces, Communiqué no-2, 19ième Conférence des premiers ministres provinciaux, le 10 août 1978

INTERPROVINCIAL; La coopération fédérale-provinciale, Communiqué de la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, Charlottetown, le 22 août 1984

INTERPROVINCIAL; Communiqué on the Economy, Communiqué de la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, Charlottetown, le 22 août 1984

INTERPROVINCIAL; Communiqué, August 21, 1985, Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, St-Jean, le 22 août 1985

INTERPROVINCIAL; Communiqué on Federal-Provincial Fiscal Relations, Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, St-Jean, le 22 août 1985

INTERPROVINCIAL; Communiqué, 27ième Conférence annuelle des premiers ministres, Edmonton, le 12 août 1986

INTERPROVINCIAL; La déclaration d'Edmonton, 27ième Conférence annuelle des premiers ministres, Communiqué, Edmonton, le 12 août 1986

INTERPROVINCIAL; Commerce, Communiqué de la conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, Saint-Jean, du 26 au 28 août 1987.

INTERPROVINCIAL; Économie, Communiqué de la conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, Saint-Jean, du 26 au 28 août 1987.

INTERPROVINCIAL; Interprovincial and Federal-Provincial Issues, Communiqué de la conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, Saint-Jean, du 26 au 28 août 1987.

LOUGHEED, Peter; Lettre au Premier ministre du Canada du 14 octobre 1976 (lettre rendue publique le 20 octobre 1976)

MULRONEY, Brian; "Notes pour une allocution, Sept-îles, Québec", Parti progressiste-conservateur, le 6 août 1984

MURRAY, Lowell; "Notes pour une allocution de l'honorable Lowell Murray, Ministre d'État aux relations fédérales-provinciales, à l'Université de Moncton", le 30 mars 1987.

QUÉBEC; Le gouvernement du Québec et la constitution, Éditeur officiel, 1968.

ROYAL COMMISSION ON THE ECONOMIC UNION AND DEVELOPMENT PROSPECTS FOR CANADA; Report, Volume III, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

SCIC (Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes); The Constitutional Review, 1968-1971, Rapport du secrétaire, Information Canada, 1974.

SCIC; Conférence des premiers ministres sur l'économie, Compte rendu textuel, Regina, les 14 et 15 février 1985, copie non-paginée.

SCIC; Conférence annuelle des premiers ministres, Compte rendu textuel, Halifax, les 28 et 29 novembre 1985, copie non-paginée.

SCIC; Conférence annuelle des premiers ministres, Compte rendu textuel, Vancouver, les 20 et 21 novembre 1986, copie non-paginée.

SCIC; Conférences fédérales-provinciales des premiers ministres : 1906-1985, Ottawa, 1986, 91 pages.

SCIC; Conférence annuelle des premiers ministres, Compte rendu textuel, Toronto, les 26 et 27 novembre 1987, 369 pages

TRUDEAU, Pierre-Elliott; Communiqué : lettre du 19 janvier 1977 au Premier ministre de l'Alberta, Cabinet du Premier ministre, le 21 janvier 1977.